جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة بابـل
كلية القـانون

التنظيم القانوني للبلدية في العراق
" دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة
إلى مجلس كلية القانون / جامعة بابل
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون / القانون العام
من قبل الطالبة

حنان صبار هلال العامري

بإشراف

الدكتورة رفاه كريم كربل

أستاذ القانون الإداري المساعد

١٤٤٤ هـ ٢٠٢٢م

بِسۡمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحۡمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿لَقَدۡ كَانَ لِسَبَإٖ فِي مَسۡكَنِهِمۡ ءَايَةٞۖ جَنَّتَانِ عَن يَمِينٖ وَشِمَالٖۖ كُلُواْ مِن رِّزۡقِ رَبِّكُمۡ وَٱشۡكُرُواْ لَهُۥۚ بَلۡدَةٞ طَيِّبَةٞ وَرَبٌّ غَفُورٞ ١٥﴾

صَدقَ الله العلى العَظِيم

(الآية ١٥ من سورة سبأ)

الإهداء

إلى من ارسله الله رحمة للعالمين ...

إلى معلم البشرية ومنبع العلم ...

نبينا الرسول الامين محمد (صلى الله علية واله وسلم)

إلى قدوتي الاولى ....

إلى الشمعة التي أحرقت نفسها لتضيء لنا طريق العلم...

إلى من علمني ان أصمد أمام أمواج البحر الثائرة...

إلى من أعطاني ولم يزل يعطيني بلا حدود...

إلى من رفعت رأسي عالياً افتخاراً به...

إليكأبي الحبيب.

إلى التي راني قلبها قبل عينيها...

وحضنتني أحشاؤها قبل يديها...

ذلكالنبع الصافي ...رمز الحب والحنان...

إليكأمي الحبيبة

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي...

إلى من تشابكت يدي بأيديهم وتتوق عيناي لرؤيتهم دائماً...

إلى النفوس الطاهرة والقلوب البريئة ...

أخوتي وأخواتي رياحين حياتي

إلى العيون البريئة التي تنظر إلي بحب ...

إلى الروح التي سكنت روحي ...

ابنتي رقية

الباحثة

الشكر والعرفان

الحمدُ للهِ رَبِ العالمين والصلاة والسلام على خاتم الانبياء والمرسلين مُحمد صلى الله عليه وعلى آلهِ وصحبهِ وسلم تسليماً كثيرا .

بسم الله الرحمن الرحيم (. . . ، لئن شكرتم لأزيدنكم ، . . .) صدق الله العظيم سورة ابراهيم من الاية ٧

يطيب لي في مناسبة إكمال هذه الرسالة ان أتقدم بالعرفان والشكر الجزيل لأستاذتي الدكتورة رفاه كريم كربل لقبولها الإشراف على رسالتي، ولمتابعتي طيلة مدّة كتابة الرسالة، فقد كان لجهودها وإرشاداتها الأمينة بالغ الأثر في انجاز الرسالة وإخراجها بهذا الشكل وفقها الله وسدد خطاها.

كما أتقدم بالشكر والعرفان للسيد رئيس وأعضاء لجنة المناقشة المحترمين كلاً من الأستاذ الدكتور أسماعيل صعصاع غيدان البديري المحترم رئيساً، والأستاذ الدكتور صادق محمد علي الحسيني المحترم عضوا، والأستاذ المساعد الدكتور ثامر محمد رخيص العيساوي المحترم عضوا، والاستاذ المساعد الدكتورة رفاه كريم كربل المحترمة الخفاجي عضوا ومشرفا، لتفضلهم بالاطلاع على الرسالة وإبداء الملاحظات والتوجيهات القيمة، لأنها خلاصة أفكار أساتذة أجلاء لهم سمعتهم العلمية وخبرتهم الأكاديمية الواسعة

ولا يفوتني ان اتقدم بالشكر والثناء الى المقوميّن (العلمي واللغوي) للرسالة كلاً من الاستاذ المساعد الدكتورة نور حمزة حسين من كلية القانون –جامعة الكوفة، والاستاذ المساعد الدكتورة اقبال عبد العباس من كلية القانون – جامعة المثنى ، والمدرس الدكتور محمد جاسم محمد من كلية الآداب– جامعة بابل لأمانتهما في اخراج هذه الدراسة الى النور وهي تحمل في طياتها سلامة الفكر واللغة.

ولزاماً عليّ ان اذكر الفضل والصنيع الحسن الى كلية القانون في جامعة بابل والتي رعتني واحتضنتني منذ الدراسة الاولية والى الان ، ولا سيما الدكتور ميري كاظم الخيكاني المحترم عميد كلية القانون ، ومعاون العميد للشؤون العلمية الدكتور ميثاق طالب عبد حمادي المحترم، ومعاون العميد للشؤون الإدارية الدكتور ماهر محسن عبود المحترم، ولأساتذتي في كلية القانون – جامعة بابل في مرحلة البكالوريوس، كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى أساتذتي في مرحلة

السنة التحضيرية – الماجستير، ولاسيما الدكتور جعفر عبد الأمير الياسين، والدكتور محمد إسماعيل إبراهيم، والدكتورة طيبة جواد المختار، والدكتورة ليلى حنتوش الخالدي، والدكتور حسن غانم فضالة والدكتور حيدر عبد محسن شهد والدكتور حيدر الموسوي.

كما اتقدم بالشكر والامتنان الى رئاسة القسم العام ومقررها كلاً من الاستاذ الدكتور اسماعيل صعصاع غيدان البديري المحترم والدكتور قحطان عدنان المحترم، ولا بد لي أيضاً من تقديم الشكر والثناء إلى أساتذة القانون الإداري كل من الأستاذ الدكتور إسماعيل صعصاع البديري في كلية القانون – جامعة بابل ، والأستاذ الدكتور صادق محمد علي الحسيني، في كلية القانون – جامعة بابل ، والدكتور أمين رحيم حميد الحجامي في كلية القانون– جامعة بابل، والدكتور سامي حسن نجم عبد الله الحمداني في كلية القانون والعلوم السياسية–جامعة كركوك ، والدكتورة زينب كريم سوادي في كلية القانون – جامعة القادسية، والدكتور وليد حسن حميد الزيادي في كلية القانون – جامعة القادسية الذين أمدونا بعلومهم ولم يبخلوا بمعلوماتهم وفقهم الله لكل خير، وتبقى المفردة اللغوية عاجزة عن التعبير عما يختلج في داخلي من مشاعر الود والاحترام لهم فجزاهم الله عني خير الجزاء.

كما اتقدم بالشكر والامتنان لموظفي كلية القانون جامعة بابل واخص بالذكر شعبة الدراسات العليا للجهود المبذولة من قبلهم وفقهم الله لكل خير

ويطيب لي أيضاً ان اتقدم بالشكر والثناء إلى ديوان محافظة بابل ومديرية بلديات بابل ومديرية بلدية القاسم لمنحي فرصة لإكمال دراسة الماجستير، كما اشكر زملائي الحقوقيين والحقوقيات في كافة البلديات بصورة عامة والموظفين والموظفات في مديرية بلدية القاسم بصورة خاصة لما قدموه لي من مساعدة وفقهم الله لعمل الخير وخدمة وطننا العراق.

كما اتقدم بالشكر والاحترام لجميع العاملين في مكتبة كلية القانون – جامعة بابل، ومكتبة كلية القانون – جامعة كربلاء، ومكتبة العتبة الحسينية المقدسة، ومكتبة العتبة العباسية المقدسة، ومكتبة معهد العلمين، والى كل من قدم العون والمساعدة لجهودهم في تيسير الحصول على المصادر الخاصة بموضوع رسالتي وفقهم الله الى الخير.

ويسعدني ختاماً ان تقدم بالشكر والعرفان الى زملائي وزميلاتي في مرحلة السنة التحضيرية– الماجستير والى اختي و صديقتي (رباب) والى الاخ الزميل(باسل) لما قدموه لي من مساعدة وفقهم الله الى الخير.

جزى الله الجميع خيرا

الباحثة

الملخص

انطلقت فكرة موضوع الرسالة التنظيم القانوني للبلدية في العراق من الاهمية البالغة كونه يبين القواعد القانونية اللازمة لتنظيم البلدية كدائرة خدمية مهمة لا يمكن الاستغناء عنها لارتباطها بالمواطن بصورة مباشرة وصورة من صور اللامركزية الادارية من خلال تحديد هيأتها وميزانيتها واختصاصاتها كونها شخصاً معنوياً بموجب قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل.

وفي سبيل إعطاء صورة متكاملة عن التنظيم القانوني للبلدية سواء في العراق ام في الدول محل المقارنة تبنينا المنهج التحليلي المقارن، وموقف الفقه والقضاء من التنظيم ، وارتأينا أن تكون هذه الدراسة مقارنةً مع ما موجود في الجزائر وفرنسا من تشريعات لغرض الانتفاع من تجاربهما العلمية ، مع الأخذ بالدراسة الميدانية لغرض الوصول الى اهم المعوقات التي تواجه البلدية لتقديم الخدمات في العراق ومعالجتها ، ولكي تكون هذه الدارسة محققة لأهدافها ، تناولنا في بدايتها الاطار المفاهيمي للبلدية من اجل التعريف بالبلدية واصنافها وبيان شروط استحداثها واساسها القانوني، تناولنا في بدايتها تعريف البلدية وتبين لنا انها مؤسسة محلية غايتها تقديم الخدمات ضمن اقليم محدد ، كما تكلمنا عن اصناف البلدية وكيفية استحداثها تبين لنا انها تخضع لشروط لابد من توفرها، إذ يعلن استحداثها بقرار من الوزير يخضع لاعتراضات المواطنين والدوائر ، كما تطرقنا الى تمييز البلدية عن امانة العاصمة بغداد، وتبين لنا انها من دوائر التمويل الذاتي ولها شخصية معنوية تمكنها من التقاضي والتعاقد ، كما بينا الأساس القانوني للبلدية من خلال الاستدلال بالنصوص الدستورية والقوانين العادية، فضلاً عن الأنظمة والتعليمات التي تطرقت في بعض موادها صراحة او ضمناً الى هذا المصطلح ، وتكلمنا عن التنظيم الاداري المتضمن هيأة البلدية من حيث الاختيار والتكوين إذ تبين وجود هيئتين الاولى المجلس البلدي وهو منتخب ، كما تطرقنا إلى صلاحيات المجلس البلدي، وتبين لنا انهُ يمارس صلاحيات واسعة ، الا ان هذه الهيأة لم يكتب لها الاستمرار فقد الغيت بسبب تدخل التشريعات في عمل البلدية ، مما يشكل ثغره في القانون لابد من معالجتها، كما تناولنا رئيس البلدية من خلال بيان كيفية اختياره وصلاحياته وتبين انه معين بواسطة السلطة الادارية المركزية ويمارس صلاحيات تكون محدودة ولديه نائب واحد بغض النظر عن صنف البلدية ، الا انه يحتاج الى منح صلاحيات اخرى ومنها التعيين لغرض معالجة النقص في الكادر الوظيفي لأداء الخدمات ، كما تكلمنا عن التنظيم المالي للبلدية وتبين ان لها ميزانية تعدها لغرض اداء الخدمات الا انها

تواجه مشكلة في المصادقة بسبب الغاء المجالس البلدية والمحافظات وخضوعها الى اقرار مجلس النواب مما زاد الامر تعقيداً، كما تطرقنا الى اختصاصات البلدية وتبين لنا انها تمارس اختصاصات عن طريق هياتها ومن أهمها الاختصاصات التنظيمية والتي اما تكون متعلقة بالتصميم الاساسي الذي لا يمكن الاستغناء عنه كونه يحدد استعمالات الارض، او متعلقة بمنح اجازة البناء ، واما تكون اختصاصات تتعلق بحماية البيئة وتقديم الخدمات الاجتماعية، إذ تبين لنا ان للبلدية دوراً في حماية البيئة من خلال القيام بمجموعة من الاختصاصات المتعلقة بجانب النظافة ، اما الاختصاصات المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية ومن اهمها توفير السكن من خلال تخصيص قطع الاراض للمستحقين وتبين ان هناك جهات تشترك مع البلدية في التخصيص وحرمان اغلب الشرائح من التخصيص ، بعدها تطرقنا إلى الرقابة على البلدية ، ونوهنا إلى أن هناك رقابة سياسية قد تكون شعبية او برلمانية ، ورقابة إدارية تمارس من قبل الجهات الادارية المركزية على اعمال واشخاص البلدية كجهة ادارية لامركزية محددة بنص القانون وذلك من خلال مراقبة مشروعية الأعمال الصادرة عنها ومدى ملائمتها للقانون ،وتكلمنا عن رقابة الهيئات المستقلة عن طريق ديوان الرقابة المالية او هيأة النزاهة وتبين انها تقوم بالانتقال الى المؤسسات البلدية لمكافحة الفساد المالي والاداري عن طريق الاخبارات التي تتلقاها عن طريق مواقعها ، وكذلك رقابة قضائية ، إذ تبرز عندما يكون هناك تعسف من قبل الإدارة، إذ يلجأ الطرف المتضرر من البلدية إلى القضاء عن طريق دعوى سواء كانت امام القضاء العادي او الاداري ، إذ تبين ان القضاء يباشر رقابته عن طريق محاكم القضاء العادي متمثلة بمحكمة البداءة كدرجة اولى للتقاضي والاستئناف كدرجة ثانية تخضع بعدها الى رقابة محكمة التمييز ، ثم تطرقنا الى رقابة القضاء الاداري عن طريق محكمة القضاء الاداري وتبين انها من الجهات التي تمارس رقابتها على البلدية عن طريق دعوى يرفعها الطرف المتضرر من البلدية ، كما تخضع قرارتها لرقابة المحكمة الادارية العليا، وتبين انها واحدة في عموم العراق على خلاف الدول المقارنة ، إذ توجد اكثر من محكمة لحماية مبدأ المشروعية وحماية حقوق الافراد والبلدية، بالإضافة الى ذلك توجد محاكم استئناف ادارية ، وأخيراً تمكن الباحث من التوصل إلى أهم الاستنتاجات والمقترحات التي تسهم في معالجة القصور التشريعي لتنظيم البلدية .

المحتويات

ت	الموضوع	رقم الصفحة
١.	**الآية القرآنية**	أ
٢.	**الإهداء**	ب
٣.	**الشكر والعرفان**	ج –د–هـ
٤.	**الملخص**	و–ز
٥.	**المحتويات**	ح–ط
٦.	**المقدمة**	١–٥
٧.	**الفصل الاول : الاطار المفاهيمي والتنظيمي للبلدية**	٦–٨٧
٨.	**المبحث الاول :التعريف بالبلدية واساسها القانوني**	٧–٣٨
٩.	**المطلب الاول : مفهوم البلدية**	٧–٢٤
١٠.	الفرع الاول : تعريف البلدية واصنافها	٨–١٩
١١.	الفرع الثاني : شروط استحداث البلدية وتمييزها عن غيرها	١٩–٢٤
١٢.	**المطلب الثاني : الاساس القانوني للبلدية**	٢٤–٣٨
١٣.	الفرع الاول : الاساس الدستوري للبلدية	٢٤–٣١
١٤.	الفرع الثاني : الاساس التشريعي للبلدية	٣١–٣٨
١٥.	**المبحث الثاني : التنظيم الإداري والمالي للبلدية**	٣٩–٨٧
١٦.	المطلب الاول : التنظيم الإداري للبلدية	٣٩–٧٠
١٧.	الفرع الاول : المجلس البلدي	٣٩–٥٤
١٨.	الفرع الثاني : رئيس البلدية	٥٥–٧٠
١٩.	**المطلب الثاني : التنظيم المالي للبلدية**	٧٠–٨٧
٢٠.	الفرع الاول : ميزانية البلدية	٧١–٧٨

٢١.	الفرع الثاني : ايرادات ونفقات ميزانية البلدية	٧٨-٨٧
٢٢.	**الفصل الثاني : اختصاصات البلدية والرقابة عليها**	٨٨-١٨٧
٢٣.	**المبحث الاول : اختصاصات البلدية**	٨٩-١٣٠
٢٤.	**المطلب الاول : الاختصاصات التنظيمية للبلدية**	٨٩-١٠٦
٢٥.	الفرع الاول : اختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي	٩٠-٩٧
٢٦.	الفرع الثاني : اختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة البناء	٩٨-١٠٦
٢٧.	**المطلب الثاني : اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة وتقديم الخدمات الاجتماعية**	١٠٧-١٢٢
٢٨.	الفرع الاول : اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة	١٢٢-١٣٠
٢٩.	الفرع الثاني : اختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية	١١٠-١١٧
٣٠.	**المبحث الثاني : الرقابة على البلدية**	١٣٠-١٨٧
٣١.	**المطلب الاول : الرقابة غير القضائية على البلدية**	١٣١-١٧٨
٣٢.	الفرع الاول : الرقابة السياسية	١٣١-١٣٩
٣٣.	الفرع الثاني : الرقابة الإدارية	١٣٩-١٥٥
٣٤.	**المطلب الثاني : الرقابة القضائية على البلدية**	١٥٦-١٨٧
٣٥.	الفرع الاول : رقابة القضاء العادي	١٥٦-١٧٢
٣٦.	الفرع الثاني : رقابة القضاء الإداري	١٧٢-١٨٧
٣٧.	**الخاتمة**	١٨٨-١٩٤
٣٨.	**المصادر**	١٩٥-٢١٥
٣٩.	**الملخّص باللغة الانكليزية**	A – B

المقدمة

اولاً : التعريف بموضوع البحث :

تعد البلدية تنظيم اداري لامركزي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري النسبي لأن للسلطة المركزية رقابة عليها، وتعمل كدائرة حكومية وجهاز خدمي له دور كبير في حياة الناس اقتصادياً واجتماعياً على اساس الخدمات التي تقدمها، ولاشك ان دور البلدية يعد مسؤولية كبيرة من خلال ما تقوم به من المهام الإدارية المناطة بها وفق القانون، والتخطيط لهذا الدور والاستعداد الجيد له اهميته الكبيرة في تلافي الاخطاء، كما ان التنظيم القانوني للبلدية لم يكن وليد اللحظة وانما ظهر منذ زمن بعيد وازداد الاهتمام به في الوقت الحاضر بعد زيادة اعباء الدولة ومسؤولياتها إزاء مواطنيها ورغبتها في اشباع الحاجات العامة وضبط المجتمع اداريا من خلال ما تملكه هيئات البلدية المتمثلة بالمجلس البلدي الهيأة المنتخبة التي تمثل المواطن والهيأة الثانية الجهاز التنفيذي (مدير البلدية) المعين من الجهة المركزية، إذ يعد كل منهما من اهم التشكيلات الإدارية للبلدية التي عن طريقها تقدم الخدمات للمواطنين، ويتم تنظيم مختلف مجالات الحياة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية خصوصا وان اهم ما يميز وحدات الادارة اللامركزية الاقليمية المتمثلة بالبلدية انها اكثر قرباً للمواطنين، والاكثر ملامسة لمشكلاتهم والعقبات التي تواجههم في الحياة وتقديم الخدمات العامة مع قدرة هذه المؤسسة على استخدام اساليب السلطة العامة لإداء هذا النشاط ، وقد عرف العراق البلدية في قانون الولايات الآيالات العثماني الصادر عام ١٨٧٧، ومن ثم قانون البلديات العثماني الصار عام ١٩٢٤ وتم تطبيقهٌ لغاية صدور قانون البلديات رقم(٨٤) لسنة١٩٣١، ثم صدر القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ واكد على تمتع البلدية بالشخصية المعنوية ، وصولاً الى قانون ادارة البلديات رقم١٦٥لسنة١٩٦٤المعدل الذي نظم البلدية كمؤسسة محلية لها شخصية معنوية تقوم بالأعمال المنصوص عليها في القانون ذاته او القوانين الاخرى، الا ان هذ القانون لا يخلو من وجود ثغرات بسبب تدخل التشريعات في عمل البلدية مما ادى إلى تعطيل وإلغاء اغلب نصوصه دون وجود الحلول، لذلك لابد من الوقوف عليها ومعالجتها للنهوض بالواقع الخدمي.

ثانياً//اهمية موضوع البحث

تكمن أهمية الموضوع ببيان التنظيم القانوني للبلدية من خلال الصلاحيات التي تزاولها لغرض الوصول لتحقيق الغاية المرجوة لإنشاء البلدية كنوع من انواع التنظيم الإداري

اللامركزي واشدها تطبيقاً عبر دراسة هياتها المتمثلة بالمجلس البلدي ورئيس البلدية ، كما تعد دراسة التنظيم القانوني للبلدية في العراق من اهم المواضيع الجديرة بالبحث والاهتمام ، فضلاً عن الدور الذي تلعبهٌ البلدية في المجتمع من خلال تقديم الخدمات، إذ تعد اللامركزية هي النظام الذي يقوم على اساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية بين الادارة المركزية من جهة وبين هيآت ووحدات ادارية اخرى مستقلة ومتخصصة على اساس اقليمي من ناحية اخرى مع وجود رقابة ادارية على هذه الوحدات ، إذ لا توجد دولة تعتمد على النظام الإداري المركزي المطلق ولا النظام الإداري اللامركزي المطلق وانما الجمع بين النظامين وتغليب احدهما على الاخر ، لأتساع الوظائف وتشعبها ولتقديم الخدمات للمواطنين بأيسر الطرق، وتأتي الدراسة من خلال بيان مفهوم البلدية واساسها وتنظيمها وهيآتها وميزانيتها واختصاصاتها وبيان الرقابة عليها وفق القوانين المنظمة للبلدية والتطبيقات القضائية في العراق والدول المقارنة ومن اهم القوانين النافذة في العراق والمنظمة للبلدية هو قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة١٩٦٤المعدل ، بينما نجد في الدول المقارنة صدور اكثر من قانون وتعديل لقوانين البلدية وذلك لمواكبة التطورات بخلاف العراق بسبب الكثير من الثغرات في قانون ادارة البلديات لم يتم معالجتها على الرغم من مرور ما يقارب سبعة عقود على صدوره.

ثالثاً//اهداف البحث

تتجلى اهداف البحث عبر اعطاء نظرة على التنظيم القانوني للبلدية في العراق لبيان هيئاتها واختصاصاتها والرقابة عليها مع اقتراح الحلول والتعديلات القانونية التي تؤدي إلى الاهتمام بالتشكيلات الإدارية في العراق اسوة بالدول محل المقارنة لغرض النهوض بالواقع الخدمي من خلال دعم الهيئات ومنحها صلاحيات اكثر تمكنها من ادارة البلدية.

كما ان هناك اهداف عدًة علمية وعملية وهي كالاتي:-

١- التعرف على مفهوم البلدية واساسها القانوني والتنظيم الإداري والمالي في العراق ومقارنتها بالجزائر وفرنسا.

٢- بيان اهم النقاط المشتركة بين التنظيم القانوني للبلدية في العراق والدول المقارنة واثر الرقابة على ممارسة البلدية لوظائفها.

٣- اجراء مقارنة بين القانون العراقي من جهة والقوانين المقارنة من جهة اخرى في كيفية سير عمل البلدية.

٤- التعرف على جملة من العراقيل القانونية التي تواجه عمل البلدية في العراق على وجه الخصوص.

٥- بيان مخرجات التنظيم القانوني في العراق والدول محل المقارنة.

رابعاً//مشكلة البحث

تثير مشكلة البحث في موضوع التنظيم القانوني للبلدية في العراق- دراسة مقارنة الكثير من المشاكل من اهمها ما يلي:-

١- ان القانون المنظم للبلدية قانون قديم واغلب نصوصه معطلة ولا يواكب التطور الحاصل في مختلف جوانب الحياة وتنوع وتعدد حاجات الجمهور ولكون البلدية دائرة خدمية مهمة لابد للمشرع العراقي من سن قانون جديد.

٢- لم يمنح المشرع المحافظ صلاحية استحداث بلدية بعد نقل الصلاحيات الخاصة بالبلديات من الوزارة الى المحافظات بموجب المادة (١٢) من قانون رقم(١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، وهذا يتعارض مع نقل الصلاحيات كون المحافظ بمثابة وزير وهو المسؤول الاعلى عن المحافظة ووحداتها الادارية والاقدر على تلبية احتياجات افرادها.

٣- تواجه البلدية في العراق مشكلة في مصادقة ميزانيتها خاصة بعد تدخل المشرع واعطاء صلاحية اقرارها الى مجلس النواب بموجب دستور٢٠٠٥، والغاء عمل مجالس المحافظات بموجب المادة(١) من قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم(١٢) لسنة ٢٠١٨ وهذا بدوره يؤدي الى تعطيل نص المادة (٦٤) بفقرتيها(٦، ٧) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل الذي يعرقل تقديم الخدمات بسبب تأخر وصولها في بداية السنة المالية ولا يحقق الغاية من انشاءها على نقيض الدول محل المقارنة.

٤- تعدد الاجهزة الرقابية على البلدية يؤدي الى ارباك في اداء اعمالها وتعارض مع تمتعها بالاستقلال المالي والإداري وفق القانون .

٥- الاختصاصات التي تمارسها البلدية في العراق محدودة على خلاف الدول محل المقارنة التي تحظى منظومتها القانونية بتعديل مستمر ودعم مركزي وتعاون بين البلديات ذاتها مما يساعدها في تقديم افضل الخدمات.

ولغرض معالجة المشاكل اعلاه لابد من دراسة التنظيم القانوني للبلدية في العراق مقارنةً بكل من الجزائر وفرنسا لمعالجة الثغرات من خلال التعرف على الهيآت والميزانية والاختصاصات والرقابة على البلدية عند ممارستها لأعمالها الخاصة بإدارة البلدية كتنظيم اداري لامركزي .

خامسا//منهجية البحث

لغرض انجاز هذه الدراسة سيستخدم الباحث المناهج التالية :-

١- المنهج الوصفي :- يتضمن وصف(البلدية) كمؤسسة وصفًا دقيقاً، ودراستها من جميع الجوانب وبيان مفهومها وتنظيمها واختصاصاتها والرقابة عليها والمعوقات التي تواجهها، من خلال ما يتوفر لدى الباحث من مواد ومصادر وقرارات من الجهات ذات العلاقة تتعلق بمشكلة الدراسة.

٢- المنهج التحليلي المقارن للتنظيم القانوني للبلدية في العراق من خلال مراجعة وتحليل النصوص القانونية والتعليمات الخاصة بالبلدية واحكام القضاء العادي والإداري ومقارنتها في كل من فرنسا كونها مهد القانون الإداري والجزائر كونها دولة مستقلة تحظى بمنظومة قانونية لا تقل اهمية عن فرنسا مع التأكيد على الفقرات التي لم يتناولها مجال المقارنة والاعتماد على المنهج المقارن لغرض تسليط الضوء على الفرق بين هذه القوانين بهدف اظهار القصور وسد الثغرات القانونية التي قد تشوب النص.

٣- الدراسة الميدانية لغرض الوقوف على اهم المعوقات التي تواجه المؤسسات البلدية عند ممارسة المهام الملقاة على عاتقها من خلال اجراء الزيارة الميدانية إلى مديرية بلدية القاسم(علية السلام)احد البلديات التابعة لمديرية بلديات بابل.

سادساً //الدراسات السابقة

الامانة العلمية تتطلب ذكر الدراسات السابقة التي تناولت بعض اطراف الموضوع ، اذ توجد كتب تناولت الموضوع من جوانب مختلفة ومنها كتاب د. علي محمد بدير واخرون: مبادئ واحكام القانون الإداري لسنة ١٩٩٣ ، الا ان موضوع التنظيم القانوني للبلدية في العراق- دراسة مقارنة امراً مستجداً لا توجد رسالة او اطروحة تناولت هذا الموضوع.

سابعاً//نطاق البحث

يشمل نطاق الدراسة البلدية كأحد صور اللامركزية ولا يشمل الصور الاخرى وكما يلي:-

١- في العراق البلدية وفق قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل.

٢ – في فرنسا البلدية وفق قانون رقم ٢١٣-٨٢ لسنة ١٩٨٢ المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمناطق والاقاليم، والقانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

٣- في الجزائر البلدية وفق قانون رقم ١٠-١١لسنة٢٠١١المتعلق بالبلدية.

ثامناً//خطة البحث

ان الاعتبارات النظرية والعملية اقتضت تقسيم البحث إلى فصلين تتقدمهما مقدمة سيكون الفصل الاول بعنوان الاطار المفاهيمي والتنظيمي للبلدية ويتكون من مبحثين نخصص المبحث الاول التعريف بالبلدية واساسها القانوني والذي سنقسمه على مطلبين، نعرض في المطلب الاول مفهوم البلدية ونكرس المطلب الثاني للأساس القانوني للبلدية ، أما المبحث الثاني فنخصصهٌ للتنظيم الإداري والمالي للبلدية ، والذي يكون مقسماً على مطلبين، نخصص المطلب الاول للتنظيم الإداري للبلدية ، ونفرد المطلب الثاني للتنظيم المالي للبلدية، اما الفصل الثاني والاخير عنوانهٌ اختصاصات البلدية والرقابة عليها والذي يتضمن مبحثين نخصص المبحث الاول لاختصاصات البلدية ، والذي يقسم على مطلبين، سنفرد المطلب الاول للاختصاصات التنظيمية للبلدية ، ونكرس المطلب الثاني لاختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة وتقديم الخدمات الاجتماعية ، أما المبحث الثاني نخصصهٌ للرقابة على البلدية ، والذي يكون مقسماً على مطلبين، نخصص المطلب الاول للرقابة غير القضائية، والمطلب الثاني فسيكون للرقابة القضائية .

وتحقيقاً للترابط ننهي الرسالة بخاتمة تتضمن أهم ما تم الوصول إليه من الاستنتاجات، وما نوصي به من مقترحات، التي نضعها بين أيدي المختصين عسى ان تترجم إلى نصوص قانونية من قبل أصحاب القرار.

الفصل الاول

الاطار المفاهيمي والتنظيمي للبلدية

تمهيد وتقسيم:-

تعد البلدية صورة من صور التنظيم الإداري اللامركزي واشدها تطبيقا فضلا عن الدور الذي تلعبه البلدية في المجتمع من خلال تقديم الخدمات ،إذ تعد اللامركزية هي النظام الذي يقوم على اساس تفتيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية بين الادارة المركزية من جهة وبين هيآت ووحدات ادارية اخرى مستقلة ومتخصصه على اساس اقليمي جغرافي من ناحية اخرى مع وجود رقابة على هذه الوحدات ،اذ لا توجد دولة تعتمد على النظام الإداري المركزي المطلق ولا النظام الإداري اللامركزي المطلق وانما الجمع بين النظامين وتغليب احدهما على الاخر لاتساع الوظائف وتشعبها ولتقديم الخدمات للمواطنين بأيسر الطرق.[١]

ومن اهم القوانين المنظمة للبلدية في العراق هو قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة١٩٦٤ المعدل ، بينما نجد في الدول المقارنة صدور اكثر من قانون وتعديل لقوانين البلدية وذلك لمواكبة التطورات بخلاف العراق بسبب الكثير من الثغرات في قانون ادارة البلديات لم يتم معالجتها ولمرور ما يقارب سبعة عقود على صدوره، إذ تشكل البلدية في العراق الخلية الاولى للإدارة المحلية، نظرا للدور المهم الذي تلعبه كموقع احتكاك بين الادارة والمواطن فهي تجسيد لصورة اللامركزية الإدارية الاقليمية نتيجة اتساع الوظائف وتشعبها ولغرض الوصول إلى ايسر الطرق في تقديم الخدمات واشباع الحاجات العامة والابتعاد عن الروتين والتعقيد في خدمة المجتمع ، والعراق كأي دولة من الدول يكون التنظيم الإداري فيه من النظام المركزي والنظام اللامركزي[٢]، لذا فقد مرت البلدية في العراق بعدة تطورات بعد انتهاء الاحتلال العثماني ومنها تشريع القوانين ذات العلاقة بالبلدية ومنها قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل الذي منح البلدية الشخصية المعنوية والقوانين ذات العلاقة بالعمل البلدي ولكن لا تخلو هذه التشريعات من الثغرات التي يتم بيانها ومعالجتها في ثنايا البحث.

وتأتي دراسة الاطار المفاهيمي والتنظيمي للبلدية من خلال بيان مفهوم البلدية واساسها في الدساتير والقوانين ،وتنظيم البلدية الإداري متمثل بهيآت البلدية كالمجلس البلدي

---

[١] د. نجيب خلف احمد الجبوري : القانون الاداري، مكتبة يادكار ،السليمانية ، العراق،٢٠١٨، ص١٢١.

[٢] د. علي محمد بدير واخرون: مبادئ واحكام القانون الإداري، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ،١٩٩٣، ص١٤٠.

(هيأة المداولة) والجهاز التنفيذي (رئيس البلدية) ، فضلاً عن التنظيم المالي المتضمن التعريف بميزانية البلدية ومراحلها كالإعداد والمصادقة والتنفيذ وبيان المعوقات ومعالجتها في العمل البلدي في العراق من خلال القوانين المنظمة للبلدية ومقارنتها بالدول المقارنة واخذ الجوانب الايجابية والتوصية بتطبيقها لمعالجة القصور التشريعي .

وتأسيساً على ما تقدم سنقسم الفصل وفق مبحثين يتضمن المبحث الاول التعريف بالبلدية واساسها القانوني ويتناول المبحث الثاني التنظيم الإداري والمالي للبلدية.

المبحث الاول

التعريف بالبلدية واساسها القانوني

بما ان البلدية تدير مرفقاً عاماً بوساطة موظفيها واموالها من خلال استعمال وسائل القانون العام ولديها موظفون عموميون واموال عامة وخاصة ومن اهدافها اشباع الحاجات العامة واداء الخدمات [١] ، وبما ان البلدية من صور اللامركزية الإدارية لذا لابد من التعرف على مفهومها اللغوي والاصطلاحي تشريعاً وقضاءً وفقهاً سواء كان في الدساتير او القوانين المنظمة للبلدية والقرارات القضائية والمختصين في القانون الإداري ومن ثم التعرف على اصناف البلدية وتمييزها عن غيرها من الدوائر الخدمية الاخرى ومن ثم التعرف على الاساس القانوني من خلال بيان الاساس الدستوري والتشريعي للبلدية مع اجراء تحليل للنصوص القانونية ومقارنتها مع الدول محل المقارنة، ولدراسة الموضوع سنقسم المبحث على مطلبين نتناول في المطلب الاول مفهوم البلدية واصنافها ونكرس المطلب الثاني للأساس القانوني للبلدية.

المطلب الاول

مفهوم البلدية

تعد البلدية دائرة خدمية تهتم بتقديم الخدمات لسكان منطقة معينة في اقليم الدولة وفق التنظيم الإداري اللامركزي ولبيان مفهومها واصنافها تم تقسيم المطلب إلى فرعين اثنين نتناول في الفرع الاول تعريف البلدية واصنافها ونكرس الفرع الثاني لشروط استحداث البلدية وتميزها عن غيرها.

---

[١] د. نجيب خلف احمد الجبوري : مصدر سابق، ص١٨٩-١٩٠.

الفرع الاول

تعريف البلدية واصنافها

سنقسم هذا الفرع على بندين، وذلك لبحث تعريف البلدية **اولاً**، واصناف البلدية **ثانياً**، وكالآتي:

اولاً: -تعريف البلدية

لغرض بيان تعريف البلدية لابد من بيان التعريف اللغوي والاصطلاحي للبلدية وكالاتي:-

١ – التعريف اللغوي للبلدية

البلدية: هيأة رسمية تقوم على شؤون البلد.[١]

ولم يرد لفظ البلدية في القران الكريم وانما ورد لفظ البلدة في مواضع عده ومنها قوله تعالى " إِنَّمَآ أُمِرْتُ أَنْ أَعْبُدَ رَبَّ هَٰذِهِ ٱلْبَلْدَةِ ..." (سورة النمل /الآية ٩١)

وفي معنى اخر ل(بلدية):- اسم مؤنث منسوب إلى بلد، مصدر صناعي من بلد: تقسيم اداري يقوم على شؤون مدينة ويعنى بمرافقها العامة ، يشرف عليه مسؤول حكومي يعرف باسم مدير او رئيس البلدية ويعاونه مجلس بلدي، مؤلف من ممثلين عن المناطق [٢] ، وهذا المعنى هو الذي يهمنا في مجال البحث للدلالة على التقسيم الإداري للبلدية الذي يضم مدير او رئيس البلدية والمجلس البلدي لغرض اداء الخدمات العامة.

٢ -التعريف الاصطلاحي للبلدية

أ-التعريف القانوني للبلدية

عبر استقراء نصوص قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل نلاحظ ان المشرع العراقي عرف البلدية صراحةً بانها " مؤسسة محلية لها شخصية معنوية تقوم بالأعمال والخدمات العامة المنصوص عليها في هذا القانون او في أي قانون اخر"[٣].

كما اكد المشرع العراقي ان الغاية من تأسيس البلدية هو القيام بالواجبات والخدمات العامة على أحسن وجه في منطقة معينة ومحددة من البلدة وفقا لإحكام القانون.[٤]

---

[١] د. شعبان عبد العاطي عطية واخرون: المعجم الوسيط، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة،٢٠٠٤،ص٦٨.

[٢] د. احمد مختار عمر: معجم اللغة العربية المعاصرة، مجلد١، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢٣٩.

[٣] الفقرة (٢) من المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٠٣٣) في١٩٦٤/١١/٢٢.

[٤] المادة(٢) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل.

كما رتب المشرع العراقي على كون البلدية مؤسسة عامة تتمتع بالشخصية المعنوية نتائج عدة تتمثل بما يلي :-

١- " تتمتع بالحقوق المشروعة المخولة لها بموجب أحكام القوانين.

٢- تستوفى الضرائب والرسوم والأجور وفقا لأحكام القوانين.

٣- تستعمل الصلاحيات التي تقدرها للقيام بالخدمات والوظائف حسب أحكام هذا القانون والقوانين الاخرى.

٤- تعقد العقود على اختلاف انواعها بمقتضى احكام القانون.

٥- تكون خصما في جميع الدعاوى التي تقام لها او عليها.

٦- تعمل بكافة الاوامر والتعليمات التي تصدرها الحكومة بموجب أحكام القانونين.

٧- تتمتع بذمة مالية مستقلة ".[١]

اما المشرع الفرنسي عد البلديات جماعات محلية بموجب المادة (٧٢) من الباب الثاني من الدستور التي نصت على" الجماعات المحلية في الجمهورية هي البلديات،..."[٢] ، نستنتج من تحليل النص اعلاه ان البلديات تمثل المستوى الثالث بعد الأقاليم والمحافظات وتعرف البلديات بانها الجماعات الاقليمية وهي صورة من صور اللامركزية وتم منحها الشخصية المعنوية بموجب قانون حقوق وحريات البلديات الفرنسي رقم ٢١٣لسنة ١٩٨٢وتسمى البلديات في فرنسا الوحدات اللامركزية الاقليمية.[٣]

اما في الجزائر فان المشرع وفق قانون البلدية لسنة٢٠١١ عرف البلدية بانها "البلدية هي الجماعة الاقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون"[٤] ، وفي نص اخر من القانون نفسه فقد عرفها بانها " البلدية هي القاعدة الاقليمية اللامركزية ، ومكان لممارسة المواطنة وتشكل اطار لمشاركة المواطن في تيسير الشؤون العمومية".[٥]

---

[١] المادة (٣) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل.

[٢] دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨المعدل ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد(٢٣٤) في١٩٥٨/١٠/٥.

[٣] فضيلة مختاري: نظام البلدية(دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، ٢٠١٩، ص٥٦.

[٤] المادة (١) من قانون رقم ١١-١٠ لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٣٧) المؤرخ في٢٢/يونيو /حزيران/٢٠١١.

[٥] المادة (٢) من قانون رقم ١١-١٠ لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

على هدى ما تقدم يمكن القول ان المشرع العراقي ساير المشرع الجزائري والفرنسي للاهتمام بتعريف مصطلح البلدية على الرغم من ان المفاهيم من الامور التي يهتم بها الفقه والقضاء وليس المشرع لان مهمة المشرع وضع الاحكام وليس الاهتمام بتعريف المصطلحات وللبلدية في العراق خصائص تتشابه مع البلدية في الجزائر وفرنسا من خلال تحليل النصوص القانونية اعلاه وكالاتي:-

١- تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية.

٢- تتمتع البلدية بالاستقلال المالي والإداري.

٣- صورة من صور اللامركزية الاقليمية أي ان كل بلدية تمارس اختصاصاتها ضمن حدودها الاقليمية ولا تتعدى إلى غيرها وتتمتع بالشخصية المعنوية ولها ذمه ماليه مستقلة ،الا ان المشرع العراقي خالفهما إذ عد البلدية مؤسسة محلية عامة بينما عدّها كل من المشرع الجزائري والفرنسي جماعات محلية او اقليمية ولكن رغم اختلاف الكلمات لكن المعنى واحد أي ان البلدية توجد في كل جزء من اقليم الدولة وفق نظام اللامركزية الإدارية.

ب-التعريف القضائي للبلدية

لدى اطلاعنا على الكثير من الاحكام القضائية سواء أكان ذلك في العراق ام في الدول المقارنة لم نجد تعريفاً محدداً للبلدية في القضاء لان المشرع في الدساتير والقوانين عرف البلدية بصورة صريحة في العراق والجزائر وفرنسا، الا انه يمكن الاشارة إلى احكام القضاء الإداري التي تشير إلى البلدية بصورة ضمنية كتمتعها بالشخصية المعنوية وفق القانون على نقيض القضاء العادي إذ عرف البلدية صراحة في الاحكام الحديثة.

ففي العراق اكد القضاء الإداري على ان البلدية على مستوى الاقضية والنواحي لها شخصية معنوية، ولها ممثل عنها ويكون بدرجة مدير عام ، اما في مركز المحافظة فلا يتمتع بالشخصية المعنوية في الدعوى المقامة من قبل احد المواطنين على المدعى عليهم كل من وزير البلديات اضافة لوظيفته ومدير البلديات العامة اضافة لوظيفته ومدير بلدية كربلاء اضافة لوظيفته شخص ثالث لعدم اكمال اجراءات تسجيل العقار المخصص له وكان مضمون الحكم هو رد الدعوى عن مدير عام البلديات كونه لا يملك الشخصية المعنوية التي تؤهله ممارسة حق التقاضي والزام مدير بلدية كربلاء بإكمال معاملة تسجيل قطعة الارض المخصصة للمدعي[١]،

---

[١] حكم محكمة القضاء الاداري بالعدد٢٠١٢/٢٦٠في ٢٠١٢/١٠/٨/ حكم منشور على الموقع الرسمي لوزارة العدل العراقية (https://ww.moj.gov.iq) ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٣٠الساعة١٢م.

يتضح لنا من الحكم اعلاه ان البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها خصم في الدعوى بصفة مدعى علية وهو يقترب من تعريف المشرع لتأكيده على الشخصية المعنوية مما رتب اثراً على ذلك وهو حق التقاضي.

اما احكام القضاء العادي على نقيض القضاء الإداري نجد حكم محكمة بداءة الديوانية عرف البلدية صراحةً بانها " ...، جهة رسمية تمثل المصلحة العامة والنفع العام،... " [١]

يتضح من الحكم اعلاه ان البلدية تمثل المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمات وهي الاهتمام بالمشاريع ومن ضمنها فتح الشوارع وانشاء الحدائق وغيرها كونها تخصص للنفع العام .

وفي حكم اخر لمحكمة التمييز الاتحادية المتضمن ان بلدية كربلاء لازالت مالكة لقطعة الارض ولم تخصص لجمعية الاسكان فلا يجبر المالك على نقل ملكيتها إلى الغير دون ارادته[٢]، يتضح من الحكم اعلاه ان البلدية لها اموال وهي حرة التصرف بها فلا تجبر على نقل الملكية إلى المدعي (جمعية الاسكان) دون ارادتها كونها تتصرف وفق القانون.

اما في فرنسا وفق احكام القضاء الإداري يمكن الاشارة إلى حكم مجلس الدولة فيها الخاص بقضية بلدية مونسيجور، إذ عرف البلدية بانها "هي الجهة المسؤولة عن صيانة الكنيسة"[٣] يتضح من الحكم اعلاه ان البلدية مسؤولة عن ادارة المرفق العام وصيانته وهي ملزمة بتحمل المسؤولية واشباع الحاجات العامة.

اما في الجزائر قضت المحكمة الاتحادية العليا بانه يجب على كل شخص يمتهن مهنة النجارة الحصول على ترخيص من الهيئات المعنية(البلدية) لغرض مزاولة النشاط [٤] ، إذ يمكن تعريف البلدية وفق الحكم المذكور هي هيأة مختصة بمنح التراخيص للممارسة مهنة النجارة .

---

[١] حكم محكمة بداءة الديوانية بالعدد ٣١٣/ ب/٢٠٢٠/ في ٢٠٢٠/١١/٩/ حكم غير منشور

[٢] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٣٠/اتحادية/تمييز/٢٠١٣في ٢٠١٣/٣/١٢، اشار اليه: مدحت المحمود، المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الاحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥-٢٠١٨)،ط١،العراق،٢٠١٩،ص٥٦.

[٣] حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر(١٩٢١/٦/١٠) ، اشار اليه: د. مازن راضي ليلو: القانون الاداري، ط٤، دار القارئ للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ،٢٠١٧، ص٤١. نقلا عن مارسولون، بروسبير، جي بريان: احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي، ترجمة احمد يسري : منشاة المعارف ،الاسكندرية ، دون سنة نشر،ص٢٠٦.

[٤] حكم المحكمة العليا/الغرف المدنية بالعدد(١١٧٩٠٨١) في٢٠١٨/٠٢/٢٢) ، المنشور على موقع المحكمة العليا في الجزائر (http://www.coursupreme.d) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٣٠الساعة١٠م.

ج- التعريف الفقهي للبلدية

يقصد بالتعريف الفقهي الجهود العلمية التي يبذلونها الفقهاء بدراسة وتحليل مبادئ واحكام القانون الإداري وترتيبها على نحو معين مما يؤدي الى استخلاص اراء ونظريات عامة ويعد الفقه في القانون الإداري مصدراً مهماً كون القانون الإداري غير مقنن من جهة وحديث النشأة من جهة اخرى.(١)

لدى الاطلاع على الكثير من المصادر للمختصين في القانون الإداري في العراق لم نجد تعريفاً جامعاً مانعاً للبلدية لان المشرع اهتم بتعريف البلدية وهي من الامور التي يهتم بها الفقه اكثر من المشرع، وقد عد بعض الفقه العراقي البلدية صورة من صور اللامركزية الادارية الاقليمية، ومن هذه التعريفات نذكر منها ان " البلدية صورة من صور اللامركزية الادارية الاقليمية المحلية تمنحها السلطات المركزية وفق القانون في جزء من اقليمها بعض من اختصاصاتها في ادارة المرفق العام مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري" (٢)، وكذلك عُرفت البلدية بأنها " هي احد هيئات الدولة التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية" .(٣) ، وفي تعريف اخر للبلدية بانها " شخصاً معنوياً عاماً اقليمياً"(٤)

اما الفقه الفرنسي عدّ البلدية صورة من صور اللامركزية الادارية الاقليمية تتمثل بالنطاق الاقليمي عندما يمنحها المشرع الشخصية القانونية لأجزاء محددة في اقليم الدولة وتكون لها الحقوق المعترف بها للشخص المعنوي وعليها الالتزامات ، إذ عرف البلدية الفقيه الفرنسي(فالين) كأحد صور اللامركزية الادارية الاقليمية " وهي هيئات محلية اقليمية لها شخصية معنوية مستقلة ذات اختصاص محدد" ، ويمتاز النظام الفرنسي بانه ابسط واقل تعقيدا من النظم الاخرى.(٥)

اما الفقه الجزائري فقد عرفها بعض المختصين في مجال القانون الإداري بانها "الجماعة الاقليمية المحلية القاعدية في النظام الإداري الجزائري، إذ تعد الإطار الذي يسمح

---

(١) د. نجيب خلف احمد الجبوري : مصدر سابق، ص٦٧.

(٢) د. مازن راضي ليلو: القانون الاداري ، ط٢، منشورات الاكاديمية العربية ، الدنمارك،٢٠٠٨، ص٤٠.

(٣) د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة ، ط١، دون دار نشر، بغداد،٢٠٠٩، ص٣٤.

(٤) د. مصطفى كامل: شرح القانون الاداري- المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي،ط١، مطبعة النجاح ، بغداد،١٩٤٩، ص١٧.

(٥) د. حسن محمد عواضة : الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة) ، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، لبنان ، ١٩٨٣،ص١٧.

للمواطنين بالمشاركة في تيسير الشؤون العمومية بسب انها ادارة جواريه والمواطن دائما يحتك بها بغرض تلبية سائر احتياجاته" [١] ، وهذا التعريف هو مشابه للتعريف التشريعي.

وفق ما تقدم نلاحظ وجود اتفاق فقهي على ان البلدية صورة من صور اللامركزية الادارية الاقليمية ولكن الاختلاف يكمن في المقومات حسب نظام كل دولة، وقد انتقد جانب من الفقه العراقي تعريف المشرع العراقي للبلدية بموجب نص المادة(١) الفقرة (٢) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل على اساس ان التعريف المذكور مقتبس من قانون البلديات السابق اولاً، ولكون وضع التعريفات من اختصاص الفقه ثانياً[٢]

كما انتقد البعض الاخر التعريف المذكور على اساس ان المشرع العراقي غير موفق في عدّ البلدية مؤسسة محلية لان المؤسسة العامة هي شخص معنوي مرفقي او مصلحي بينما البلدية هي شخص معنوي اقليمي[٣]

ومن جانبنا نؤيد اراء الفقه اعلاه، لذا كان الاجدر بمشرعنا تلافي ذلك وإلغاء نص الفقرة(٢) من المادة الاولى من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل وترك التعريف للفقه، ومن جانبنا يمكن تعريف البلدية بانها " شخص معنوي اقليمي يتمتع بالاستقلال المالي والإداري ويقدم الخدمات للمواطنين وفق القانون".

بالإضافة الى ما تقدم فقد اكد جانب من الفقه ان البلدية كشخص معنوي اقليمي تمتاز بمجموعة من الخصائص وكما يلي [٤]:-

١- تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية ويترتب على منحها هذه الخاصية الاتي:-

أ- وجود ذمه مالية مستقلة عن اموال السلطة المركزية سواء كانت اموالاً عامة او خاصة، اي تكون للبلدية ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة والمتمثلة بالإيرادات والنفقات ويمثل الجانب السلبي (النفقات) ويمثل الجانب الايجابي(الايرادات).

---

[١] د. عمار بو ضياف : شرح قانون البلدية، ط١، دار الجسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ،٢٠١٢ ، ص١١٦.

[٢] د. علي محمد بدير واخرون: مصدر سابق، ص١٨٢-١٨٣.

[٣] د. سامي حسن نجم عبد الله الحمداني : الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة،٢٠١٤ ،ص٤٠.

[٤] د. نجيب خلف احمد الجبوري :مصدر سابق، ص ٣٢، و د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مصدر سابق، ص٩٠-٩٢، ود. كامل مصطفى: مصدر سابق، ص١٤.

ب- حق التعاقد والتقاضي اي لها صلاحية ابرام العقود وتكون خصما في الدعاوي مدعياً او مدعى عليه وتقاضي الادارات والافراد ويكون التقاضي باسم مدير البلدية مع ممثل قانوني عنه، ويحق للغير مقاضاة البلدية.

ج- وجود جهاز اداري خاص مستقل عن الجهاز المركزي وتنظم علاقة الموظفين بالإدارة التشريعات وتشمل القوانين والانظمة و لا يعني الاستقلال عدم خضوعهم لقوانين الوظيفة وانما يخضعون لها من مجال التعيين والترفيع والعلاوة وغيرها.

د- اهلية اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ويعني ان للبلدية حق التملك والاستملاك وابرام عقود البيع والشراء وقبول الهبات والتبرعات وتحمل الالتزامات التي تنتج عن اعمال موظفيها.

ض- تبدأ الشخصية المعنوية بإرادة السلطة المركزية سواء انشأت بموجب الدستور او بموجب القانون وتنقضي بنفس طريقة انشائها او إلغائها او دمجها ببلدية اخرى.

٢- حق السلطة المركزية بالرقابة على البلدية وهذا يعني ان العمل الإداري في ظل اللامركزية لا يعني استقلالاً مطلقاً وانما من حق الادارة المركزية ان تراقبها وتراقب اعمالها بعدّها اجهزة ادارية مشاركة في النشاط الإداري للدولة ، والرقابة ايا كان نوعها تعد ضمانة لحماية مبدأ المشروعية الذي يعني سيادة القانون أي احترام أحكامه وسريانه على كل من الحاكم والمحكوم[١]، والرقابة سيتم التطرق اليها بالتفصيل في الفصل الثاني من الدراسة.

ثانياً / اصناف البلدية

صنف المشرع العراقي البلديات بموجب قانون أدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل على أساس عدد نفوس كل بلدية وفق أخر إحصاء رسمي عام إلى الاصناف التالية:-

أ- الصنف الخاص ويشمل أمانة العاصمة.

ب- الصنف الممتاز ويشمل بلديات الموصل والبصرة وكركوك .

ج- الصنف الاول ويشمل بلديات مراكز الألوية الأخرى والبلديات التي لا يقل عدد نفوسها عن خمسة وسبعين إلف نسمة .

هـ- الصنف الاول ويشمل بلديات مراكز الألوية الأخرى والبلديات التي لا يقل عدد نفوسها عن خمسة وسبعين إلف نسمة .

و- الصنف الثاني ويشمل البلديات التي لا يقل عدد نفوسها عن خمسة عشر الف نسمة من الصنف الثاني.

---

[١] د. محسن العبودي : مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان ، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٩٨، ص١٧٥.

ز – الصنف الثالث ويشمل البلديات التي لا يقل عدد نفوسها عن خمسة ألاف نسمة .

ح– الصنف الرابع ويشمل البلديات التي يقل عدد نفوسها عن خمسة ألاف نسمة[١].

الظاهر من النص القانوني اعلاه ان البلديات في العراق تصنف على اساس المستوى الإداري الى (بلديات مراكز المحافظات ، بلديات الاقضية، بلديات النواحي) ، وتصنف البلدية على اساس عدد النفوس وفق اخر إحصاء رسمي إلى (الصنف الممتاز ،الصنف الاول، الصنف الثاني، الصنف الثالث، الصنف الرابع)، بينما في ظل قانون البلديات السابق نجد ان المشرع صنف البلديات إلى اربعة اصناف.[٢]

كما اكد المشرع العراقي ان أصناف البلديات تعدل بعد صدور نتائج كل إحصاء رسمي عام ببيان يصدر من الوزير وينشر في الجريدة الرسمية [٣]، مع العرض ان اخر بيان لتعديل أصناف البلديات في العراق تم عام ١٩٩٨وفق اخر احصاء رسمي لسنة ١٩٩٧بعنوان بيان تعديل اصناف البلديات لكافة المحافظات الصادر من وزير الداخلية [٤] ، ولم يتم لحد الان تعديل اصناف البلديات مما يؤثر على الخدمات المقدمة بسبب زيادة اعداد السكان التي لابد من تغير صنف البلدية التي على اساسه تحدد نسبة المبالغ المالية والخدمات المطالبة بتقديمها البلدية المعنية.

ويفترض ان يكون لكل بلدية هيكل تنظيمي معتمد يختلف عن الأخرى ويعتمد على صنف البلدية وكما اوضحنا في أعلاه ،هذا وقد قامت وزارة البلديات والاشغال العامة / مديرية البلديات العامة بأعداد (٩) نماذج من الهيكل التنظيمي لمديرية بلديات المحافظة ومؤسساتها البلديات ومديريات بلديات مراكز المحافظات بأصنافها المختلفة واستحصلت مصادقة الوزير على اعتمادها وبلغت بكتابها ذي العدد (١٦٠٣٧ في ٢٠٠٨/٨/٢٨) وقد تم تحديث الهيكل التنظيمي لمديرية بلدية مركز المحافظة [٥]، ولازالت هذه الهياكل معتمدة وللوقت الحاضر ، كما

---

[١]الفقرة(١) من المادة(١١) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل.

[٢] المادة (٦) من قانون ادارة البلديات رقم (٣٤) لسنة (١٩٣١) الملغى. المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٩٩٥) في١٩٣١/٦/١٤.

[٣] الفقرة (٢) من المادة (١١) من قانون أدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل. وللمزيد : سعيد حمدان غزال، محمود بهجت: التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات،ج١، ط١، دون دار نشر، بغداد،٢٠٠٢،ص١٢٠–١٢١.

[٤] بيان تعديل اصناف البلديات لكافة المحافظات رقم ١لسنة ١٩٩٨، المؤرخ في ١٩٩٨/١/١، المنشور على موقع درر العراق(https://wiki.dorar-aliraq.net) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٣٠الساعة ١ص.

[٥] كتاب وزارة البلديات والاشغال العامة / مديرية البلديات العامة / التخطيط والمتابعة ذي العدد (٢١٤٧) في٢٠١١/١/٢٤. غير منشور.

و لابد من الإشارة إلى ان بلديات مراكز المحافظات { تكريت – بعقوبة – الكوت – الديوانية – السماوة – العمارة } التي هي من ضمن الصنف الاول قد فك ارتباطها من بلديات المحافظات أسوة ببلديات الصنف الممتاز ويكون ارتباطها مباشرة بمديرية البلديات العامة سابقا وديوان المحافظة حاليا لتحقق سرعة انجاز المهام الموكلة لها وإعطائها الدعم والأهمية المطلوبة واعتباراً من ٢٠١٢/١/١[١] ، كما ان عدد البلديات وفق اخر احصائية لعام ٢٠٢١في العراق من الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات هو(٣٩٣) بلدية موزعة على ١٨ محافظة حسب عدد السكان.[٢]

اما اصناف البلدية في فرنسا فتكون ثلاث مستويات فرعية:-

١- بلديات المحافظات

٢- بلديات المدن

٣- بلديات القرى

تعد البلدية في فرنسا ادنى مستوى في التقسيم الإداري للجمهورية الفرنسية. ويمكن للبلدية الفرنسية ان تكون مدينة من (٢،٠٠٠،٠٠٠) نسمة، كما هو الحال في باريس ،او مجرد قرية صغيرة من عشرة اشخاص . وكقاعدة عامة، فان كافة اراضي الجمهورية الفرنسية تنقسم إلى بلديات، حتى الجبال غير المأهولة او الغابات الممطرة ،مع وجود استثناءات قليلة [٣] ، كما اكد جانب من الفقه ان العدد المتزايد في البلديات كوحدات محلية يعد من السلبيات ومن اهم المشاكل التي تواجه فرنسا وتدخل فيها المجلس الدستوري لعدم وجود قيود لان البلدية توجد وان وجد عدد قليل من السكان وهذا ما اكدهٌ مؤتمر الامم المتحدة لسنة ١٩٦٢ المنعقد في نيويورك،

---

[١] الامر الاداري الصادر عن وزارة البلديات والاشغال العامة / مديرية البلديات العامة / التخطيط والمتابعة ذي العدد (٣٧٤٨١) في ٢٠١١/١١/٢٨.

[٢] بيانات الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات منشورة على الموقع لوزارة العدل(http: //web.archive.org.) بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٥تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٩. مع العرض ان استحداث البلديات في العراق مستمر وان اخر ما تم الاطلاع عليه ونشر اعلان وزيرة الاعمار والاسكان والبلديات العامة عن نية استحداث بلدية السهل الاخضر في قضاء الشرقاط ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٦٥٧) في٢٠٢١/١٢/٦،ص٢٤-٢٥.

[٣] وصل عدد البلديات في فرنسا لعام ٢٠١٥ الى (٣٦٦٨١) بلدية (٣٦٥٥٢) منها في فرنسا ذاتها و١٢٩خارج القطر الفرنسي ، منشور على موقع المدينة في فرنسا(https://:stringfixer.Com. ar .Commune-in-France.)، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٣٠الساعة ٢ص.

واوصى بتقليل العدد لغرض تجنب الدولة التعقيدات الادارية وحاجتها الى اجهزة فنية وادارية مختلفة .[١]

اما اصناف البلدية في الجزائر توجد ثلاثة أصناف في مرحلة الاستعمار تتمثل بما يلي:-

١- البلديات الأهلية:- توجد في المناطق النائية يتولى تيسير شؤونها الجيش الفرنسي بمساعدة الاعيان من الاهالي الذي يسمون بتسميات مختلفة مثل شيخ العرب وغيرها.

٢- البلديات المختلطة :- توجد في المناطق التي يقل فيها تواجد الفرنسين وتدار من قبل هيأتين هما المتصرف(الحاكم) واللجنة البلدية التي تتكون من الحاكم والمنتخبين الفرنسين والاهالي من الجزائريين.

٣- البلديات ذات التصرف التام:- توجد في المدن الكبرى وتخضع للقوانين التي تضعها السلطة الفرنسية وتتكون من ثلاث هيئات المجلس البلدي والعمدة الذي ينتخب من قبل المجلس البلدي والاقسام الإدارية الحضرية، اما البلدية بعد الاستقلال فقد اولى المشرع الجزائري بتشريع الكثير من القوانين التي تهتم ببيان عمل البلدية نتيجة الفراغ الذي تركته فرنسا وصولاً إلى القانون رقم١١-١٠لسنة٢٠١١ المتعلق بالبلدية اصبحت الجزائر هي المسؤولة عن ادارة شؤون البلديات[٢] ،كما وصل عدد البلديات في الجزائر إلى(٦٣٢) بلدية في مرحلة الاستقلال بعد ان كان في مرحلة الاستعمار(١٥٧٨) بلدية.[٣]

ومن الجدير بالذكر ولدى الاطلاع على قوانين البلدية في الجزائر بعد الاستقلال لم نجد نصاً يشير إلى اصناف البلديات وانما يوجد قرار وزاري رقم (٦٧٢٩) لسنة ١٩٨١تضمن الهيكل التنظيم الإداري للبلدية موحد ومحدد مركزيا وصنف البلديات إلى خمسة اصناف على اساس عدد السكان وكما يلي:-

١- بلدية الصنف الاول والتي يقل عدد سكانها عن ٢٠٠٠٠نسمة.

٢- بلديات الصنف الثاني يتراوح عدد سكانها ما بين ٢٠٠٠١و٥٠٠٠٠نسمة.

٣- بلديات الصنف الثالث يتراوح عدد سكانها ما بين٥٠٠٠١ و١٠٠٠٠٠نسمة.

٤- بلديات الصنف الرابع يتراوح عدد سكانها ما بين ٢٠٠٠٠١و١٥٠٠٠٠نسمة.

---

[١] د. . زكي محمد النجار: الدستور والادارة المحلية (دراسة مقارنة)، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٩٥،ص٧٣.

[٢] لشلاش محمد زكرياء : النظام القانوني للبلدية ما بين قانون ١٩٩٠وقانون ٢٠١١، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. مولاي الطاهر- سعيدة - ،٢٠١٨،ص١٥-١٦.

[٣] د. أمال بن شمسة: الاداء البشري في الادارة المحلية ، ط١، مركز الكتاب الاكاديمي،الجزائر،٢٠١٩،ص١٣٠.

٥- بلديات الصنف الخامس يفوق عدد سكانها١٦٠٠٠٠٠نسمة.[١]

وفق التقسيم اعلاه نجد ان الجزائر اخذت بالتصنيف على اساس عدد السكان اسوة بالعراق لكن بموجب قرار وزاري وليس قانون اما في ظل قانون البلدية لسنة١٩٩٠نجد ان المشرع الجزائري اكد على حرية البلدية في تشكيل هياكلها ولم يحدد الجهة المختصة ولا اصناف البلديات [٢] ومن الجدير بالذكر صدر مرسوم تنفيذي يبين اصناف البلديات لعام ١٩٩١هي خمسة اصناف على اساس عدد السكان وكما يلي[٣]:-

١- الصنف الاول البلديات التي يقل عدد سكانها عن ٢٠٠٠٠نسمة.

٢- الصنف الثاني البلديات يتراوح عدد سكانها ما بين ٢٠٠،٠١و ٥٠،٠٠٠نسمة.

٣- الصنف الثالث البلديات يتراوح عدد سكانها ما بين٥٠٠،٠١ و ١٠٠،٠٠٠نسمة.

٤- الصنف الرابع البلديات يتراوح عدد سكانها ما بين ١٠٠٠٠١و ١٦٠،٠٠٠نسمة.

٥- الصنف الخامس مجالس التصنيف الحضري والبلديات التي يفوق عدد سكانها١٥٠،٠٠٠نسمة.

ولدى الاطلاع على نصوص قانون البلدية الجزائري لسنة٢٠١١ لم نجد اي نص يشير إلى تقسيم البلدية إلى اصناف، وانما توجد نصوص اشارت بصوره ضمنية على اعتماد توزيع المقاعد على الاعضاء في المجالس البلدية واللجان الخاصة بالمجلس البلدي على اساس البلديات ذات الكثافة السكانية المشار اليه في القرار والمرسوم التنفيذي.[٤]

وفق ما تقدم يمكن القول بان البلدية في العراق تختلف عن البلدية في كل من فرنسا والجزائر من جهة العدد والتقسيم وعدد النفوس لان في فرنسا البلدية توجد وان كان عدد السكان يبلغ العشرات على الرغم من تعقيد الاجراءات بينما نجد في العراق ان عدد البلديات اقل مما هو علية في الدول المقارنة وخاصة في الريف لأنها تخضع لشروط خاصة وعلى الرغم من كون فرنسا ذات امكانيات اقتصادية وادارية عالية تفوق اغلب دول العالم الا انه يعد العدد الكبير

---

[١] المادة (٢) من القرار الوزاري رقم (٦٧٢٩) لسنة ١٩٨١المتضمن التنظيم الاداري لمصالح البلدية المؤرخ في ١٩٨١/١٠/١١.

[٢] المادة(١٢٦) من قانون رقم (٩٠-٨٠) المتعلق بالبلدية لسنة١٩٩٠، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١٥) المؤرخ في ١١/افريل /نيسان/١٩٩٠.

[٣] المرسوم التنفيذي رقم(٢٦) لسنة ١٩٩١ المتعلق بالتنظيم الاداري لمصالح البلدية ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٦) في ٢٢/فبراير/شباط/١٩٩١.

[٤] المادة (٣١) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

للبلديات من السلبيات واهم المشاكل في فرنسا لأنه يحتاج إلى امكانيات بشرية ومادية، كما يؤخذ على التقسيم في العراق ان المشرع العراقي صنف البلديات على اساس النفوس وكان من المفروض ان تصنف على اساس الموارد المالية لان المال يعد الاساس والوسيلة التي تساعد المؤسسة البلدية على تقديم مختلف الخدمات وفي مقدمتها تعبيد الشوارع والاهتمام بالحدائق والمتنزهات وغيرها من الخدمات الضرورية التي تكون ذات جدوى اقتصادية ولهذا كان على المشرع العراقي ان يكون التقسيم على اساس الموارد المالية وليس على اساس عدد السكان لان المال والكوادر الإدارية المتخصصة هي الاساس في النهوض في الواقع الخدمي.

الفرع الثاني

شروط استحداث البلدية وتمييزها عن غيرها

لغرض بيان شروط استحداث البلدية وتميزها عن غيرها سنتطرق اولاً:- لشروط استحداث البلدية وثانياً :- تمييز البلدية عن غيرها.

اولاً:- شروط استحداث البلدية

لا يمكن استحداث اي بلدية في اي دولة الا بقانون يبين شروط استحداث البلدية، ففي العراق اسند المشرع العراقي صلاحية استحداث البلدية إلى الوزير بعد توفر الشروط المنصوص عليها في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة١٩٦٤المعدل وكما يلي:-

١- الزام الوزير قبل إحداث أية بلدية ان يهيئ خارطة ووصفة حدود.

٢- ان يعلن الوزير نية استحداث ذلك في الجريدة الرسمية وبطرق الإعلان الأخرى خلال مدة ثلاثين يوماً يقبل فيها الاعتراضات والملاحظات من الدوائر الرسمية والمصالح ومن المواطنين أصحاب العلاقة ، وعلى ضوء هذه الاعتراضات يقرر الوزير ما يراه مناسبا ويكون قراره خاضعا للاعتراض لدى مجلس الوزراء خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره ويكون قرار الوزير في حالة عدم الاعتراض خلال المدة المذكورة وقرار مجلس الوزراء عند وقوع الاعتراض بهذا الشأن نهائيا.[١]

٣- تستحدث البلدية ببيان يصدره الوزير وينشر في الجريدة الرسمية[٢]

ومن الامثلة التطبيقية في الوقت الحاضر على استحداث البلديات هو استحداث بلدية في ناحية النهرين (الحردانية) في محافظة صلاح الدين/قضاء الضلوعية وذلك استناداً لأحكام المادة(٧)

---

[١] المادة (٦) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢]المادة (٧) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

من قانون ادارة البلديات العراقي بعد انقضاء المدة القانونية للإعلان المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٢٦٣٧)في٢٠٢١/٦/٢١وتم التوقيع النهائي للاستحداث من قبل وزيرة الاعمار والاسكان والبلديات العامة في٢٠٢١/٩/٢٧لغرض الاعلان بالجريدة الرسمية ومن ثم البيان النهائي لذلك.[١]

الظاهر من تحليل النصوص القانونية اعلاه ان شروط استحداث البلدية في العراق هي كالاتي:-

١-وجود خارطة ووصفة حدود

٢-اعلان النية باستحداث بلدية من قبل الوزير في الجريدة الرسمية خلال مدة(٣٠) يوم.

٣-عدم وجود اعتراض من قبل الدوائر الرسمية والمواطنين على الاستحداث.

٤-بيان نهائي في الجريدة الرسمية بعد انتهاء المدة القانونية للاعتراض.

اما المشرع الفرنسي وفق قانون رقم ٣١٢ لسنة١٩٨٢ المعدل المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم ، نجدهٌ افرد الفصل الثالث القسم الاول منه بعنوان" انشاء بلدية جديدة" اكد ان استحداث البلدية في فرنسا تمر بإجراءات عدة تتمثل بما يلي :-

١- دعوة الناخبين من قبل المحافظ لغرض التصويت على استحداث البلدية قبل (ثلاثة اسابيع) على الاقل من تاريخ الاقتراع لغرض اخذ رأيهم بالاستحداث بعد ارسال اوراق الاقتراع إلى رؤساء البلديات لغرض وضعها تحت تصرف الناخبين في مركز كل بلدية.

٢- تُنظم كل بلدية الاقتراع وعند الموافقة من قبل الناخبين ترسل لهم اوراق الاقتراع موقعة بأمر المحافظ ، ويجري الانتخاب وفق احكام قانون الانتخابات.

٣- يتم فرز الاصوات واجراء التدقيق من قبل لجان من المدققين وهم مجموعة من الناخبين الحاضرين لغرض متابعة الاجراءات في كل بلدية وتدقيق الاغلفة الخاصة بالتواقيع.

٤-اعلان النتائج من قبل المحافظ بعد اكمال الاجراءات ونشرها في كل بلدية مع اضافة محاضر الاستشارات السابقة لكل بلدية .

٥- فسح المجال للناخبين لتقديم الطعون على النتائج خلال (خمسة ايام) بعد نشر النتائج امام قلم المحكمة الإدارية مع اعطاء الحق للمحافظ باستئناف خلال اسبوعين وعلى المحكمة الإدارية

---

[١] بيان صادر عن وزيرة الاعمار والاسكان والبلديات العامة لاستحداث بلدية في ناحية النهرين (الحردانية) في محافظة صلاح الدين/ قضاء الضلوعية، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٥٠) في٤ /٢٠٢١/١٠.

الاجابة عليه خلال شهرين وفي حالة عدم اصدار الحكم خلال المدة يتم رفض المحكمة الإدارية و يرسل الطلب إلى مجلس الدولة وتطبق بحقه احكام المادة(١٢٣) من قانون الانتخابات.[١]

اما المشرع الجزائري بين ان شروط استحداث البلدية في الجزائر حسب قانون البلدية الجزائري ان البلدية تنشأ بقانون إذ نص على "...، وتحدث بموجب قانون" [٢] ، وفي نص اخرمن القانون نفسه نص على " للبلدية اسم واقليم ومقر رئيسي" [٣] ، ويكون للبلدية حدود ادارية تعين بمرسوم جمهوري بعد تقديم تقرير من وزير الداخلية واخذ راي المجالس الشعبية واخطار المجلس الشعبي الولائي.[٤]

عبر تحليل النصوص القانونية اعلاه يتضح ان شروط استحداث البلدية في الجزائر هي كالاتي:-

١- تستحدث البلدية بموجب قانون.

٢- يكون لكل بلدية اسم لتمييزها عن غيرها.

٣- يكون لكل بلدية حدود تعين بموجب مرسوم جمهوري.

٤- اخذ راي المجالس الشعبية واخطار المجلس الشعبي الولائي في البلدية التابع لها.[٥]

وفق ما تقدم يتضح ان المشرع العراقي ساير المشرع الفرنسي والجزائري في تنظيم استحداث البلدية بموجب القانون ولكن خالفهما في الشروط التي تتبع في الاستحداث ، ففي العراق يكون الاستحداث ببيان يصدر من قبل وزير الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة في الجريدة الرسمية خلال (٣٠) يوم لغرض فسح المجال للاعتراض من قبل الدوائر والمواطنين، اما في الجزائر يكون الاستحداث بمرسوم جمهوري من قبل رئيس الجمهورية ،اما في فرنسا يكون الاستحداث بإعلان المحافظ النية عن الاستحداث قبل (ثلاثة اسابيع) ومن الجدير بالذكر ان المشرع الفرنسي حدد مدة اخرى بعد اعلان نتائج الانتخابات وهي (خمسة ايام) للطعن من قبل الناخبين بنتائج الانتخابات واشراك الجهات القضائية ومنها القضاء الإداري متمثل بالمحكمة

---

[١] البند(١-٩) من المادة (٢١١٣) من قانون رقم(٢١٣) لسنة ١٩٨٢المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمناطق والاقاليم الفرنسي ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد(٥٢)المؤرخ في ١٩٨٢/٣/٣.

[٢] الفقرة(٣) من المادة (١) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة (٦) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٤] المادة (٧) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٥] شقرانه عز الدين ، رابحي شوقي عطية: مساهمة الادارة المحلية في تفعيل الخدمات العامة(البلدية نموذجا) مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، ٢٠١٧ ،ص٩.

الإداريــة ومجلــس الدولــة كــون الاســتحداث فــي فرنســا يكــون بالانتخــاب مــن قبــل الشــعب ، وهــذا اهتمــام واضــح مــن قبــل المشــرع الفرنســي علــى اشــراك المــواطن علــى الــرغم مــن ان البلديــة تحتــل المستوى الثالـث فـي التقسـيم الإداري الفرنسـي بعـد الاقلـيم والمحافظـة، الا انـه فـي العـراق والجزائـر لا توجـد انتخابـات فيمـا يتعلـق بالاسـتحداث، كمـا نلاحـظ ان الاجـراءات المتبعـة فـي العـراق والجزائـر تمتـاز بالبسـاطة علـى نقـيض فرنسـا اجـراءات مطولـة ومعقدة وتحتـاج إلـى امكانيـات ماديـة وبشـرية ، لـذا حسـنا فعـل المشـرع العراقـي فـي تنظـيم شـروط الاسـتحداث ، وعلـى الـرغم مـن عـدم وجـود انتخابـات فانـه اعطـى الحـق للمـواطنين بـالاعتراض علـى الاسـتحداث ، الا انـه يؤخـذ علـى المشـرع العراقـي بعـد نقـل الصـلاحيات للمحافظـات لـم يخـول صـلاحية الاسـتحداث للمحـافظ لأنـه يمـارس صلاحية الوزير.

يـرى الباحـث علـى المشـرع العراقـي تعـديل نـص المـادة (٧) مـن قـانون ادارة البلـديات رقـم ١٦٥ لسـنة ١٩٦٤المعـدل واعطـاء الحـق للمحـافظ بالاسـتحداث لعـدم وجـود تطبيـق عملـي بعـد نقل الصلاحيات.

ثانياً:- تمييز البلدية عن غيرها

لمصـطلح البلديـة مصـطلحات مقاربـة كثيـرة تتـداخل ببعضـها بشـكل قـد يصـعب احيانـا التمييـز بينهـا واهـم هـذه المصـطلحات هـي (امانـة العاصـمة بغـداد) ،إذ اشـار المشـرع العراقـي فـي قـانون ادارة البلـديات رقـم ١٦٤لسـنة ١٩٦٥إلـى امانـة العاصـمة بغداد هـي مؤسسـة بلديـة يرأسـها امـين العاصـمة وتتـألف مـن مجلـس امانـة العاصـمة[١] ، ولهـا قـانون الا وهـو قـانون امانـة بغـداد يحـدد مهامهـا وصـلاحياتها وتخضـع للنظـام المركـزي وتسـمى فـي ظـل قانونهـا (امانـة بغـداد) مهمتهـا تقـديم الخـدمات البلديـة ضـمن حـدود مدينـة بغـداد [٢] ، واصـبحت بلديـة بغـداد تسـمى(امانة العاصـمة) ولازالـت هـذه التسـمية ذاتهـا فـي قـانون ادارة البلـديات رقـم ١٦٥لسـنة ١٩٦٤المعـدل، ومـن اهـم مهـام امانـة العاصـمة (الاهتمـام بجماليـة العاصـمة، نظافـة العاصـمة ، تعبيـد الطـرق، الاهتمـام بمشـاريع العاصـمة، انشـاء الجسـور تشـجير العاصـمة، الاهتمـام بإنشـاء الحـدائق والمتنزهـات وغيرهـا) ، كمـا تتكون امانة العاصمة بغداد من ١٥دائرة بلدية.[٣]

---

[١] الفقرات(٣،٤،٥) من المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٢] المادة (١) من قانون امانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٥٨٣) في١٩٩٥/١٠/٢.

[٣] ومن الجدير بالذكر يرجع نشوء اول بلدية في بغداد عام١٢٨٥هـ في عهد مدحت باشا وكان رئيسها ابراهيم الدفتري وكانت بغداد مقسمة الى ثلاثة اقسام الرصافة والكرخ وباب الشيخ، ثم اندمجت وعادت بلدية بغداد واحدة عام ١٣٢٥هـ، ثم

وفق ما تقدم لابد من بيان اوجه التشابه ومن ثم الاختلاف بين البلدية وامانة العاصمة(المؤسسة البلدية) وكما يلي:-

١- كلاهما يقدم الخدمات للمواطنين.

٢-كلاهما مؤسسات حكومية.

٣-كلاهما نص عليهما صراحة قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل.

اما اوجه الاختلاف فهي كالاتي:-

١-البلدية لها شخصية معنويه وذمة مالية مستقلة، أما امانة العاصمة لا توجد لها شخصية معنوية ويرأسها مدير عام مرتبط بأمانة العاصمة.

٢- البلدية على مستوى المحافظة يحكمها نظام اللامركزية ، أما البلدية في امانة العاصمة فيحكمها النظام المركزي ولها نظامها الخاص.

٣- البلدية على مستوى المحافظة ترتبط بالمحافظة حسب قانون المحافظات رقم ٢١لسنة٢٠٠٨ المعدل ، أما امانة العاصمة فترتبط بالأمانة العامة حسب قانون امانة بغداد رقم ١٦ لسنة١٩٩٥المعدل.

٤- البلدية على مستوى القضاء او الناحية في المحافظة يرأسها مدير البلدية ، أما الامانة فيرأسها امين العاصمة يعاونه عدد من الوكلاء.[١]

٥-البلدية على مستوى القضاء او الناحية تمويل ذاتي، اما البلدية على مستوى العاصمة تمويل مركزي.

٦-البلدية على مستوى القضاء والناحية تتكون من شعب ، أما الامانة فتتكون من دوائر بلدية واقسام[٢] وتكون صلاحياتها اوسع إذ تشمل الماء والمجاري والمشاريع والكهرباء وغيرها.[٣]

اما في فرنسا تعد البلدية الوحدة الإدارية الاساسية في نظام الادارة المحلية الفرنسي ويظهر نظام الادارة اللامركزية واضحا في البلديات الفرنسية وتتشكل هيئاتها بالانتخاب والشخص المسؤول هو العمدة الذي ينتخب من بين اعضاء المجلس البلدي وتمتاز البلديات في

=صدر قانون ادارة البلديات عام ١٩٣١ الذي استمد اكثر احكامه من قانون الإيالات العثماني ، د. محمود فهمي درويش واخرون : دليل الجمهورية العراقية لسنة ١٩٦٠، ط١، دون دار مشر، بغداد،٢٠١٣،ص٧٧٧.

[١] المادة (٥) من قانون امانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ المعدل.

[٢]المادتان (١٦، ١٨) من قانون امانة بغداد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥ المعدل.

[٣] المادة(٦) من قانون امانة بغداد رقم (١٦) لسنة١٩٩٥المعدل.

فرنسا بالتجانس من حيث التشكيل والاختصاص باستثناء بلدية باريس ومدن اخرى كمرسيليا وليون فإنها تخضع إلى تنظيم بلدي خاص.[١]

اما الجزائر اول بلدية انشئت عام ١٨٣٢م في العاصمة الجزائرية الجزائر في عهد الاستعمار الفرنسي ثم تأسست الامانة العامة للحكومة الجزائرية بعد اعلان استقلال الجزائر في ٢٣سبتمبر١٩٦٣يرأسها امين عام برتبة وزير[٢]

المطلب الثاني

الاساس القانوني للبلدية

لكل مؤسسة اساس قانوني وقد يكون محدداً اما في الدساتير او التشريع العادي او كلاهما وبما ان البلدية تعد مؤسسه محلية وصورة من صور اللامركزية الاقليمية فلا يمكن تصور وجودها دون وجود اساس قانوني منظم لها ولتكوينها وتشكيلاتها وعملها حسب دستور وقانون كل دولة ولغرض بيان الاساس القانوني للبلدية تم تقسيم الدراسة إلى فرعين ندرس الاساس الدستوري للبلدية في الفرع الاول والاساس التشريعي للبلدية في الفرع الثاني.

الفرع الاول

الاساس الدستوري للبلدية

يعد الدستور القاعدة القانونية الاسمى والاعلى وهو التشريع الاساسي في الدولة ويحتل مكانة محورية في كل منظومة قانونية فهو القانون الاساسي الذي تبنى علية كل مؤسسات الدولة وقوانينها وهو الضامن الاول لحقوق وحريات المواطنين.[٣] ، وبما ان البلدية تعد من المؤسسات المحلية فلابد من بيان الاساس الدستوري للبلدية في العراق اولاً والدول المقارنة ثانياً.

اولاً:- الاساس الدستوري للبلدية في العراق

يعد الدستور من الوثائق المدونة وأحد مصادر القانون الإداري التي تمتاز بالسمو على كافة المصادر الاخرى والتي تخضع لها الادارة لأنها تنشأ وتحدد اختصاصات السلطات العامة في

---

[١] د. سامي حسن نجم عبد الله الحمداني: مصدر سابق، ص٢٠١.

[٢] موقع بلديات فرنسا-ويكيبيديا(https:www.ar.m.wikipedia.org.) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٣٠الساعة٤م.

[٣] د. إحسان المفرجي واخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة، ١٩٨٩، ص١٦١.

الدولة ويعد الدستور مصدر من مصادر المشروعية[١] ،إذ صدرت في العراق كدولة حديثة عدة دساتير[٢] اشار بعضها بشكل صريح او ضمني إلى مصطلح البلدية.[٣] وكما يلي:-

١- القانون الاساسي العراقي(دستور ١٩٢٥) الملغى

هو اول وثيقة دستورية صدرت بعد تأسيس الحكومة العراقية عام ١٩٢١والذي نشر في ١٩٢٥/٣/٢١ وعند الاطلاع على نصوص الدستور الخاصة بإدارة الاقليم والتي تضمنها الباب السابع إذ نجد ان المشرع الدستوري اشار بصوره صريحة للبلدية والذي اناط مهمة ادارتها للمجالس البلدية وتنظم بقانون إذ نص على" تدار الشؤون البلدية في العراق بواسطة مجالس بلدية بموجب قانون خاص،..." [٤]

٢- الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٣الملغى

يسمى (دستور ٤نيسان لسنة ١٩٦٣) ويسمى قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣- فقد كان على نقيض دستور ١٩٥٨اشار المشرع الدستوري في الفصل الثالث المتعلق بالسلطة التنفيذية بصورة صريحة إلى الادارة المحلية وهي من النظام اللامركزي إذ نص المشرع الدستوري على" تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات ادارية تنظم وتدار وفقا للقانون"[٥] ، وفي نص اخرمن الدستور نفسه نص المشرع الدستوري على " تختص الهيئات الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التي تمثلها وتساهم في تنفيذ الخطة للدولة، ولها ان تنشئ وتدير المرافق والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية والصحية والتربوية وذلك على الوجه المبين في القانون".[٦]

---

[١] د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، ط٢ ، دار السنهوري، لبنان ، بيروت،٢٠٢٠،ص١٢.

[٢] د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد ،٢٠١٣ ، ص١٧١.

[٣] اشارت معظم الدساتير العراقية المتعاقبة الى البلدية صراحة او ضمنا باستثناء الدستور المؤقت لسنة ١٩٥٨الملغى ،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٢) في١٩٥٨/٧/٢٨ ، والدستورالمؤقت٢٢ /نيسان/ ١٩٦٤الملغى،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٩٤٩) في١٩٦٤/٥/١٠.

[٤] المادة (١١١) من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥الملغى، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١) في ١٩٢٥/٣/٢١.

[٥] المادة(٨٣) من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٣، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٧٩٧) في١٩٦٣/٤/٢٥.

[٦] المادة(٨٤) من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٣.

٣- الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤الملغى

يسمى (دستور ٢٩- نيسان لسنة ١٩٦٤) ، إذ جاء في الباب الرابع من الدستور اعلاه والمخصص لنظام الحكم في الفصل الرابع منه والمتعلق بالسلطة التنفيذية ، ومن تقسيماتها "الادارة المحلية"[١] ، ومن خلال الاطلاع على نصوصه نجد انها جاءت مقتبسه من دستور١٩٦٣للتاكيد على اهمية الادارة المحلية ،إذ لا يمكن تصور عدم وجود علاقة لها بالبلدية كونها تساهم في ادارة المرافق العامة عن طريق هيئاتها.

٤- الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٨الملغى

بشأن الوثيقة الدستورية العراقية اعلاه الصادرة في ٢١/ايلول /١٩٦٨المؤقتة فيلاحظ انها نصت في الباب الرابع الفصل الثالث المخصص للسلطة التنفيذية رابعا: الادارة المحلية[٢]، فنجد ايضا ان نصوصه هي مقتبسه من دستور ٢٩/نيسان/١٩٦٤لذا نجد ان المشرع الدستوري لم يتغير موقفه فقد جاء مشابها للدساتير ١٩٦٣و١٩٦٤وبالتالي اشار إلى الادارة المحلية وهي احد صور الادارة اللامركزية الاقليمية.

٥- الدستور المؤقت لسنة١٩٧٠ الملغى

عبر استقراء نصوص الدستور اعلاه نجد اشارة صريحة من قبل المشرع في الباب الاول المخصص للجمهورية العراقية (الادارة اللامركزية) وتعد البلدية صوره من صورها ويعد هذا الدستور اكثر تطوراً من الدساتير السابقة ، إذ جاء فيه " تقسم الجمهورية العراقية إلى وحدات ادارية وتنظم على اساس الادارة اللامركزية " [٣] ، وهذه اشارةً واضحة من قبل المشرع الدستوري إلى اللامركزية كنمط لتوزيع السلطات بين الاجهزة الإقليمية والمركزية.[٤]

٦- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة٢٠٠٤الملغى [٥]

---

[١] المادتان(٧٨،٧٧) من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٤ الملغى ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٩٤٩) في ١٩٦٤/٥/١٠.

[٢] المادتان(٧٨،٧٧) من الدستور المؤقت لسنة ١٩٦٨ الملغى ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١٦٢٥) في ١٩٦٨/٩/٢١.

[٣] الفقرة (ب) من المادة (٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠ الملغى ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١٩٠٠) في ١٩٧٠/٧/١٧.

[٤]د. زكي محمد النجار: مصدر سابق، ص٣.

[٥] المادة(١٤٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٠١٢) في ٢٠٠٥/١٢/٢٨.

صدر الدستور اعلاه لتغير النظام السياسي في ٢٠٠٣/٤/٩، إذ كان المشرع هنا اكثر اهتماماً واشار بصورة صريحة إلى البلديات في اكثر من نص نذكر منها ما ورد في الباب الاول (المبادئ الاساسية) ،إذ نص على " نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فدرالي) ، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الاقليمية والمحافظات والبلديات والادارات المحلية،..." [١] وفي نص اخر من الدستور نفسه في الباب الثامن المخصص للأقاليم والمحافظات والبلديات والهيئات المحلية، إذ اكد على تشكيل مجالس بلدية كأحد تشكيلات البلدية ، إذ نص على " يحق لكل محافظة تشكيل مجلس محافظة وتسمية محافظ، وتشكيل مجالس بلدية ومحلية،...".[٢]

٧-دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

نلاحظ ان المشرع في الدستور العراقي الدائم تطرق بصورة صريحة إلى البلديات ، واناط اختصاص النظر في المنازعات التي تحصل بينها وبين الحكومة المركزية إلى اعلى محكمة دستورية لأهميتها ، إذ نص على " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:-..، رابعا:- الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية،..." [٣] ، وفي نص اخر من الدستور نفسه نص المشرع على " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية" [٤] ، وهذه اشارة صريحة على الاخذ بالنظام اللامركزي في العراق والبلديات صوره من صور النظام اللامركزي ولتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والمحافظات لصعوبة ادارة المرافق الإدارية ومنها البلدية من قبل الحكومة المركزية في كل جزء من اقليم الدولة باستثناء العاصمة بغداد إذ افرد المشرع الدستوري لها وضع خاص، كما حظر المشرع الدستوري على العاصمة بان تنظم لأي اقليم ، لذا نص في صلب الدستور على " اولاً:- بغداد بحدودها البلدية ،عاصمة جمهورية العراق ، وتمثل بحدودها الإدارية محافظة بغداد. ثانياً: ينظم وضع العاصمة بقانون. ثالثا: لا يجوز للعاصمة ان تنظم لإقليم ". [٥]

---

[١] المادة(٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة٢٠٠٤الملغى، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٩٨١) في ٢٠٠٣/١٢/٣١.

[٢] المادة(٤) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة٢٠٠٤ الملغى.

[٣] المادة(٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] المادة(١١٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٥] البند (اولاً) من المادة(١٢٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

وفق ما تقدم ان الدساتير العراقية السابقة المتعاقبة لم تنص اغلبها على البلدية بصورة صريحة كما بينا الا باستثناء دستور١٩٢٥كاول دستور عراقي نشأ على اثر تكوين العراق كدولة وحدوية ناشئة من حطام الامبراطورية العثمانية، إذ اهتم بالبلدية كتنظيم اداري واصدر على اثره قانون ادارة البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١الملغى الذي يعد البذرة الاولى للامركزية في العراق ،كما لم تحظَ البلدية في ظل الدساتير كل من ١٩٥٨ودستور١٩٦٤باي اهتمام ، اما قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة٢٠٠٤(الملغى) لم يختلف الامر عن دستور ١٩٢٥اهتم بالبلديات واشار اليها في اكثر من نص كما بينا، اما دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥فقد اشار إلى البلدية بشكل صريح كما ذكرنا ، واحال تنظيم ذلك بموجب القوانين العادية وجعل للعاصمة بغداد وضعاً خاصاً تخضع للنظام المركزي وهذا ان دل على شيء فهو يدل على ان ادارة البلديات في العراق تخضع للنظام المركزي واللامركزي لان العاصمة بغداد يوجد فيها مايقارب١٥بلدية لذلك نظامها مركزي اما البلدية في المحافظات فهي نظام لامركزي.

ثانياً/ الأساس الدستوري للبلدية في الدول المقارنة

بعد بيان الاساس الدستوري للبلدية في العراق لابد من بيان الاساس الدستوري للبلدية في الدول المقارنة الا وهي فرنسا والجزائر وكما يلي:-

١ -الاساس الدستوري للبلدية في فرنسا

اشار دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة[١] لسنة ١٩٥٨المعدل بصورة صريحة إلى البلديات كأحد صور اللامركزية في الباب الثاني عشر منه المخصص للجماعات الاقليمية إذ نص على " الجماعات الاقليمية في الجمهورية هي البلديات ، والمقاطعات والاقاليم ،والجماعات ذات الوضع الخاص، والجماعات الواقعة فيما وراء البحر المحددة في المادة (٧٤)،تنشأ كل جماعة محلية اخرى بموجب قانون،...".[٢]

---

[١] الجدير بالذكر اكد جانب من الفقه الفرنسي ان دستور ١٩٥٨ والذي يسمى دستور الجمهورية الخامسة انشأ نتيجة تفكك الجمهورية الرابعة بسبب عدم استطاعة السلطات المحلية على حفظ الامن ، ومن اهم المبادئ التي جاء بها هذا الفصل بين السلطات أي لكل سلطة اختصاصاتها ولا تتدخل في الاخرى ، والحكومة مسؤولة امام البرلمان، والتأكيد على ضمان استقلالية القضاء لحماية الحقوق والحريات، والاقتراع العام هو المصدر الوحيد للسلطة. موريس دوفرجيه: دساتير فرنسا، ترجمة احمد حسيب عباس، ط١، المطبعة النموذجية ، القاهرة ، بدون سنة نشر، ص١٣٠-١٣٢

[٢] المادة(٧٢) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨المعدل.

وفق النص اعلاه يتضح ان المشرع الدستوري اهتم بالتنظيم الإداري اللامركزي في فرنسا ،وعد البلديات جماعة اقليمية لها مركز دستوري لأنها انشأت بموجبه اي انها لا تلغى ولا تعدل الا بتعديل المادة ٧٢ من الدستور بينما الجماعات المحلية الاخرى تنشأ بموجب قانون ، ان المشرع الدستوري استخدم مصطلح الجماعات الاقليمية في المادة (٧٢)من الدستور للدلالة على التقسيم الإداري الذي يتخذ مستويات عدة ومنها البلديات ،وقد اكد المجلس الدستوري الفرنسي في احد احكامه بتاريخ ١٩٨٢/٢/٢٥حول قضية اقليم الكورس لتفسير نص الفقرة الاولى من المادة (٧٢) من الدستور التي تنص على " ان كل جماعة الاقليمية اخرى تنشئ بواسطة القانون" ، وقد جاء رد المجلس الدستوري ان كل وحدة اقليمية اخرى يمكن ان تنشأ بواسطة القانون مثل (اقليم باريس) لأنه يتضمن وحدة واحدة أي ان الاقاليم انشاؤها قانوني والبلديات دستوري ولكن لا يعني ان الوحدات الاقليمية التي أنشئت بموجب القانون اقل من المركز القانوني للوحدات التي أنشأت بموجب الدستور[١].

٢ –الاساس الدستوري للبلدية في الجزائر

مرت البلدية في الجزائر بعد الاستقلال بمجموعة من المشاكل ومنها العدد المتزايد في البلديات الذي ارهق كاهل الدولة وسبب عجز في الميزانية وكان هدف الدولة تقليص عدد البلديات من ١٥٧٨إلى ٦٧٦ بلدية وانشاء اجهزة للتسيير البلدي[٢]، وقد اصدر المشرع مجموعة من التشريعات الدستورية التي اشارت إلى مصطلح البلدية ونذكر منها نماذج وكما يلي:–

أ–دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٦٣الملغى

يعد اول دستور اهتم بالبلدية بعد الاستقلال إذ اعطى للبلدية اهمية ومكانة كمؤسسه في التنظيم الإداري، إذ نص المشرع على " تتكون الجمهورية من مجموعات ادارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها وتعد البلدية اساس المجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية" [٣] ، وعلى اساسه صدرت تشريعات عدة خاصة بالبلدية على اثرها اجريت اول انتخابات بلدية في الجزائر عام ١٩٦٧.

---

[١] د. زكي محمد النجار: مصدر سابق ،ص٧٤–٧٦.

[٢] سوداني كلثوم رحموني، وخملاوي فتحية : النظام القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ادرار الجزائر،٢٠١٤ ، ص٢٦–٢٧.

[٣] المادة (٩) من دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٦٣ ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد٦٤ المؤرخ في١٠/سبتمبر/ايلول/١٩٦٣.

ب- دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٧٦الملغى

عبر استقراء نصوص الدستور اعلاه تبين ان الباب الاول بعنوان (المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري) الفصل الثالث منه المتعلق بالدولة ،إذ نص المشرع الدستوري على "المجموعات الاقليمية هي الولاية والبلدية، البلدية هي المجموعة الاقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في القاعدة، التنظيم الاقليمي والتقسيم الإداري للبلاد خاضعان للقانون"[١] ، والملاحظ ان هذا الدستور اخذ بنظام اللامركزية كنظام اداري ، ولتحقيق الفعالية بين الادارة والمواطن والقضاء على الروتين فقد عد البلدية احد المجموعات الاقليمية السياسية والاجتماعية والثقافية القاعدية، ترك تنظيم ذلك التقسيم الإداري إلى القانون.

ج- دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٨٩الملغى

نص دستور١٩٨٩في الفصل الثالث من الباب الاول على" الجماعات الاقليمية للدولة هي الولاية والبلدية ،البلدية هي الجماعة القاعدية" [٢] ، ونلاحظ انه اشار صراحة للبلدية كجماعة قاعدية في الدستور.

د- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة١٩٩٦المعدل[٣]

لا يختلف الدستور اعلاه عن الدساتير السابقة فقد إشار بصورة صريحة إلى البلدية واكد على انها من الجماعات الاقليمية في الجمهورية الجزائرية من جهة وجماعة قاعدية من جهة اخرى ،إذ نص على " الجماعات الاقليمية للدولة هي الولاية والبلدية ،البلدية هي الجماعة القاعدية"[٤] ،وهو نص مقتبس من دستور١٩٨٩ .

---

[١] المادة (٣٦) من دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٧٦، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٦٤) المؤرخ في٢٢/نوفمبر/تشرين الثاني/١٩٧٦.

[٢] المادة (١٥) من دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٨٩ ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٩) المؤرخ في٢٣/نوفمبر/تشرين الثاني/١٩٨٩.

[٣] جرت عدة تعديلات على دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٩٦المعدل ومنها التعديل الدستوري قانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٢٥) المؤرخ في١٤/ابريل/نيسان/٢٠٠٢، والتعديل الدستوري قانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٦٣) المؤرخ في١٦/نوفمبر/تشرين الثاني/٢٠٠٨،اما والتعديل الدستوري قانون رقم١لسنة ٢٠١٦المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(١٤) المؤرخ في١٦/مارس/اذار /٢٠١٦،إذ نص في المادة(١٦) منه على " الجماعات الاقليمية للدولة هي الولاية والبلدية ،البلدية هي الجماعة القاعدية".

[٤] المادة (١٥) من دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٩٦المعدل، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٧٦) المؤرخ في٧/ ديسمبر/كانون الاول/١٩٩٦.

هـ- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠

لدى الاطلاع على نصوص الدستور اعلاه نجد انه اولى اهتماماً بالبلدية وعدّها من الجماعات المحلية إذ نص على" الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية،..." [١] ، كما اكد الدستور على العلاقة بين الدولة والبلدية على اساس التنظيم الإداري اللامركزي إذ نص على" تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز" [٢]

لذا نجد ان السبب الرئيسي للاهتمام بالبلدية كونها تنظيماً ادارياً لامركزياً من جهة وتلبي احتياجات السكان من الخدمات من جهة اخرى.

وفق ما تقدم نلاحظ ان المشرع العراقي في دستور٢٠٠٥ ساير المشرع الجزائري والفرنسي، إذ اهتم بالبلدية وجعل للعاصمة بغداد وضعاً خاصاً اسوة بالعاصمة باريس وافرد تنظيمها إلى قانون، الا انه لم يسن قانون لحد الان، والجدير بالذكر ان المشرع الجزائري اهتم بالبلدية منذ صدور اول دستور لسنة ١٩٦٣والى دستور ٢٠٢٠ كما بينا.

الفرع الثاني

الاساس التشريعي للبلدية

بعدان بينا الاساس الدستوري للبلدية في العراق والدول المقارنة لابد من بيان الاساس التشريعي للبلدية لأنه لا يمكن تصور وجود مؤسسة خدمية تمارس نشاطاتها دون وجود اساس قانوني تستند عليه في ممارسة اختصاصاتها لان النظام القانوني لابد منه للبلدية كأحد صور اللامركزية واكثرها تطبيقا ونظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها فقد ارسى المشرع الدستوري قواعدها في صلب الدساتير في بعض الدول كما بينا وذلك لغرض الوصول لأفضل الاوضاع لإشباع حاجات الأفراد والنهوض بمستوى الخدمات البلدية فقد شرعت قوانين عدة كأساس لعمل البلدية من قبل السلطة التشريعية ولغرض دراسة الموضوع لابد من بيان الاساس التشريعي للبلدية في العراق اولاً ومن ثم بيان الاساس التشريعي للبلدية في الدول المقارنة (التشريع العادي) ثانياً.

---

[١] المادة (١٧) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٨٢) المؤرخ في٣٠/ ديسمبر/كانون الاول/٢٠٢٠.

[٢] المادة (١٨) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠.

اولاً/ الأساس التشريعي للبلدية في العراق(التشريع العادي)

التشريع العادي هي القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية(البرلمان) ،وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور ، والتي تنظم العلاقات بين الافراد او بينهم وبين الدولة في مختلف جوانب الحياة سواء كانت اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية ، ويأتي التشريع في المرتبة الثانية بعد القواعد الدستورية كمصدر من مصادر القانون الإداري[١].

ومن اهم القوانين التي تحكم العمل البلدي في العراق ، واشارت إلى البلدية كمؤسسة محلية تلبي احتياجات الافراد من الخدمات ما يلي:-

١-قانون ادارة البلديات رقم٨٤ لسنة ١٩٣١(الملغى)[٢]

يعد من القوانين المهمة التي نظمت عمل البلدية كتشكيل واختصاص بعد صدور دستور ١٩٢٥ الذي اشار إلى ان ادارة البلدية تتم من قبل مجالس بلدية وتنظم بقانون، لذا صدر القانون اعلاه بموافقة مجلسي الاعيان والنواب وعد البلدية مؤسسة محلية ملزمه بتقديم الخدمات، إذ نص المشرع العراقي على " البلدية كل مؤسسة محلية ذات شخصية حكمية مكلفة بالقيام بالمصالح والخدمات المنصوص عليها في هذا القانون او أي قانون اخر".[٣]

٢-القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١المعدل

يعد من القوانين التي اكدت على ان البلدية من الاشخاص المعنوية إذ نص المشرع على" الاشخاص المعنوية هي: ،...،ج- الالوية والبلديات والقرى التي يمنحها القانون الشخصية المعنوية بالشروط التي يحددها،... " [٤] ، وهذا اهتمام من قبل المشرع العراقي على كون البلدية شخصاً معنوياً لان الغاية من انشاء البلدية هو تقديم الخدمات للمواطنين على احسن وجه وهذا لا يتم الا بمنحها امتيازات لممارسة اعمالها.

٣-قانون تبليط الشوارع رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٣ المعدل

---

[١] د. وسام صبار العاني: مصدر سابق ،ص١٧، د. نجيب خلف احمد الجبوري: مصدر سابق،ص٥١.

[٢] المادة(١٠٠) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٣] الفقرة(أ) من المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم (٨٤) لسنة١٩٣١الملغى.

[٤] المادة(٤٧) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة١٩٥١المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٠١٥) في١٩٥١/٩/٨.

يعد من القوانين المهمة التي تعد اساساً لعمل البلدية للاهتمام بالشوارع وصيانتها ، إذ نص المشرع العراقي على" تقوم البلدية بصيانة تبليط الشوارع التي قامت بتبليطها هي او الدوائر الرسمية او شبه الرسمية وكذلك الارصفة وتعميرها وتجديدها عند حدوث خلل،..."[١]

٤- قانون واردات البلديات رقم ١٣٠ لسنة ١٩٦٣المعدل

يعد التشريع اهتم بالواردات الخاصة بالبلدية وحددها في نص القانون ، إذ تشمل الرسوم والمخصصات والاعانات من الحكومة والغرامات المفروضة من المحاكم وبدلات الايجار والبيع والقروض والتبرعات.[٢]

٥- قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل

يعد من القوانين الاساسية التي نظمت ادارة البلدية من حيت التكوين والاختصاصات والاصناف بعد قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة١٩٣١الملغى، إذ اشار إلى البلدية كمؤسسة محلية مهمتها تقديم الخدمات للمواطنين وفق هذا القانون او أي قانون اخر.[٣]

٦-قانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة١٩٧١المعدل

ينظم علاقة البلدية بدائرة التسجيل العقاري لكون البلدية تجري التصرفات القانونية بموجب قانون ادارة البلديات رقم ١٦٤لسنة ١٩٦٥ومن ضمنها بيع العقارات التي لا يمكن اجراء أي معاملة بيع الابعد مراجعة دائرة التسجيل العقاري إذ نص المشرع العراقي على" للبلدية بيع الفضاء الكائن فوق ارصفة الشوارع لغرض انشاء طابق اخر او اكثر ويسجل هذا الحق باسم المشتري في دائرة التسجيل العقاري وفقا لتعليمات يصدرها الوزير"[٤]، واكد المشرع العراقي ان المقصود بدائرة التسجيل العقاري " ...،الدائرة المختصة بأجراء التسجيل العقاري وفق احكام هذا القانون،..."[٥]

٧- قانون الاستملاك رقم١٢ لسنة١٩٨١ المعدل

---

[١] المادة (٥) من قانون تبليط الشوارع رقم (٨٥) لسنة ١٩٦٣ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٨٤٦) في١٩٦٣/٨/٢٢.

[٢] المادة (١) من قانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة١٩٦٣المعدل،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٨٧٠) في١٩٦٣/١٠/١٢.

[٣]الفقرة (٢) من المادة(١) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٤]المادة (٦١) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٥] المادة(١) من قانون التسجيل العقاري رقم(٤٣) لسنة١٩٧١المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (١٩٩٥) في ١٩٧١/٥/١٠.

ينظم الاستملاك وفق القانون اعلاه من قبل البلدية لغرض استملاك الاراضي من الغير لقيام مشاريع تعود بالنفع العام كتوزيع الاراضي على كافة الشرائح او فتح شوارع جديدة لغرض تنفيذ التصاميم وغيرها من الخدمات إذ نص المشرع العراقي على "على المجلس ان يقرر ما يلي لغرض تنفيذ التصميم الاساسي والتصاميم التفصيلية والقيام بالخدمات والمنافع العامة اخذ ما يقتضي من الاملاك المشيدة ،...، فعلى المجلس ان يستملك ما يزيد على الربع وفقا لقانون الاستملاك" [١] ، والاستملاك اما يكون رضائياً او قضائياً او ادارياً.[٢]

٨-قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦المعدل

يعد الاستثمار من اهم الموارد المالية للبلدية لأنه يحقق مبالغ تعود بالنفع على البلدية، لذا تلتزم البلديات في المحافظة بتوفير العقارات لغرض اقامة المشاريع الاستثمارية عليها بالتعاون مع هيأة الاستثمار إذ نص المشرع العراقي على"...، تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والبلديات في المحافظة بتوفير العقارات الصالحة لإقامة المشاريع الاستثمارية عليها واعلام الهيأة الوطنية للاستثمار بأرقامها ومساحاتها وعائديتها وجنسها واستخداماتها من خلال اعداد خارطة تحدث سنويا،...".[٣]

٩-قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة٢٠٠٨ المعدل.

نجد ان موقف المشرع العراقي اتخذ اسلوباً مغايراً خاصة بعد صدور دستور ٢٠٠٥ الذي جاء بمبدأ الديمقراطية واكد وبصورة صريحة على منح المحافظات صلاحية ادارة الشؤون الخاصة بها وفق مبدأ اللامركزية الإدارية إذ نص على" ...، تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدا اللامركزية الإدارية ، وينظم ذلك بقانون ،...".[٤]

وعلى اثر ذلك تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة٢٠٠٨ المعدل الذي جاء بنظام نقل الصلاحيات الخاصة بوزارة البلديات إلى المحافظات تكريساً لمبدا اللامركزية الإدارية إذ نص على" اولاً: تؤسس هياة تسمى (الهياة العليا للتنسيق بين

---

[١] المادة (٥٣) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢] المواد(٤،٩،٢٢) من قانون الاستملاك رقم(١٢) لسنة ١٩٨١المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٢٨١٧) في١٩٨١/٢/١٦.

[٣] البند(رابعاً) من المادة (١٠) من قانون الاستثمار رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٦المعدل ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٣١) في ٢٠٠٦/١/١٧.

[٤] البند (ثانيا) من المادة(١٢٢) من دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

المحافظات،..، تتولى ما يأتي:١- نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والاشغال العامة ، الاعمار والاسكان ، ...، مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين ذات العلاقة بصورة تدريجية ،..." [١] ، الا ان نقل الصلاحيات لم يكتمل الا بعد صدور التعديل الثالث لقانون المحافظات لسنة ٢٠١٨ الذي اكد على ان الدوائر البلدية نقلت بملاكاتها و تخصيصاتها المالية واختصاصاتها من الوزارة إلى ديوان المحافظة بعد إلغاء الهياة العليا التي مهمتها التنسيق بين الوزرات والمحافظات من البند اولاً من المادة(٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل إذ جاء فيه " ١- نقل الدوائر الفرعية والاجهزة والوظائف والخدمات والاختصاصات التي تمارسها وزارات البلديات والاشغال العامة ، الاعمار والاسكان ، ...، مع اعتماداتها المخصصة لها في الموازنة العامة والموظفين والعاملين فيها إلى المحافظات في نطاق وظائفها المبينة في الدستور والقوانين ذات العلاقة بصورة تدريجية ،... "[٢]

١٠- قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة٢٠١٣المعدل

يعد من القوانين التي تعتمد عليها البلدية في ابرام عقود البيع والايجار لكون لها اموال خاصة تعتمد عليها في تقديم الخدمات ذات النفع العام إذ نص المشرع العراقي على" تسري احكام هذا القانون على اموال الدولة، المنقولة وغير المنقولة عند بيعها وايجارها، مالم ينص القانون على خلاف ذلك"[٣]، وفي نص اخر من القانون ذاته نص المشرع العراقي على" للبلدية المختصة بعد موافقة وزير البلديات والاشغال العامة ،...، بيع الاراضي المخصصة للإسكان ببدل حقيقي ،..."[٤].

تعد جميع القوانين اعلاه من ابرز القوانين التي تكون اساساً تشريعاً لعمل البلدية في العراق[٥]، ونظرا لأهمية البلدية فان كل عمل تقوم به لابد ان يكون له اساس قانوني تأكيداً

---

[١] البند (اولا) من المادة (٤٥) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٢] المادة (١٢) من قانون رقم(١٠) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٤٨٧) في٢٠١٨/٤/١٦.

[٣] البند (اولا) من المادة (١) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم(٢١) لسنة٢٠١٣المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٢٨٦) في٢٠١٣/٨/١٩.

[٤] البند (ثالثا) من المادة (٢٥) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم(٢١) لسنة٢٠١٣المعدل.

[٥] سعيد حمدان غزال، هيفاء محمود بهجت: مصدر سابق، ص٦٣٠.

لمبدا المشروعية أي خضوع الادارة في اداء اعمالها للقواعد القانونية وعدم جواز القيام بأي عمل مخالف للقانون.[١]

ثانياً/الاساس التشريعي للبلدية في الدول المقارنة(التشريع العادي)

للبلدية في الدول المقارنة قوانين تنظم عملها وتعد اساساً لها وتمنحها مجموعة من الامتيازات لغرض اشباع الحاجات العامة في كل من فرنسا والجزائر وكما يلي:-

١ - الاساس التشريعي للبلدية في فرنسا(التشريع العادي)

سبق وان بينا ان اساس انشاء البلدية في فرنسا هو دستوري وفق دستور١٩٥٨المعدل الذي جعل للنظام اللامركزي امتيازات بعد ما كانت اللامركزية تستند إلى قاعدة ان " الجمهورية الفرنسية غير قابلة للتجزئة" [٢] ،الا ان ذلك لا يعني عدم صدور تشريعات خاصة بالبلديات وانما شرعت قوانين عده تكون الاساس الذي تستند اليه البلدية في ممارسة اختصاصاتها ومن هذه التشريعات كما يلي:-

أ- قانون رقم ٢١٣لسنة ١٩٨٢المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم[٣]

هو اول قانون مؤسس للامركزية الادارية المنظم لحقوق وحريات البلديات كتشكيل وعمل وممارسة الاختصاصات والرقابة عليها وان اهم ما جاء به التأكيد على الاستقلال المطلق وليس النسبي للبلدية بإلغاء الرقابة الإدارية إذ تم استبدال الاشراف الإداري المسبق للمحافظ برقابة قضائية لاحقة اي للمحافظ صلاحية الاحالة إلى المحكمة الإدارية فقط والقاضي هو من يقرر شرعية او عدم شرعية الافعال[٤]

---

[١] د. سعيد نحيلي : القانون الاداري ،المبادئ العامة،ج١، ط١، دون دار نشر،سوريا،٢٠١٣،ص٣٤.

[٢] المادة(١) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨المعدل.

[٣] ومن الجدير بالذكر ان قانون رقم(٢١٣) لسنة ١٩٨٢المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمناطق والاقاليم الفرنسي المعدل لم يكن القانون الاول للتنظيم البلدي في فرنسا وانما سبقه القانون البلدي لسنة ١٨٨٤ إذ كانت البلديات تتمتع بموجبه بتنظيم اداري فريد ومهم إذ نص في المادة (١) منه على (تتكون الهيأة البلدية لكل بلدية من المجلس البلدي ورئيس البلدية ونائب او اكثر) اما الاحكام الرئيسية تتمثل بنص المادة (٦١) الفقرة الاولى التي نصت على(ينظم المجلس البلدي من خلال مداولاًته شؤون البلدية) اما الوظائف مجانية وفق المادة(٧٤) من القانون نصت على(وظائف رؤساء البلديات والنواب واعضاء المجالس البلدية مجانية) اما فيما يتعلق بالميزانية نصت المادة (١٣٢) على(تنقسم موازنة البلدية الى موازنة عادية وموازنة استثنائية) اما المادة(١٤٥) نصت على(ميزانية كل بلدية يقترحها رئيس البلدية ويصوت عليها المجلس البلدي وينظمها المحافظ) القانون البلدي لسنة ١٨٨٤، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد(٣٥) في ٦/ابريل/نيسان/١٨٨٤.

[٤] المادة(١٢) من قانون رقم(٢١٣) لسنة ١٩٨٢المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم الفرنسي المعدل.

ب- قانون التوجيه رقم ٩٢-١٢٠ لسنة ١٩٩٢المتعلق بالإدارة الاقليمية للجمهورية

بين المشرع الفرنسي في القانون اعلاه اساليب التعاون بين الجماعات الاقليمية واعادة تنظيم الدولة في ظل اللامركزية كما اعطى صلاحية توقيع الجماعات المحلية الفرنسية اتفاقيات مع جماعات محلية اجنبية مع احترام القدرات الدولية الفرنسية الخاصة بالتعاون اللامركزي ، بالإضافة إلى احترام حدود اختصاصاتها ، كما اشار القانون في الفصل الخامس المتضمن (مشاركة السكان في الحياة المحلية) في الباب الثاني منه إلى تنظيم علاقة الناخبين بالبلدية من خلال استشارتهم بشان القرارات التي تطلب منها السلطات المركزية اتخاذها والتي تكون من اختصاصها ويقدم اقتراح الاستشارة من قبل رئيس البلدية او طلب مقدم من ثلثي اعضاء المجلس البلدي.[١]، الظاهر وفق ما تقدم ان للبلدية في فرنسا اساساً ووجوداً دستورياً وقانونياً .

٢ - الاساس التشريعي للبلدية في الجزائر(التشريع العادي)

مرت الجزائر بعد الاستقلال بصدور مجموعة من التشريعات لغرض النهوض بالواقع الخدمي ومن بين اهم القوانين الاصلاحات السياسية التي باشرتها السلطات الجزائرية ونذكر منها بعض النماذج وصولًا للقانون النافذ وكما يلي:_.

أ- قانون رقم ٧٥-٥٨ لسنة١٩٧٥المتضمن القانون المدني المعدل

اكد المشرع الجزائري في القانون المدني على وجود قانوني للبلدية وعدّها من الاشخاص الاعتبارية بموجب ما تضمنته مواد القانون اعلاه (المعدلة) بالقانون رقم ٠٥-١٠لسنة٢٠٠٥ في الباب الثاني (الاشخاص الطبيعية والاعتبارية) الفصل الثاني منه المخصص للأشخاص الاعتبارية ومن ضمنها البلدية والتي تنص على" الاشخاص الاعتبارية وهي :الدولة، الولاية ،البلدية،..." [٢] ،كما ان البلدية في الجزائر لها اساس وتنظيم قانوني واداري وحظيت باهتمام من من قبل المشرع الجزائري ومنحها الشخصية المعنوية لغرض ممارسة مهامها وعدّها من

---

[١] المادة (١٢٥) من قانون التوجيه رقم(٩٢-١٢٠) لسنة ١٩٩٢المتعلق بالإدارة الاقليمية للجمهورية، المؤرخ في ٦/فبراير/شباط/١٩٩٢، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٢٠ الساعة ٢ص.

[٢] المادة (٤٩) من الامر رقم(٧٥-٥٨) لسنة ١٩٧٥، المؤرخ في ٢٦/سبتمبر/ايلول/١٩٧٥المتضمن القانون المدني الممتم والمعدل بالقانون رقم (٠٥-١٠) لسنة٢٠٠٥،المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد(٤٤)المؤرخ في ٢٠/يونيو/حزيران/٢٠٠٥.

الجماعات اللامركزية الاقليمية ووسيلة لتطبيق الديمقراطية كون لها مجالس منتخبة مع اشراك المواطنين في اتخاذ القرار من خلال ممارسة الانتخاب للمجالس البلدية.[١]

ب- قانون رقم١٠-١١لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية المعدل

صدرت تشريعات خاصة بالبلدية في الجزائر قبل صدور القانون اعلاه كأساس تشريعي لعمل البلدية وهي كل من قانون البلدية لسنة ١٩٦٧ الملغى الذي صدر بعد دستور١٩٦٣الجزائري بأربع سنوات والذي عد اول قانون في الجزائر منح البلدية وظائف ومهام متنوعة وبالرجوع لنصوص هذا القانون نجد ان المشرع الجزائري نص على" البلدية هي الجماعة الاقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والاساسية " [٢] ، اما القانون الثاني للبلدية هو قانون رقم (٩٠-٠٨) لسنة ١٩٩٠ الملغى الذي اكد على ان " البلدية هي الجماعة الاقليمية الاساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" [٣] ، اما القانون الحالي فلا يختلف موقف المشرع الجزائري عن القوانين السابقة فقد اكد على تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وعدّها من الجماعات الاقليمية الاساسية وهو نص مقتبس من القانون السابق.[٤]

هـ- القانون العضوي رقم ١٦-١٠لسنة ٢٠١٦المتعلق بنظام الانتخابات

يعد من القوانين المهمة التي تنظم انتخابات المجالس ومن ضمنها المجلس الشعبي البلدي كأحد تشكيلات البلدية في الجزائر ومن اهم ما جاء به انه اكد على تغير عدد اعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب تغير عدد السكان الناتج عن الاحصاء العام والاسكان الاخيرة.[٥]

وفق ما تقدم نلاحظ ان للبلدية في الجزائر اساساً دستورياً وقانونياً سواء في القوانين السابقة او الحالية ان دل على شيء فهو حرص من المشرع الجزائري للنهوض بالمؤسسات الإدارية ومنحها امتيازات وعلى راسها البلدية لتقديم افضل الخدمات للمواطنين.

---

[١] عزيزية أحمد: التنظيم الاداري للجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم،٢٠١٩،ص٨-٩.

[٢] المادة(١) من قانون رقم (٦٧-٢٤) لسنة ١٩٦٧ المتضمن القانون البلدي، المؤرخ في ١٨/ جانفي/كانون الثاني/ ١٩٦٧.

[٣] المادة(١) من قانون رقم (٩٠-٠٨) لسنة ١٩٩٠ المتعلق بالبلدية، المنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (١٥) المؤرخ في ١١/افريل /نيسان/١٩٩٠.

[٤] المادة(١) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٥] المادة(٨٠) من القانون العضوي رقم(١٦-١٠) لسنة ٢٠١٦المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٥٠) المؤرخ في٢٨/ اوت /اب/٢٠١٦.

المبحث الثاني

التنظيم الإداري والمالي للبلدية

البلديـــة وفـــق قـــانون ادارة البلـــديات رقـــم ١٦٥ لســـنة ١٩٦٤المعـــدل كمؤسســـه لهـــا شخصـية معنويـة وتتمتـع بالاسـتقلال المـالي والإداري لا يمكـن ان تمـارس نشـاطها لإشـباع الحاجـات العامـة الا بوجـود تشـكيل اداري يتـولى ادارة البلديـة ويتكـون مـن رئـيس للبلديـة ومـوظفين ومجلـس بلـدي منتخـب مـن قبـل الشـعب ويمثـل الشـعب ويكـون اقـرب اليـه لتلبيـة مطالبـه للقيـام بالأعمـال والخـدمات، ولا يتوقـف الامـر علـى التنظـيم الإداري وانمـا هنـاك تنظـيم مـالي اي لابـد مـن وجـود المـال لغـرض تيسـير الامـور اليوميـة وتقـديم الخـدمات للمـواطنين وخاصـة ان البلديـة تقـوم بـالكثير مـن الأعمـال التـي تحتـاج إلـى مبـالغ طائلـة لغـرض تنفيـذها وان اغلـب البلـديات تعتمـد علـى مواردهـا الماليـة فـي تمويـل ذاتهـا لأنهـا مـن دوائـر التمويـل الـذاتي وخاصـة البلـديات فـي الاقضـية والنـواحي ولغـرض دراسـة هـذا المبحـث لابـد مـن تقسـيمه إلـى مطلبـين الاول يتنـاول التنظـيم الإداري للبلديـة ونكرس المطلب الثاني للتنظيم المالي للبلدية.

المطلب الاول

التنظيم الإداري للبلدية

يتمثـل التنظـيم الإداري للبلديـة كشـخص معنـوي بوجـود هيئتـين تـنظم ادارة البلديـة تتسـاعد فيمـا بينهـا حسـب الصـلاحيات المحـددة لكـل منهمـا وفـق القـانون وقـد تكـون امـا هيـأة مداولـة (المجلـس البلـدي) او هيأة تنفيذية (رئيس البلدية).[١]

وللوقـوف علـى بيـان التنظـيم الإداري للبلديـة بطريقـة مفصـلة سنقسـم هـذا المطلـب علـى فـرعين نبـين في الفرع الاول المجلس البلدي اما الفرع الثاني نكرسهٌ لرئيس البلدية.

الفرع الاول

المجلس البلدي

يعـد المجلـس البلـدي الجهـة السـاندة للجهـاز التنفيـذي للبلديـة واحـد التشـكيلات الإداريـة المحلية الذي له دوراً كبيراً في ممارسة الصلاحيات وفق القانون.[٢]

---

[١] الفقرة(١) من المادة (١٧) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢] ابو ذر شاكر عبد مرزوك: النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية دراسة مقارنة بين العراق والاردن ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط،الاردن،٢٠١٣،ص٧.

ولغرض دراسة هذا الفرع لابد من التقسيم وفق بندين المجلس البلدي في العراق اولاً ومن ثم المجلس البلدي في الدول المقارنة ثانياً وكما يلي:-

اولاً:- المجلس البلدي في العراق

قبل البدء بدراسة المجلس البلدي لابد من طرح تساؤلات وهي ما هو المجلس البلدي ؟ وهل هو منتخب ام معين ؟ وماهي صلاحياته؟ وماهي القوانين التي تناولته؟ وهل المجلس البلدي لازال مستمر في العمل في الوقت الحاضر ؟

لغرض الاجابة على التساؤلات اعلاه لابد من بيان موقف المشرع العراقي[١] من المجلس البلدي وفق تشريعات عدة ومن اهمها:-

١-قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل

وهو من القوانين التي اهتمت بتنظيم عمل المجلس البلدي بما يسهم بتحقيق الوظيفة الاجتماعية وهو يسعى لتلبية حاجات المواطنين بوصفه الوسيلة لتحقيق المصالح وتنميتها إذ نص على ان" المجلس-مجلس امانة العاصمة او المجلس البلدي،..." [٢] وكما اكد المشرع العراقي على انه يكون للبلدية مجلس لا يقل عدد اعضائه عن خمسة ولا يزيد على واحد وعشرين ومنهم امين العاصمة او رئيس البلدية مع مراعاة ما ورد في الفقرة/٢/من المادة الثامنة عشرة [٣] كما بين المشرع العراقي ان للمجلس البلدي اعضاء ومن ضمنهم الرئيس يحدد عددهم حسب اصناف البلديات وكما يلي[٤]

أ- تتكون بلدية الصنف الخاص من سبعة عشر عضوا.

ب- تتكون بلدية الصنف الممتاز من ثلاثة عشر عضوا.

---

[١] يتجسد موقف المشرع العراقي وفق التشريعات التي صدرت بعد قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤من المجلس البلدي لم يكن ثابتاً إذ نجد ان المشرع العراقي في قانون المحافظات رقم ١٥٩لسنة ١٩٦٩الملغى نقل صلاحيات المجلس البلدي الى المجالس المحلية التي يتم انشاءها وفق القانون التي يتم اختيار اعضاءها بطريق الانتخاب والتعيين وكان هدف المشرع من ذلك القضاء على الازدواجية في التشكيلات البلدية التي تودي خدمات متشابهة واداء الخدمات البلدية من قبل المجالس المحلية : المواد(٥٢،٥٣،٥٤،٦٠،١٤٤) من قانون المحافظات رقم (١٥٩) لسنة ١٩٦٩الملغى،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١٧٨٩) في١٩٦٩/١٠/٣١، اما قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة١٩٩٥الملغى فقد الغى المجالس البلدية الواردة في قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل ونقلت صلاحياتها وحقوقها والتزاماتها الى المؤسسة البلدية :المادة (٩٨) من قانون مجالس الشعب المحلية رقم (٢٥) لسنة١٩٩٥الملغى، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٥٩٦) في ٢٥/كانون الاول/١٩٩٥.

[١] الفقرة(٤) من المادة(١) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٣] الفقرة (١) من المادة (٤) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٤]الفقرة (١) من المادة (١٨) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل

ج- تتكون بلدية الصنف الاول من احد عشر عضوا.

د- تتكون بلدية الصنف الثاني من تسعة اعضاء.

هـ- تتكون بلدية الصنف الثالث من سبعة اعضاء.

و- تتكون بلدية الصنف الرابع خمسة اعضاء .

كما اكد المشرع على منح صلاحية للوزير بزيادة عدد اعضاء المجلس البلدي قبل ثلاثين يوماً من الشروع بالانتخابات البلدية [١] ومن جانبنا نرى انه كان الاجدر على المشرع العراقي ان يحدد عدد اعضاء المجلس البلدي على اساس عدد النفوس وليس على اساس اصناف البلديات كونه جهة تمثل الشعب.

اما مدة العضوية ومن خلال تحليل مواد قانون ادارة البلديات العراقي يتضح ان مدة العضوية في المجلس البلدي هي اربع سنوات تبدأ من تاريخ دعوته للانعقاد [٢]، وخدماته فخرية [٣]، ولكون البلدية مؤسسة محلية ومحددة بإقليم معين ، لذا نجد ان المشرع اكد على ان يتم انتخاب اعضاء المجلس البلدي من سكان المنطقة بطريقة الانتخاب المباشر وبالاقتراع السري التام وفق قانون انتخاب خاص [٤]،لكن لم يتم سن قانون لانتخابات المجالس البلدية وانتقد جانب من الفقه ذلك لان وضع قانون انتخاب خاص ضروري لإكمال العملية الانتخابية [٥] ، ومن جانبنا نؤكد ضرورة تطبيق النص القانوني وسن قانون ينظم انتخابات المجالس البلدية لا نه لا جدوى من وضع النصوص القانونية دون وجود تطبيق عملي لها.

اما سير العمل في المجلس البلدي فاجتماعاتهُ مرة واحدة في الاسبوع وجلساتهُ علنية ويجوز له ان يعقد جلسات سريه عند وجود طلب اما من اكثرية الاعضاء الحاضرين او طلب من رئيس البلدية او تكون جلساته سرية بناءً على طلب ربع اعضاء المجلس، ويتحقق النصاب بأكثر من نصف عدد الاعضاء ويتولى رئاسة المجلس البلدي الرئيس والنائب عند غيابه واكبر الاعضاء سناً عند غياب النائب ، ويبلغ رئيس المجلس البلدي الاعضاء بالجلسة او من يقوم مقامه كما يجوز لعضو المجلس البلدي اقتراح اضافة مادة للمنهاج في الجلسة بموافقة

---

[١] الفقرة (٢) من المادة (١٨) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٢] المادة (١٩) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٣] المادة (٢٠) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٤] المادة (٢١) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٥] د. علي محمد بدير واخرون : مصدر سابق، ص١٨٧.

اكثريــة الاعضــاء، وللعضــو توجيــه الاســئلة ومناقشــتها وللــرئيس الاجابــة عليهــا او تأجيلهــا إلــى الجلسـة التـي تليهـا، وللمجلـس طلـب حضـور الاجتماعـات مـن قبـل أي موظـف مـن البلديـة فـي حـال تعلق الامر بوظيفته.[١]

امــا حــق التصــويت فجميــع اعضــاء المجلــس البلــدي متســاوون ولا يجــوز التصــويت بالوكالــة، ويكــون التصــويت بطريــق الاقتــراع العلنــي امــا الســري اســتثناءً ، وبنــاءاً علــى طلــب الاكثريــة، ويتخــذ المجلــس قراراتــهُ بأكثريــة الاعضــاء الا فيمــا يتعلــق بالميزانيــة فتكــون بأغلبيــة ثلثــي اعضـاء المجلـس، وفـي حـال تسـاوي الاصـوات تؤجـل الجلسـة إلـى جلسـة اخـرى ومـن حـق رئـيس البلديـة اتخـاذ قـرارين ورفعهمـا إلـى الـوزير او السـلطة الإداريـة لغـرض المصـادقة علـى احـدهما خـلال السـنة الماليـة[٢]،الـزم المشـرع العراقـي رئـيس البلديـة بـإعلان قـرارات المجلـس البلـدي لغـرض اطـلاع المـواطنين عليهـا [٣]، وارسـال نسـخة مصـدقة مـن قـرارات المجلـس خـلال (خمسـة ايـام)إلـى الـوزير او رئـيس الوحـدة الإداريـة للاطـلاع عليهـا[٤] ،كمـا اجـاز المشـرع العراقـي بإمكـان اي شـخص طلـب نســخة مــن القــرارات الخاصــة بالبلديــة [٥] ، وتــدون محاضــر الجلســات مــع توقيــع الاعضــاء الحاضـرين فـي نهايـة الجلسـة وكـذلك المخـالفين مـع ذكـر مخالفـاتهم تحـت تـوقيعهم مـع الـزام البلديـة بمسك سجل خاص بمحاضر الجلسات [٦]

وفـق النصـوص اعـلاه يتضـح ان المشـرع العراقـي اخـذ بأسـلوب الانتخـاب فـي اختيـار رئـيس واعضـاء المجلـس البلـدي لغـرض اشـراك المـواطنين فـي اختيـار ممثلـيهم لتقـديم الخـدمات البلديـة بمـا يلائم روح العصر ،لذا فالمجلس البلدي منتخب بنص القانون وليس معيناً وله رئيس واعضاء.

امـا عـن صـلاحيات المجلـس البلـدي بموجـب قـانون ادارة البلـديات فهـي صـلاحيات واسـعه قـد تكـون ادارية او مالية او رقابية نذكر منها ما يلي:-

أ- تعيين نائب لرئيس البلدية لإدارة المجلس البلدي عند غيابه في اول اجتماع .[٧]

---

[١] الفقرات (١-٦) من المادة (٢٩) من) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢]الفقرات (١-٤) من المادة (٣٠) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٣]الفقرة (١) من المادة (٣٤) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٤] الفقرة (٢) من المادة (٣٤) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٥] الفقرة (٢) من المادة (٢٣) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٦] المادة (٣١) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٧] الفقرة (٢) من المادة (٢٢) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

ب- النظر في استقالة أي عضو من اعضاء المجلس البلدي لغرض رفضها او قبولها بالاشتراك مع الوزير كون الاستقالة لا تتم الا بمصادقة الجهات الإدارية المركزية متمثلة بالوزير.[١]

ج- تعيين اللجان الدائمة والمؤقتة ويكون اعضاؤها من المجلس او من غير اعضاء المجلس بشرط توفر الخبرة والاختصاص.[٢]

د- للمجلس ان يقرر القيام بمشاريع سكنية للموظفين والمستخدمين على اساس المصلحة العامة من خلال تشيدها وايجارها بأسعار مناسبة او استثمارها بالإجارة الطويلة مع مراعاة تحقيق الربح للبلدية.[٣]

هـ- للمجلس ان يقرر بأغلبية ثلثي اعضائه بعد مصادقة الوزير تنحية احد اعضاء المجلس البلدي إذ ا اساء إلى سمعة البلدية.[٤]

و- المجلس مسؤول عن تنفيذ الميزانية المصدقة وهو الامر بالصرف ، ولهُ اجراء المناقلة بين ابواب الميزانية بعد موافقة الوزير ولا يجوز للمجلس اجراء المناقلة من الاعتمادات المخصصة لتسديد ديون البلدية الابعد موافقة وزير المالية ويتم الصرف وفق قانون اصول المحاسبات العامة.[٥]

بعد ان بينا الصلاحيات لابد من بيان ان ممارسة المجلس لهذه الصلاحيات لم تكن مطلقة وانما خاضعة لرقابة مجلس الوزراء واقتراح الوزير ، إذ نص المشرع العراقي على ان" لمجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير ،٠٠٠،حل مجالس الاصناف الاخرى من البلديات في حالة تجاوز صلاحياتها المنصوص عليها في القانون ،او إذ ا اصبح بقاؤها مضراً بالمصلحة العامة، او إذ ا فقد المجلس اكثرية اعضائه ،على ان يتم انتخاب مجلس جديد خلال مدة خمسة واربعين يوما من تاريخ حل المجلس، وخلال المدة ما بين حل المجلس وانتخاب مجلس جديد تقوم لجنة يشكلها الوزير للقيام بمهام المجلس خلال هذه الفترة على ان لا تقوم هذه اللجنة باتخاذ أي قرار يقتضي صرف مبالغ من صندوق البلدية لم يسبق للمجلس ان اتخذ مثل هذا القرار" [٦]

---

[١] المادة (٣٧) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢]الفقرة (١) من المادة (٣٧) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٣] المادة (٤٩) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٤] المادة (٣٨) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٥] المادة (٦٥) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٦] المادة (٧١) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

وفق ما تقدم يتضح من النص اعلاه ان المشرع حرص على ابراز الصلة بين السلطة المركزية والهيأة اللامركزية(المجلس البلدي) بما يمثل المبادئ العامة لممارسة الجهة الإدارية المركزية رقابتها على السلطات المحلية اللامركزية ، فقد منح المشرع المجلس البلدي الشخصية المعنوية وبين الصلاحيات وحدد علاقتهٌ بالسلطة الإدارية المركزية على الوجه التالي:-

١- ان السلطة الإدارية المركزية لها صلاحية الرقابة على المجلس البلدي.

٢- ان السلطة الإدارية المركزية لها صلاحية الاشراف على المجلس البلدي ومراقبة تنفيذ الميزانية وتدقيق الحسابات.

٣- ان السلطة الإدارية المركزية لها صلاحية حل المجلس البلدي.

٤- ان السلطة الإدارية المركزية لها صلاحية المصادقة على قرارات المجلس البلدي المتعلقة بالصرف إذ ا زاد المبلغ المراد صرفه عن حدود معينة.

٢- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة٢٠٠٨ المعدل.

ان المشرع العراقي في القانون اعلاه جاء بموقف مغاير للقوانين السابقة الغى تشكيلات وصلاحيات المجلس البلدي إذ نص على " يُلغى بعد سريان هذا القانون كل من،... ،ثالثاً: ما ورد في قانون إدارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة (١٩٦٤) المعدل حول تشكيلات وصلاحيات المجالس البلدية ،..." [١] ،على الرغم من ان وجود المجلس البلدي يعد من التشكيلات الإدارية المهمة للبلدية بموجب قانون ادارة البلديات والجهة الساندة للجهاز التنفيذي(رئيس البلدية) كونه جهة مداولة ومراقبة ويتمتع بصلاحيات واسعة كما بينا، ولكون المجالس البلدية انشأت لغرض تمثيل الشعب عن طريق الانتخاب كون ان الشعب لديه ممثلين أي وكلاء يتم انتخابهم للممارسة وظائف متعددة وهذا يمثل نوع من انواع الديمقراطية غير المباشرة .[٢]

وفق ما تقدم يتضح ان موقف المشرع العراقي من المجلس البلدي لم يكن ثابتاً فتارة يأتي قانون ويمنحه صلاحيات واسعة وخاصة قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل وهو القانون الاساس وتارة يأتي قانون مجالس الشعب المحلية رقم٢٥لسنة١٩٩٥ ويلغي المجلس البلدي ويمنح الصلاحيات للمؤسسة البلدية أي لمدير البلدية وهذا بدوره يؤدي إلى الازدواج الوظيفي اما قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة٢٠٠٨ المعدل. فقد

---

[١] البند (ثالثا) من المادة (٥٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة٢٠٠٨ المعدل.

[٢] د. علي هادي حميدي الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر،٢٠١٤، ص١٣٧.

الغى صلاحيات وتشكيلات المجلس البلدي ومن ثم نتفق مع المشرع في إلغاء المجلس البلدي للأسباب التالية:-

١-ان وجود المجلس البلدي مخالف لمبدأ الديمقراطية التي جاء بها الدستور العراقي النافذ لسنة٢٠٠٥لعدم الالتزام بالمدة المحددة للانتخابات.

٢- ان المشرع بموجب قانون ادارة البلديات كما بينا احاط المجلس البلدي برقابة السلطة الإدارية المركزية من خلال اتخاذ قرار بحل المجلس عند مخالفته للقانون ،الا ان إلغاء المجلس البلدي لا يخالف قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل في الوقت الحالي لوجود جهات رقابية عدة.

٣- على الرغم من ان المجلس البلدي جهة تمثل الشعب واقرب لتلبية مطالبه كونه منتخباً لكنه لم ينجح في تحقيق مطالب الشعب.

للأسباب اعلاه يتفق الباحث مع المشرع العراقي بعدم الابقاء على المجالس البلدية وصلاحياتها المنظمة بموجب قانون ادارة البلديات وتوزيع اعضاء المجلس على اساس عدد النفوس وليس الاصناف وعدم الالتزام بمدة العضوية لكون المجالس البلدية استمرت بالعمل على الرغم من انتهاء المدة وهي اربع سنوات وعدم اجراء الانتخابات بالموعد المحدد اسوة بمجلس النواب.

ثانياً:-المجلس البلدي في الدولة المقارنة

بعد ان بينا المجلس البلدي في العراق كتشكيل وصلاحيات والقوانين المنظمة له وصولاً إلى الغائه بموجب قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة٢٠٠٨ المعدل لذا لابد من بيان المجلس البلدي في الدول محل المقارنة من خلال الاجابة على التساؤلات التالية هل توجد مجالس بلدية في فرنسا والجزائر؟ وهل لديها صلاحيات واسعة؟ وهل لازالت مستمرة في العمل ام الغيت؟ ولغرض بيان ذلك نتناول الموضوع وكما يلي:-

١- المجلس البلدي في فرنسا(conseil Muncipality)

عرف المشرع الفرنسي المجلس البلدي هو هيأة منتخبة تابعة للبلدية مسؤولة عن تنفيذ اعمال المدينة في مداولاًتها[١]، وعلاوة على ذلك افرد المشرع الفصل الاول من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي المعدل بعنوان (المجلس البلدي) إذ نص على " تتكون الهيأة البلدية

---

[١] المادة(٢٩-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد(٤٧) في ١٩٩٦/٢/٢٤.

في كل بلدية من المجلس البلدي ورئيس البلدية ونائب واحد او اكثر،..." [١]، يتضح من النص ان المجلس البلدي هو احد هيئات البلدية ،كما اكد المشرع على وجود اعضاء للمجلس البلدي يتم انتخابهم لمدة ست سنوات[٢]، وبالاقتراع العام المباشر[٣]، ويحدد عددهم على اساس عدد السكان وكما يلي[٤]:-

أ-يتكون المجلس البلدي من (٧) اعضاء في البلديات التي يكون عدد سكانها اقل من ١٠٠نسمة.

ب- يتكون المجلس البلدي من (١١) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠و٤٩٩نسمة.

ج- يتكون من المجلس البلدي(١٥) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠و١،٤٩٩نسمة.

د- يتكون المجلس البلدي من(١٩) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين١،٥٠٠و٢،٤٩٩نسمة.

هـ- يتكون المجلس البلدي من (٢٣) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٢،٥٠٠و٣،٤٩٩نسمة.

و-يتكون المجلس البلدي من(٢٧)عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٣٥٠٠و٤،٩٩٩نسمة.

ز- يتكون المجلس البلدي من (٢٩) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٥،٠٠٠و٩،٩٩٩نسمة.

---

[١] البند (اولاً) من المادة(١-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(٢٢٧) من قانون الانتخابات المعدلة بالمادة(٢١) من المرسوم رقم(١١٦٥) لسنة ٢٠٠٣ المتعلق بالتبسيط الاداري في المسائل الانتخابية، المؤرخ في٨/كانون الاول/٢٠٠٣، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة٣/٤/٢٠٢٢الساعة ١م.

[٣] المادة(١) من القانون رقم (٤٠٣) لسنة ٢٠١٣ المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس البلدية والمستشارين البلديين ومستشاري المجتمع وتعديل التقويم الانتخابي، المؤرخ في١٧/ماي /ايار/٢٠١٣،المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة٣/٤/٢٠٢٢الساعة ١م.

[٤] المادة(٢-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية المعدلة بالقانون رقم (٤٠٣) لسنة ٢٠١٣ المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس البلدية والمستشارين البلديين ومستشاري المجتمع وتعديل التقويم الانتخابي.

و- يتكون المجلس البلدي من (٣٣) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ١٠،٠٠٠و ١٩،٩٩٩ نسمة.

ط- يتكون المجلس البلدي من (٣٥) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٢٠،٠٠٠و ٢٩،٩٩٩نسمة.

ي- يتكون المجلس البلدي من(٣٩) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٣٠،٠٠٠و ٣٩،٩٩٩نسمة.

ك- يتكون المجلس البلدي من (٤٣) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٤٠،٠٠٠و ٤٩،٩٩٩نسمة.

ل- يتكون المجلس البلدي من (٤٥) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٥٠،٠٠٠و ٥٩،٩٩٩نسمة .

م- يتكون المجلس البلدي من (٤٩) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٦٠،٠٠٠ و ٧٩،٩٩٩نسمة.

ن- يتكون المجلس البلدي من(٥٣) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٨٠،٠٠٠و ٩٩،٩٩٩نسمة.

س- يتكون المجلس البلدي من(٥٥) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠،٠٠٠و ١٤٩،٩٩ نسمة.

ع- يتكون المجلس البلدي من (٥٩) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ١٥٠،٠٠٠و ١٩٩،٩٩٩ نسمة.

ف- يتكون من٦١عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٢٠٠،٠٠٠ و ٢٤٩،٩٩٩نسمة.

ص- يتكون المجلس البلدي من (٦٥) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين٢٥٠،٠٠٠ و ٢٩٩،٩٩٩نسمة .

ق- يتكون المجلس البلدي من (٦٩) عضواً في البلديات التي يصل عدد سكانها٣٠٠،٠٠٠نسمة او ما يفوقه.

ان التقسيم وفق القانون اعلاه لعدد اعضاء المجلس البلدي لم يكن الاول وانما سبقته قوانين اخرى[١]، لذا نجد ان المشرع الفرنسي وفق قانون١٧/مايو/٢٠١٣ خفض عدد الاعضاء من(٩)إلى(٧) في البلديات التي يقل عدد سكانها عن (١٠٠) نسمة وتصل إلى(٦٩) عضواً في البلديات التي يصل عدد سكانها إلى(٣٠٠،٠٠٠) نسمة[٢] ،اما بلدية باريس عدد اعضائها(١٦٣) مقسمة إلى ٢٠ قطاعاً[٣]، اما مرسيليا عدد الاعضاء هو(١٠١)عضو وبلدية ليون عدد الاعضاء (٧٣)[٤]، وكذلك ميز القانون بين البلديات التي يقل عدد سكانها عن (٣٥٠٠) نسمة فيكون انتخاب الاعضاء بنظام الدورتين ،اما التي تزيد عن هذا العدد فيكون بنظام التمثيل النسبي ثم جاءت انتخابات٢٠١٤خفضت العدد إلى ١٠٠٠نسمة لغرض تسهيل التكافؤ بين الرجال والنساء ويتم انتخاب اعضاء المجالس البلدية بأغلبية الاصوات في جولتين[٥] ويتم انتخاب اعضاء المجالس البلدية في الجولة الاولى بالأغلبية المطلقة إذ حصل المرشحون على ربع اصوات الناخبين اما الجولة الثانية بنظام الاغلبية النسبية بشرط حصول مرشح او اكثر على عدد الاصوات نفسه وتكون الاولوية للأقدم.[٦]

اكد المشرع الفرنسي ان من يتولى رئاسة المجلس البلدي رئيس البلدية وفي حال تعذر ذلك يرأسه من يحل محله في الجلسات لمناقشة الحساب الإداري لرئيس البلدية ويتم انتخاب رئيس البلدية من قبل المجلس البلدي ، وكما له حضور مناقشات المجلس البلدي لكن

---

[١] ومن التشريعات التي حددت عدد اعضاء المجلس البلدي المرسوم رقم(٧٧-٩٠) لسنة١٩٧٧، إذ وزع المشرع الفرنسي عدد اعضاء المجلس البلدي حسب عدد السكان فجعل عدد اعضاء٩ للبلديات التي لا يزيد عدد سكانها عن١٠٠نسمة و٤٩ للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن ٣٠٠،٠٠٠نسمة فما فوق :المادة(٢-١٢١) من قانون رقم (٩٠) لسنة١٩٧٧ المتعلق بشان مراجعة مدونة الادارة المجتمعية وترميز النصوص التشريعية المطبقة على البلديات، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد(١١) في ١٩٧٧/٢/٣.اما قانون رقم(٩٧٤) لسنة ١٩٨٢ تعديل القانون الانتخابي المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس البلدية وشروط تسجيل المواطنين خارج فرنسا بشان القوائم الانتخابية، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد(١١) في ٢٠/تشرين الثاني/١٩٨٢.

[٢] القسم (٢٦) من المادة(١) من بالقانون رقم(٤٠٣) لسنة ٢٠١٣ المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس البلدية والمستشارين البلديين ومستشاري المجتمع وتعديل التقويم الانتخابي.

[٣] المادة(٣-٢٥١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤]المادة(١-٢٥١٣) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] المادة(٢٥٢) من قانون الانتخابات الفرنسي المعدلة بالقانون رقم (٤٠٣) لسنة ٢٠١٣ المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس البلدية والمستشارين البلديين ومستشاري المجتمع وتعديل التقويم الانتخابي.

[٦] المادة(٢٥٣) من قانون الانتخابات الفرنسي المعدل.

عليه ان ينسحب عند التصويت في الامور المتعلقة به ومنها الحساب الإداري[١] ، كما يجتمع المجلس مرة كل ثلاثة اشهر وعادة يكون مره كل شهر ويكون عادة الاجتماع بعد التجديد العام للمجالس البلدية اعتباراً من اقرب وقت ليوم الجمعة وعلى ابعد تقدير يوم الاحد الذي يلي الاقتراع وترسل الدعوى إلى الاعضاء لحضور الاجتماع قبل ثلاثة ايام من موعد الاجتماع الاول ويجتمع المجلس البلدي في دار البلدية ويجوز عقد اجتماع واحد او اكثر في ملحقات دار البلدية بعد تبلغ المواطنين قبل خمسة عشر يوماً من عقد الاجتماع [٢] ، كما يعد المجلس البلدي النظام الداخلي خلال ستة اشهر من انشائه بالإمكان احالته إلى المحكمة الإدارية[٣]، و قد يكون الاجتماع بناء على دعوة من رئيس البلدية خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً يسبقها طلب مسبب له من ممثل الدولة او بناءاً على طلب ٣/١ اعضاء المجلس البلدي[٤]

اما اجتماعاته تكون علنية بناءاً على طلب ثلاثة اعضاء او رئيس البلدية دون مناقشة ، ويجوز للمجلس البلدي ان يقرر بالأغلبية المطلقة جعلها سرية [٥] ، اما التصويت يتم بثلاث طرق قد يكون تصويتاً عادياً برفع الايدي او الوقوف او اقتراعاً عاماً بناءاً على طلب ربع الاعضاء الحاضرين او اقتراعاً سرياً بناءً على طلب ٣/١الحاضرين سري [٦] ، ويجوز للعضو ان ينوب غيره بالتصويت بناءً على وكالة مكتوبة تستخدم لثلاث مرات[٧] ، كما للمجلس تشكيل لجان تهتم بالأمور المتعلقة باجتماعات المجلس بناءً على طلب من الادارة اومن احد الاعضاء تختص بفحص المسائل المعروضة على المجلس المتعلقة بتخطيط المدن والاسكان والتعليم وغيرها [٨].

اما صلاحيات المجلس البلدي كرئيس واعضاء فانه يتمتع بصلاحيات واسعة وهي كالاتي:-

أ- سلطة تنظيم شؤون البلدية من خلال مداولاًته، وله صلاحية ابداء الراي وفق القوانين واللوائح التي تقضي بذلك او بناءً على طلب ممثل الدولة القوانين واتخاذ كافة القرارات المتعلقة بإدارة المجتمعات المحلية. [٩]

---

[١] المادة(١٤-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(٧-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة(٨-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة(٩-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] المادة(١٨-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٦] المادة(٢١-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٧]المادة(٢٠-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٨] المادة(٢٢-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٩] المادة(٢٩-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

ب- يقرر المجلس انشاء وموقع المدارس الابتدائية ورياض الاطفال في التعليم العام بعد استشارة ممثل الدولة في الدائرة ،ويباشر بتسمية الطرق والمحليات ومنها الطرق الخاصة المفتوحة لحركة المرور مع الزام البلديات بتقديم البيانات اللازمة بأسماء الطرق وترقيم المنازل والمباني ويحدد تطبيقها بقرار من مجلس الدولة.[١]

هـ- يغلق المجلس البلدي الحساب الإداري الذي يقدمه رئيس البلدية له سنويا كما يغلق ويناقش حسابات الادارة للمستلمين باستثناء التسوية النهائية.[٢]

و- يضع المجلس كل عام قائمة بأسماء دافعي الضرائب المحتمل تعيينهم في لجنة الضرائب البلدية المباشرة وفق المادة ١٦٥٠من قانون الضرائب العام.[٣]

ز- تعيين الاعضاء والمندوبين في المجلس البلدي للهيئات الخارجية واستبدالهم وفق النصوص والشروط القانونية.[٤]

ح- الموافقة على مداولات مراكز العمل الاجتماعي البلدية المتعلقة بالقروض.[٥]

ط- تعيين شرطة البلدية بعد تخرجهم لحفظ امن المواطن واملاكه ومراقبة قيام الموظفين بواجبهم على افضل وجه فيما يخص السجل المدني كمنح او تجديد جواز السفر او هوية او شهادة الميلاد، ومنح رخص البناء للمحلات التجارية، ومساعدة العاطلين عن العمل وتامين وظيفة لهم.[٦]

٢- المجلس البلدي في الجزائر

اشار المشرع الجزائري إلى ان المجلس البلدي في الجزائر يسمى بالمجلس الشعبي البلدي وهو هيأة مداولة[٧]، ويتكون من رئيس واعضاء منتخبين وفق نظام التعداد السكاني في كل بلدية.[٨] وقد حدد المشرع الجزائري مدة العضوية في المجلس الشعبي البلدي ب(٥) سنوات[٩] ، وهي مدة

---

[١] المادة(٣٠-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(٣١-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة(٣٢-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة(٣٣-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] المادة(٣٤-٢١٢١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٦] د. سامي حسن نجم عبد الله الحمداني: مصدر سابق، ص٢٦٦،د. حسن محمد عواضة: مصدر سابق،ص٩٥.

[٧] الفقرة(١) من المادة (٣٠) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٨] المادة (٤٨) من القانون العضوي رقم(١٦-١٠) لسنة ٢٠١٦المتعلق بنظام الانتخابات .

[٩] المادة (٦٥) من القانون العضوي رقم ١٢-٠١لسنة ٢٠١٢المتعلق بنظام الانتخابات، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(١) المؤرخ في١٤/ يناير/كانون الثاني/٢٠١٢.

كفيلة لغرض قيام المجلس بممارسة اختصاصاته وهي مدة مناسبة لا قصيرة ولا طويلة ،كما اكد المشرع على ان المجلس الشعبي البلدي يتشكل من اعضاء على اساس عدد السكان في كل بلدية وكما يلي[١]:-

أ- يتكون المجلس البلدي من(١٣) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها عن ١٠,٠٠٠نسمة.

ب- يتكون المجلس البلدي من (١٥) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٠,٠٠٠ و١٠,٠٠٠نسمة.

ج- يتكون المجلس البلدي من(١٩) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٠,٠٠١ و٢٥,٠٠٠نسمة.

د- يتكون المجلس البلدي من (٢٣) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٠,٠٠١ و٥٠,٠٠٠نسمة.

هـ- يتكون المجلس البلدي من (٣٣) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين ٠٠,٠٠١ و١٠٠,٠٠٠نسمة.

و- يتكون المجلس البلدي من (٤٣) عضواً في البلديات التي يساوي عدد سكانها و٢٠٠,٠٠٠نسمة او ما يفوقه.

اكد جانب من الفقه الجزائري انه يلاحظ وفق القانون المذكور اعلاه ان عدد اعضاء المجلس الشعبي البلدي اكثر انسجاماً مع مبدأ الديمقراطية لأنه وزع عدد الاعضاء على اساس عدد النفوس، وهذا يتناسب مع مبدا المشاركة في تيسير شؤونها المحلية وصنع القرار البلدي ودعم نظام التعددية الحزبية.[٢]

اما سير المجلس الشعبي البلدي في الجزائر يكون لرئيس المجلس عقد اجتماعات لدورتين العادية كل شهرين ولا تتعدى مدة الدورة خمسة (٥) ايام وللمجلس ان يعد النظام الداخلي الخاص به في اول دورة [٣]،اما الدورة غير العادية تكون بناءً على طلب ٣/٢من

---

[١] المادة (٨٠) من القانون العضوي رقم ١٦-١٠لسنة ٢٠١٦المتعلق بنظام الانتخابات.

[٢] د. عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، مصدر سابق،ص١٧٣.

[٣] المادة (١٦) من قانون رقم١١-١٠لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية، والمادة(٥) من المرسوم التنفيذي رقم ١٣-١٠٥ لسنة ٢٠١٣يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(١٥) المؤرخ في١٧/ مارس/اذار/٢٠١٣.

اعضائه او طلب من الوالي[١]، ويكون الاجتماع في مقر البلدية اما في حالة القوة القاهرة يكون الاجتماع خارج مقر البلدية او يكون خارج اقليم البلدية يختاره الوالي بعد استشارة رئيس المجلس البلدي[٢] ، الا انه يؤخذ على المشرع الجزائري انه لم يحدد اسباب انعقاد الاجتماع خارج اقليم البلدية على الرغم من تحديد الاسباب في حالة عقد الاجتماع خارج مقر البلدية وهو القوة القاهرة ، اما التصويت يكون بالأغلبية البسيطة كما يجوز بالنيابة بناءً على وكالة لعضو اخر من المجلس عند حصول مانع من الحضور[٣]، وجلسات المجلس علنية او سرية في الحالات التأديبية للمنتخبين او المحافظة على النظام العام[٤]، كما اكد المشرع الجزائري ان للمجلس الشعبي البلدي اعضاء يتوزعون على لجان دائمة يشكلها المجلس واجبها النظر في المسائل الخاصة بالمجلس وتشمل (الاقتصاد والمالية والاستثمار والصحة والنظافة وغيرها) ويتم تحديد عدد اللجان على اساس عدد السكان في كل بلدية وتتراوح من (٣-٦) لجنه [٥]

اسند المشرع الجزائري صلاحيات للمجلس الشعبي البلدي متمثلة بالرئيس وعلاقته بالأعضاء وكما يلي:-

١- توجيه الدعوة لعقد الاجتماعات إلى الاعضاء بواسطة ظرف في محل سكناهم .[٦]

٢- ضبط الجلسة والمحافظة على النظام مع طرد من يخل بالجلسة.[٧]

٣- الاشراف على امانة الجلسة التي يتولاها الامين العام للبلدية.[٨]

٤- الاشراف على تعليق المداولاًت الا تلك المتعلقة بالنظام العام.[٩]

٥- الاشراف على موظفي البلدية إذ انص المشرع على " للبلدية ادارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس البلدي ،٠٠٠ " .[١٠]

---

[١] المادة (١٧) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (١٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة (٢٤) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٤] المادة (٢٦) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٥] المادة (٣١) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٦] المادة (٢١) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٧] المادة (٢٧) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٨] المادة (٢٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٩] المادة (٣٠) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[١٠] المادة (١٢٥) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

٦- تتمثل ادارة البلدية بالهيكل التنظيمي والنشاط الاجتماعي والثقافي والرياضي واحصاء الموظفين وارشيف البلدية ومسك سجل لجرد الاملاك العقارية والمنقولة ومسك بطاقة الناخب والمصالح القانونية والمنازعات.[١]

اما صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدّه ممثلاً للدولة على مستوى البلدية وهي كما يلي:-

١- رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ضابط الحالة المدنية.[٢]

يتمثل بتنظيم حالات الولادات والوفيات وحالات الزواج وتسجيل جميع العقود والاحكام في سجلات الحالة المدنية وبإمكان رئيس المجلس الشعبي البلدي ان يفوض هذا الاختصاص إلى نائب او موظف ام مندوب بلدي او مندوب خاص.[٣]

٢- رئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ضابط شرطة قضائية.[٤]

يمارس لرئيس المجلس الشعبي البلدي بوصفه ضابط شرطة قضائية مهمة التحري عن الجريمة ومعاينتها والبحث عن الجناة دون تحديد لنوع الجريمة مع اخطار وكيل الجمهورية والانتقال إلى مكان الجريمة فورا لكن هذا الاختصاص هو نظري وليس عملياً ولا يطبق الا في البلديات النائية.[٥]

٣- لرئيس المجلس الشعبي البلدي اختصاصات اخرى وهي في مجال الانتخابات يكون عضواً في اللجنة الانتخابية في كل بلدية.[٦]

٤- يأمر بتعليق اشعار مراجعة القوائم الانتخابية.[٧]

٥- اتخاذ التدابير الوقائية عند حدوث كارثة او حادث، وهدم الابنية الآيلة للسقوط في مجال الحماية المدنية.[١]

---

[١] المادة (١٢٦) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (٨٦) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة (٨٧) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٤] المادة (٩٢) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٥] د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الاداري، ط٢، دار الجسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،٢٠٠٧ ، ص٣٦٨.

[٦] المادة (١٥) من القانون العضوي رقم (١٢-٠١) لسنة ٢٠١٢المتعلق بنظام الانتخابات.

[٧] المادة (١٧) من القانون العضوي رقم(١٢-٠١) لسنة ٢٠١٢المتعلق بنظام الانتخابات.

وفقاً لما تقدم ان المشرع العراقي في السابق وقبل الغاء المجلس البلدي اكد على وجود مجلس بلدي ضمن هيئات البلدية وهو منتخب من قبل الشعب ويتكون من رئيس واعضاء ومحددة اختصاصاته وفق القانون ولكن يختلف كل منهم في مدة العضوية في المجلس البلدي في العراق ٤سنوات اما الجزائر خمس سنوات وفرنسا ٦سنوات نلاحظ ان المشرع جعل مدة العضوية ذات المدة لعضوية المجالس التشريعية في كل من العراق والدول محل المقارنة وهي مدة مناسبة وكذلك الاختلاف في عدد الاعضاء وتوزيعهم في العراق يوزع الاعضاء على اساس اصناف البلديات بينما في الدول محل المقارنة على اساس عدد السكان ،الا ان هذا المجلس لم يستمر في العمل فقد الغي بموجب البند (ثالثاً) من المادة (٥٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة ٢٠٠٨المعدل، لذا حسنا فعل المشرع العراقي من الغاء العمل بالمجالس البلدية على خلاف المشرع الفرنسي والجزائري للأسباب التالية:-

أ- المجلس البلدي احد هيئات البلدية وهو الجهة الساندة للبلدية كونه يمارس صلاحيات واسعة وممثل عن الشعب وإلغاءه جاء لمخالفته للدستور الا ان المجلس البلدي لازال متواصل في العمل في الدول محل المقارنة.

ب- المجلس البلدي منتخب من قبل الشعب وممثل عنه كما يعد الجهة الساندة للجهاز التنفيذي(رئيس البلدية) ويمارس صلاحيات واسعة.

نستخلص مما تقدم ان المشرع العراقي الغى المجلس البلدي على خلاف المشرع الجزائري والفرنسي، كما تمتاز المجالس البلدية في فرنسا بصلاحيات واسعة تضاهي ما يقارب(٣) ثلاث وزارات او اكثر تفوق بلدان العالم إذ تتوفر كافة الخدمات للمواطن الفرنسي فمثلا في العراق ان الاهتمام بعقود الزواج يكون مهمة القضاء وجواز السفر وهويات الميلاد من اختصاص وزارة الداخلية والاهتمام بالعاطلين والمعاقين ومنح القروض هومن اختصاص وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بينما في فرنسا جمعيها من اختصاص المجالس البلدية كاحد هيئات البلدية.

---

(١) المادة (٨٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

الفرع الثاني

رئيس البلدية

البلدية دائرة حكومية خدمية تقدم الكثير من الخدمات للمواطنين وهي شخص معنوي ولا يمكن القيام بأداء الخدمات الا بوجود شخص طبيعي يتمثل بالمدير او رئيس البلدية وهو ممثل الشخص المعنوي ولديه مجموعة من الموظفين يعمل كل منهم حسب اختصاصه وهو خاضع للقوانين والانظمة والتعليمات الخاصة بمجال عمله ولغرض معرفة من هو رئيس البلدية وماهي صلاحياته سيتم بيان ذلك في العراق اولاً ومن ثم في الدول المقارنة ثانياً وكما يلي:-

اولاً:- رئيس البلدية في العراق

قبل البدء ببيان تفاصيل الموضوع قد يتسأل البعض من هو رئيس البلدية ؟ وهل هو معين ام منتخب ؟ وهل لديه نواب ؟وماهي صلاحياته؟ وهل هي محدده وفق القانون ام التعليمات او غير ذلك ؟ واذا كانت محددة وفق القانون هل هي ذاتها بعد نقل الصلاحيات إلى المحافظات ام توسعت؟ لغرض الاجابة عن التساؤلات اعلاه لابد من بيان الية اختيار رئيس البلدية ومن ثم بيان صلاحيات رئيس البلدية وكما يلي:-

١ - اختيار رئيس البلدية

لدى الاطلاع على النصوص القانونية في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل نجد ان المشرع العراقي لم يعرف رئيس البلدية صراحةً وانما ورد ضمناً وهو من يتولى صلاحية التنفيذ في البلدية[١] ، اما بالنسبة للتسمية نجد ان المشرع العراقي لم يكن موقفه ثابتاً فمره نجد وردت تسمية (رئيس البلدية) بصفته احد اعضاء المجلس البلدي[٢] ، وفي نص اخر وردت تسمية (مدير البلدية) وليس رئيس البلدية إذ نص على"...،ومدير البلدية المختص،..." [٣] ، وهي التسمية المعتمدة في التطبيق العملي، لذا ندعو المشرع العراقي إلى ضبط النصوص القانونية وتوحيد التسمية.

اخذ المشرع العراقي بطريقة التعيين كأليةٍ لاختيار رئيس البلدية ويعيين من قبل الجهات المختصة[٤] ، لكن لم يحدد المشرع من هي الجهة المختصة بعد نقل الصلاحيات إلى

---

[١] المادة(٧٢) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٢]الفقرة (٨) من المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٣] الفقرة(١) من المادة(١) قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ تعديل قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٤]الفقرة (١) من المادة(٢٢) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤ المعدل.

المحافظات لذا كان الاجدر بمشرعنا ان يحدد من هي الجهة المختصة بالتعيين هل هي الوزير ام المحافظ ام جهة اخرى خاصة بعد نقل الصلاحيات.

بعد ان بينا موقف المشرع من اختيار رئيس البلدية لابد من بيان موقف الفقه لذا نجد ان موقف الفقه بخصوص تعيين رئيس البلدية موزع على اتجاهين بين مؤيد ومعارض وكالاتي:-

١- الاتجاه الاول:- يذهب بعض الفقهاء إلى معارضة طريقة تعيين رئيس البلدية ويفضل الانتخاب لان التعيين يتعارض مع نظام اللامركزية الإدارية الذي يقوم على اساس الانتخاب وعده تراجع عن ما اتبعته القوانين السابقة ومنها قانون بلديات الايالات العثماني لسنة ١٨٧٧ الذي اعتمد نظام الانتخاب لرئيس البلدية.[١]

٢- الاتجاه الثاني:- وهو الاتجاه المؤيد لطريقة تعيين رئيس البلدية لان مجرد التعيين من قبل السلطة المركزية لا يؤدي إلى هدم فكرة اللامركزية الإدارية لوجود رقابة من قبل (الوزير) كسلطة مركزية على اعمال البلدية من خلال الموافقة على اجراء التصرفات القانونية كالبيع والايجار وكذلك ان اخطر ما يملكه(الوزير) هو إلغاء البلدية لأنها تزول بزوال الغاية من انشائه وعندما تلغى لا يكون هناك بقاء لرئيسها.[٢]

ومن جانبنا نؤيد ما ذهب له الاتجاه الثاني لما لدية من حجج ومبررات ومنها الرقابة على اعمال البلدية والموافقة على اجراء التصرفات القانونية.

كما حدد المشرع شروط اشغال منصب مدير البلدية وكما يلي:-

أ- ان يكون قد اكمل الخامسة والعشرين من العمر

ب- ان تكون لدية شهادة عالية لا تقل عن اربع سنوات بعد الاعدادية او ما يعادلها لبلديات امانة العاصمة وبلديات الصنف الممتاز والاول

ج- ان تكون لديه شهادة الاعدادية لبلديات الصنف الثاني

د- ان تكون لديه شهادة المتوسطة لبلديات الصنف الثالث والرابع.[٣]

وفق النص اعلاه نجد ان الشروط لا تتلاءم مع هكذا منصب حساس يتطلب الخبرة والكفاءة ، لذا يقترح الباحث على المشرع العراقي تعديل نص المادة ٢٣ /١من قانون ادارة البلديات رقم

---

[١] د. شاب توما منصور: القانون الاداري، ج١، ط١، جامعة بغداد، ١٩٧٠، ص١٢٥.

[٢] د. سامي حسن نجم عبد الله الحمداني : مصدر سابق ، ص٤١-٤٢.

[٣] الفقرة(١) من المادة (٢٣) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤ المعدل.

١٦٥لسنة المعدل١٩٦٤والمتضمن شروط تولي منصب مدير البلدية كونه من المناصب المهمة لتعلقه بإدارة مؤسسة خدمية مهمة وكما يلي:-

أ- ان يكون مدير البلدية قد اكمل الثلاثين من العمر.

ب- ان يكون مدير البلدية حاصلا على شهادة الدكتوراه او الماجستير في الهندسة او القانون في بلديات مركز المحافظة والصنف الممتاز.

ج- ان يكون مدير البلدية حاصلا على شهادة البكالوريوس في الهندسة او القانون في بلديات الصنف الاول والثاني والثالث والرابع .

د- ان يكون من ذوي الخبرة والاختصاص ولديه خدمة في العمل البلدي لا تقل عن (١٠) سنوات ، كما حدد المشرع ان لرئيس البلدية نائباً واحداً (معاون) معيناً من قبل المجلس البلدي[١] ، الا انه يؤخذ على ذلك ان تعيين نائب واحد لا يتفق مع حجم الخدمات لأنها تزداد بزيادة عدد السكان وبالتالي لابد من زيادة عدد النواب بزيادة عدد السكان.

٢ - صلاحيات رئيس البلدية

يتمتع رئيس البلدية وفق قانون ادارة البلديات بصلاحية تنفيذ بممارسة الوظائف الإدارية التي تتمثل بما يلي[٢]:-

أ- ادارة الشؤون البلدية والاشراف على اعمال الموظفين والمستخدمين والعمال.

ب- ادارة اموال البلدية وعقارتها والمحافظة عليها.

ج- ادارة واردات البلدية وجبايتها ومراقبة حساباتها.

د- يوقع على المخابرات التي تصدر من البلدية .

هـ- يمثل البلدية امام المحاكم والدوائر الرسمية وشبة الرسمية اوعن طريق وكيل عنه عند تعارض مصلحته مع مصلحة البلدية اومن يقوم مقامه كالنائب ويمثل البلدية في الحفلات والمناسبات العامة.

و- يمارس كافة صلاحيات التي يخولها له المجلس البلدي وعليه ان يقدم إلى السلطات الإدارية خلاصة بالأعمال عن طريق تقارير اما تكون نصف سنوية في شهر تشرين الثاني او سنوية عند نهاية كل سنة او نهائية عند انتهاء دورة المجلس.

---

[١] الفقرة(٢) من المادة (٢٢) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢] الفقرات (١-٦) من المادة (٧٣) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

ز- يكون عضواً في لجنة ازالة التجاوزات الواقعة على عقارات البلدية كممثل عن البلدية وفق القرار ١٥٤لسنة ٢٠٠١، إذ يعد اخطر صلاحيات رئيس البلدية مما يعرضهم إلى مواجهة اخطار عديدة قد تصل إلى تهديد او فقدان حياتهم.[١]

اما بعد نقل الصلاحيات إلى المحافظات ومن ضمنها البلديات لابد من بيان هل صلاحيات رئيس البلدية توسعت ام بقيت كما هي في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل ؟

للإجابة على التساؤل المطروح اعلاه وللوقوف على معرفة الصلاحيات التي يتمتع بها مدراء الدوائر البلدية بعد نقل الصلاحيات من الوزارة إلى المحافظة تم اجراء زيارة إلى احدى المديريات التابعة إلى مديرية بلديات محافظة بابل[٢] وتم مقابلة مدير البلدية والاستفسار منه حول الصلاحيات الممنوحة لهم تمت الاجابة من قبله بان مدير بلديات بابل واستنادا للصلاحيات المخولة اليه وتعميقا لمبدا اللامركزية في العمل الإداري والقضاء على الروتين وتسهيل تقديم الخدمات للمواطنين اصدر امر اداري إلى مدراء البلديات في الاقضية والنواحي يتضمن الصلاحيات المدرجة ادناه وكما يلي[٣]:-

١- صلاحيات ادارية

أ- منح اجازه اعتيادية لموظفي البلدية داخل البلد لمدة(١٠) ايام براتب تام استناداً لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.[٤]

ب-منح اجازة الحمل والولادة[١] والامومة[٢] والعدة[٣] وبالمدد المحددة في القوانين.

---

[١] ومن اهم الاحداث التي تعرض لها مدراء البلديات في العراق في الوقت الحاضر هو مقتل مدير بلدية كربلاء الشهيد المهندس(عبير سليم الخفاجي) والشروع بقتل احد الموظفين اثناء قيامهما بواجبهما الرسمي وهو ازالة التجاوزات الحاصلة على املاك البلدية في محافظة كربلاء في منطقة المعملجي بتاريخ ٢٠٢١/٨/١٢ وكان الاعتداء من قبل احد المتجاوزين بعد توجه لجنة التجاوزات لهدم العمارة التجارية المتجاوز ببنائها المتهم والتي تعرقل تنفيذ مشروع لفتح شارع متلكئ منذ سنين لتخفيف الزخم اثناء الزيارة الاربعينية الا ان الحكومة والقضاء لم يقف مكتوف الايدي فقد تم القاء القبض على قاتل مدير البلدية واصدار محكمة جنايات كربلاء الحكم بالإعدام شنقا حتى الموت وفق المادة (١/٤٠٦/هـ ،ز)من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة١٩٦٩ المعدل وبدلالة امر مجلس الوزراء رقم ٣/اولاً/٤لسنة٢٠٠٤ وكذلك حق ذوي المجنى عليهم مراجعة المحاكم المدنية للمطالبة بالتعويض ، حكم محكمة جنايات كربلاء/ الهيأة الاولى بالعدد ٥٣٣/ج هـ١/٢٠٢١في٢٠٢١/٨/٢٢/حكم غير منشور.

[٢] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام)، مقابلة مباشرة مع مدير بلدية القاسم اجريت بتاريخ ٢٠٢١/١١/٣٠بخصوص صلاحيات مدير البلدية ومدى الجدية في تطبيقها بعد نقل الصلاحيات .

[٣] كتاب ديوان محافظة بابل/مديرية بلديات بابل/شعبة الموارد البشرية/ بالعدد٢٨٠٩٠ في ٢٠١٨/١١/٤.

[٤]الفقرة (١) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٠٠) في ١٩٦٠/٦/٢.

ج- اصدار امر اداري بإجازة المعيل بعد اكمال الموافقات الاصولية.[٤]

د- ايفاد الموظفين داخل البلد لمدة (١) يوم واحد وفق احكام قانون مخصصات الايفاد والسفر رقم ٣٨لسنة ١٩٨٠المعدل.[٥]

هـ- تقييم الموظفين عن طريق استمارة لأغراض الترفيع والعلاوة ولكافة العناوين الوظيفية.

و- التوصية لتوجيه كتب شكر ومنح مكافأة للموظفين.[٦]

ز- اعفاء وتكليف مسؤولي الشعب في دائرته.

ح- ترويج معاملة احالة الموظفين إلى التقاعد وفق لأحكام قانون التقاعد.[٧]

ط- التوصية بإصدار امر تثبيت للموظفين عند تعينهم لأول مره وفق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.[٨]

ي- ترشيح الموظفين لغرض الاشتراك في التدريب بالتنسيق مع شعبة التخطيط والمتابعة في مديرية البلديات كون الاشتراك في الدورة الزامي للترفيع وفق قانون الخدمة المدنية.[٩]

ك- مفاتحة الدوائر الرسمية لغرض اكمال المعاملات وانجاز البريد.

ل- تشكيل اللجان التدقيقية للتدقيق في المواضيع التي تتطلب ذلك.

م- ترويج معاملات الفصل السياسي.

ن- اصدار امر مباشرة بالتعين بعد اكمال الموافقات الاصولية.[١٠]

---

[١] الفقرة (٦) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[٢]الفقرة (٥) من المادة (٤٨) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[٣]الفقرة (٧) من المادة (٤٣) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[٤] الفقرة (١) من المادة (١٩) من قانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم(٣٨) لسنة٢٠١٣،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٢٩٥) في٢٠١٣/١٠/٢٨.

[٥] المادة(١٢) من قانون مخصصات الايفاد والسفر رقم(٣٨) لسنة ١٩٨٠المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٢٧٦٠) في١٩٨٠/٣/٣.

[٦] المادة (٢١) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[٧] المادة (٤٠) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[٨]الفقرة (١) من المادة (١٤) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[٩] الفقرة (٨) من المادة (١٩) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[١٠] الفقرة (١) من المادة (١٦) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

س- التوصية بأنهاء خدمات الموظفين المنقطعين دون عذر مشروع وفق قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.[١]

ع- منح العلاوة للموظفين لمن هم في الدرجة الخامسة فما دون.[٢]

٢- صلاحيات قانونية/الاملاك

أ- التوصية بالموافقة على تمديد العقود. [٣]

ب- الموافقة على فسخ العقود في حالة اخلال المستأجر لبنود العقد او لتحقيق مصلحة عامة وفق الضوابط والتعليمات النافذة بهذا الخصوص.

ج- التوصية على تأجير الاملاك العائدة للمؤسسات البلدية [٤]

د- التوصية على تقسيط بدلات البيع والايجار وفقا لقانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة٢٠١٣المعدل باستثناء بدلات ايجار المساطحات والمجازر والعلاوي بأنواعها.[٥]

هـ- التوصية بإصدار القرارات الخاصة بتأجير الاراضي الصناعية ومصادقة محاضر التقدير لأصحاب الصناعات او الحرف الصناعية وفق التشريعات ذات العلاقة وهي (قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٠ [٦]، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٩[٧]، ومن اهم المبادئ التي استقر عليها قضاء محكمة التمييز الاتحادية هو (يبقى عقد الابجار نافذاً طيلة استمرار المستأجر بالعمل الصناعي والحرفي إذا كان عقد الايجار خاصاً

---

[١] الفقرة (٣) من المادة (٣٧) من قانون الخدمة المدنية رقم(٢٤) لسنة١٩٦٠المعدل.

[٢] المادة (٢) من قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام رقم(٢٢) لسنة ٢٠٠٨ ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٠٧٤) في٢٠٠٨/٥/١٢.

[٣] الفقرة (٣) من المادة(٢٦) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة٢٠١٣المعدل.

[٤] المادة(٢) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة٢٠١٣المعدل.

[٥] المادة(١٧) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم(٢١) لسنة٢٠١٣المعدل.

[٦] البند (ثانيا) من المادة(١٠) من قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٠، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٨٢٤) في٢٠٠٠/٥/١.

[٧] الفقرة(هـ) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم٣٨ لسنة ١٩٩٩.

بإيجار المقاطعة الصناعية ويعاد تقدير بدلات الايجار كل خمس سنوات)[١] ، او يكون الايجار وفق قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم(٢٠) لسنة ١٩٩٨المعدل.[٢]

و- التوصية بالموافقة على تأجير الاراضي لإنشاء المخابز والافران وفق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٨٩) لسنة ١٩٨٠.[٣]

٣- صلاحيات مالية

أ- اقتراح مسودة الموازنة التشغيلية بالتنسيق مع شعبة الموازنات في مديرية بلديات بابل وفق الايرادات المتوقع حصولها والسيولة النقدية المتوفرة لغرض المصادقة من قبل المخول.

ب- الصرف لغاية (١٠٠،٠٠٠،٠٠٠) مائة مليون دينار لكل حالة على حساب الموازنة الجارية.

ج- صرف السلف المستديمة وبحدود(٨٠٠٠,٠٠٠) ثمانية مليون دينار والسلف المتنوعة لغاية (٣٠٠٠،٠٠٠) ثلاثة ملايين دينار.

د- تأجير الاليات والمعدات ووسائط النقل التي تساهم في عملية سحب مياه الامطار وبالأسعار السائدة.

د- صلاحيات فنية

أ- المصادقة على الكشوفات الفنية للمشاريع التي تنفذها البلدية وايً كانت جهة التمويل(خطة استثمارية، ميزانية، ٠٠٠ الخ) مع مراعاة تطبيق الشروط والمواصفات الفنية والضوابط والتعليمات الخاصة بذلك عدا المشاريع الاستراتيجية وفقا للمبالغ والضوابط والتعليمات الصادرة من شعبة المشاريع في مديرية البلديات.

ب- المصادقة على محاضر الاستلام الاولي والنهائي للمشاريع التي تنفذ في المؤسسات البلدية وحسمها وفقا للمبالغ والضوابط والتعليمات الصادرة من شعبة المشاريع في مديرية البلديات.

كما اصدر مدير بلديات بابل امر إداري إلى مدراء البلديات في الاقضية والنواحي يتضمن صلاحيات مالية اخرى وهي كالاتي[١]:-

---

[١] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد١٣٩٦/عقد ايجار/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/١٦، حكم منشور على موقع مجلس الاعلى(. https://www.hjc.iq/qview) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٣الساعة٢:٣٠م.

[٢] البند (اولا) من المادة(٩) من قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم(٢٠) لسنة ١٩٩٨المعدل، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٧٣٣) في١٩٩٨/٨/٣.

[٣] المادة (١) من قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٨٩) لسنة ١٩٨٠المتعلق بتحديد قطع اراضي للراغبين من اصحاب المخابز والافران ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٢٧٦١) في١٩٨٠/٣/١٠ .

١-منح صلاحية صرف مكافأة مالية(٥٠،٠٠٠) خمسون الف دينار للموظفين في البلدية.

٢- المصادقة على الكشوفات الفنية لتصليح الاليات والمعدات ووسائط النقل والانتقال لغاية(٧٥٠،٠٠٠) فقط سبعمائة وخمسون الف دينار لا غيرها للسيارات الخدمية ولغاية(١٥٠٠،٠٠٠) مليون وخمسمائة دينار لا غيرها للسيارات التخصصية ولغاية (٣،٠٠٠،٠٠٠) ثلاثة ملايين دينار لا غيرها للآليات والمعدات الثقيلة وفقا للضوابط والتعليمات الصادرة وحسب الجدول إلى ان يتم تعميمه من قبل الورشة المركزية وشعبة الاليات في مديرية بلديات بابل.

٣- منح الموظفين ساعات اضافية بموافقة مدير الدائرة باستثناء مدير البلدية و(لثلاث اشهر) فقط.

وفق ما تقدم يتضح ان مدير البلدية يتمتع بصلاحيات واسعة البعض منها محدد في قانون ادارة البلديات والبعض محدد في قوانين اخرى كما بينا لكن بعد توجيه سؤال إلى مدير بلدية القاسم (علية السلام)عن التطبيق العملي لهذه الصلاحيات التي اصدرت بناءً على اوامر ادارية اكد على انهُ توجد هناك معوقات في التطبيق كون اداء أي عمل لا ينجز الابعد اتمام اجراءات وموافقات من دوائر عدة وهذا يترتب عليه التأخير في انجاز العمل، وكذلك وصول الموازنة بوقت متأخر يترتب علية عدم توفر الوقت الكافي لتنفيذ المشاريع الخدمية وكذلك اكد ان منصب مدير البلدية من المناصب المهمة لذا كان الاجدر بالمشرع العراقي الاهتمام بتعديل قانون ادارة البلديات او سن قانون جديد وجعل هذه الصلاحيات ضمن نصوصه للتأكيد على قانونيتها وتكون ملزمة اكثر لان الاوامر قد تلغى في أي وقت ، كما اكد على انهُ لابد من وصول الموازنة في بداية السنة المالية لغرض انجاز المشاريع والقضاء على الروتين وحث الدوائر والمؤسسات ذات العلاقة بالتعاون مع المؤسسات البلدية للنهوض بالواقع الخدمي [٢]

ثانياً:- رئيس البلدية في الدول المقارنة

لغرض بيان ما هو رئيس البلدية في الدول محل المقارنة ؟ وهل هو معين ام منتخب ؟ وماهي صلاحياته ؟ وهل هي محدده وفق القانون ام التعليمات ؟ لغرض الاجابة عن التساؤلات اعلاه سنبحث ذلك في فرنسا ومن ثم بعد ذلك في الجزائر وكما يلي:-

---

[١] كتاب ديوان محافظة بابل/مديرية بلديات بابل/شعبة الموارد البشرية/ بالعدد(٤٣٢٠) في٢٠٢١/٢/٨.

[٢] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام)، مقابلة مباشرة مع مدير بلدية القاسم اجريت بتاريخ ٢٠٢١/١١/٣٠بخصوص صلاحيات مدير البلدية ومدى الجدية في تطبيقها بعد نقل الصلاحيات .

١ – رئيس البلدية في فرنسا

يعد منصب رئيس البلدية في فرنسا من المناصب المهمة التي نالت اهتمام المشرع الفرنسي في القانون العام للسلطات المحلية، إذ عرف رئيس البلدية صراحةً إذ نص على" رئيس البلدية هو المسؤول الوحيد عن الادارة البلدية ، ويجوز تحت اشرافه ومسؤوليته تفويض جزء من وظائفه بمرسوم إلى واحد او اكثر من نوابه واعضاء المجلس البلدي " [١].

والمسجل على النص ان المشرع الفرنسي جعل الاولوية في ادارة البلدية لرئيس البلدية والاستثناء للنواب لغرض تدارك الفراغ عند عدم تواجد رئيس البلدية ، ولبيان تفاصيل اكثر عن الموضوع لذا لابد من بيان طريقة اختيار رئيس البلدية ومن ثم بيان صلاحياته وكما يلي:-

١ – اختيار رئيس البلدية

افرد المشرع الفرنسي الفصل الثاني من القانون العام للسلطات المحلية بعنوان(رئيس البلدية والنواب) إذ نص على" يوجد في كل بلدية رئيس بلدية ونائب واحد او اكثر منتخبين من بين اعضاء المجلس البلدي ويحدد عدد النواب من قبل المجلس البلدي"[٢] ، إذ يتضح من النص ان رئيس البلدية عضو في المجلس البلدي منتخب من قبل الشعب اولاً ومنتخب من قبل المجلس البلدي ثانياً[٣]، ولنفس مدة المجلس البلدي وهي ست سنوات[٤]، كما اكد المشرع على طريقة الانتخاب إذ نص على" يتم انتخاب رئيس البلدية بالاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة " [٥]، كما حدد المشرع الفرنسي شروط تولي منصب رئيس البلدية وهي كالاتي :-

أ- ان يتجاوز الثامنة عشرة من العمر.

ب- ان لا يمارس رئيس البلدية وظائف اخرى كأن يكون رئيس المجلس الاقليمي او رئيس مجلس المقاطعة او عضواً في المفوضية الاوربية او عضواً في المجلس التنفيذي للبنك المركزي الاوربي او عضواً لمجلس السياسة النقدية في بنك فرنسا[٦]

ج- ان يحمل رئيس البلدية الجنسية الفرنسية كونه احد اعضاء المجلس البلدي.[٧]

---

[١] المادة(١٨-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(١-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة(٨-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة(١٠-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] المادة(١٠) من قانون التعيين رقم (١٢٨) لسنة ٢٠٠٧ المؤرخ في ١/يناير/كانون الثاني/٢٠٠٧ ، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة٤/٤/٢٠٢٢الساعة ١٠م.

[٦] المادة(٤-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٧] المادة(١-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

نلاحظ من خلال النص اعلاه ان المشرع الفرنسي احاط رئاسة البلدية بشروط لغرض تفرغ رئيس البلدية لإدارة البلدية وتقديم الخدمات للمواطنين من خلال منع ممارسة أي وظيفة اخرى وكذلك ركز على الجنسية الفرنسية تأكيدا للرابطة الوطنية .

٢- صلاحيات رئيس البلدية في فرنسا

منح المشرع الفرنسي لمن يتولى رئاسة البلدية جملة من الصلاحيات وكما يلي:-

أ- لرئيس البلدية صلاحية تنفيذ قرارات المجلس البلدي تحت سيطرة المجلس البلدي ورقابة السلطة الإدارية لممثل الدولة في الدائرة وتتمثل هذه القرارات بما يلي:-

١- المحافظة على ممتلكات البلدية وادارتها والمحافظة على حقوقها.

٢- ادارة الايرادات ومراقبة حسابات البلدية.

٣- اعداد واقتراح الميزانية والامر بصرف النفقات، واجراء مسوحات التعداد السكاني.

٤- قبول الهبات واستلامها وفق القانون .

٥- اتخاذ الاجراءات المتعلقة بالصيد والقضاء على الحيوانات الضارة. [١]

٦- القيام بإجراءات البيع والايجار باسم البلدية ولصالحها، كما يساهم رئيس البلدية في تحديد الشروط اللازمة لاستخدام الجمعيات والاحزاب السياسية للمباني الجماعية وفق متطلبات ادارة الممتلكات العامة والمحافظة على النظام العام.[٢]

وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي بخصوص إلغاء حكم المحكمة الإدارية في فرساي المتضمن رفض طلب البلدية بإلغاء بيع عقار لشركة بناءً على مداولة المجلس البلدي في ٣٠/سبتمبر/٢٠١٠ وموافقته على البيع بعد انتهاء عقد الايجار والبالغة(ستين عام) ابتداءً من ١/يناير/١٩٦٢اذ كانت مستأجره من البلدية كقاعة لنادي العطلات التي تديره الشركة طعنت البلدية بحكم المحكمة الإدارية كون العقار عائد لها والبيع لا يحقق المصلحة وان الشركة ملزمة بإعادة العقار إلى البلدية بعد انتهاء مدة عقد الايجار مما ادى إلى اصدار الحكم من قبل مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء حكم محكمة فرساي المتضمن رفض الطلب الصادر في ٢١/يناير/٢٠٢٠وإلغاء مداولاًت المجلس البلدي بتاريخ ٣٠/سبتمبر/٢٠١٠المتعلقة بالبيع.[٣]

---

[١] المادة(٢١-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(٣-٢١٤٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] حكم مجلس الدولة الفرنسي بالعدد٤٣٩٦٥٣في ١٣/سبتمبر/ايلول/٢٠٢١ المنشور على موقع مجلس الدولة الفرنسي (https://www.etat-conseil.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة ١٠:٣٠م

نستنتج من الحكم اعلاه ان البلدية تنفذ مداولاًت المجلس البلدي عندما تكون موافقة للقانون وتحقق مصلحة البلدية وبخلاف ذلك يطعن بها امام محاكم القضاء الإداري.

٧- تمثيل البلدية امام القضاء سواء مدعية او مدعى عليها، وفي حال تعارض مصلحته مع مصالح البلدية ينوب بديل عنه لتمثيل البلدية او ابرام العقود يتم تعينه من قبل المجلس البلدي.[١]

ب- يمارس رئيس البلدية الصلاحيات المفوضة من قبل المجلس البلدي وتتمثل بما يلي:-

١- تنفيذ اجراءات ترسيم الممتلكات البلدية.

٢- وضع تعريفات لحقوق الطرق ومواقف السيارات والتخزين المؤقت على الطرق والاماكن العامة الاخرى .

٣- القيام ضمن الحدود التي يحددها المجلس البلدي بتقديم القروض لتمويل الاستثمارات المنصوص عليها في الميزانية مع الاخذ بنظر الاعتبار الحيطة والحذر من ارتفاع سعر الفائدة[٢]، وفي قرار لمحكمة استئناف فرساي في الدعوى المقامة من قبل بلدية (كاربير سور سين)لأبطال القروض المتنازع عليها بسبب نقص سلطة رئيس البلدية لادعائها ان الموازنة التي صوت عليها المجلس البلدي لعام ٢٠٠٧ لاتعد تفويض لرئيس البلدية الجديد المنتخب لسنة ٢٠٠٨لابرام عقود القروض وكان رد المحكمة ان تفويض المجلس البلدي للبلدية كان منذ مداولات ١٧/سبتمبر/٢٠٠٧منذ البداية فوضت رئيس البلدية التوقيع على القروض وهذا يعد دليل على صحة التفويض بالإضافة إلى ذلك يتم كل سنة توقيع الاعتمادات ومن ضمنها سداد ديون القروض مما ادى إلى رفض طلب البلدية بأبطال مداولات المجلس بمنح تفويض القروض.[٣]

٤- ابرام ومراجعة عقود الايجار لمدة لا تزيد على (اثنتي عشرة سنة).

٥- لرئيس البلدية الدخول في عقود التامين وقبول التعويضات .

٦- لرئيس البلدية انشاء او تعديل او إلغاء انظمة المحاسبة اللازمة لتشغيل الخدمات البلدية.

وفق النص اعلاه نلاحظ هناك اشارة واضحة من قبل المشرع الفرنسي على الاهتمام والثقة العالية برؤساء البلديات بتفويضهم صلاحيات اخرى من قبل المجلس البلدي رغم الصلاحيات الممنوحة لهم .

---

[١] المادة(٢٦-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(٢٢-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] حكم محكمة استئناف فرساي /الغرفة السادسة عشرة/ بالعدد ٠٤٧٦٧١-١٥في ٢١/ سبتمبر /ايلول / ٢٠١٦،المنشورعلى موقع محكمة استئناف فرساي(https://www.cours-apple.justice.fr/ Versailles) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة ١١م.

ج- يمارس رئيس البلدية صلاحية التعيين باعتباره المسير الاول لإدارة البلدية كتعيين اعضاء المجالس البلدية للجلوس في الهيئات الخارجية وفق النصوص المنظمة لهذه الهيئات ولا يمنع من استبدالهم وتعيين غيرهم بالطريقة ذاتها ،كما له صلاحية ممارسة الشرطة الإدارية على مستوى الولاية تحت رقابة ممثل الدولة وفق الشروط المنصوص عليها في المواد(١-٢٢١٢) وما يليها من القانون العام للسلطات المحلية [١]،باستثناء المطارات يمارس صلاحية الشرطة البلدية فيها ممثل الدولة في الولاية.[٢]

د- لرئيس البلدية منح تفويض التوقيع بمرسوم إلى المدير العام للخدمات ونائب المدير العام للخدمات البلدية او إلى المدير العام ومدير الخدمات الفنية ولرؤساء الخدمات المجتمعية ولكن تحت اشرافه ومسؤوليته.[٣]

الظاهر على النص اعلاه ان غاية المشرع الفرنسي من تفويض التوقيع لغرض تسهيل مهمة رئيس البلدية في اداء الخدمات والقضاء على الروتين.

والجدير بالذكر نجد ان المشرع الفرنسي اهتم بالمساواة بين الرجل والمرأة خاصة فيما يتعلق بالترشيح لرئاسة البلدية ، وعضوية المجالس البلدية ،إذ اكد على ذلك بسن قانون التعيين رقم ١٢٨لسنة ٢٠٠٧المؤرخ في٣١يناير ٢٠٠٧،إذ لم يقف على انتخاب رئيس البلدية بل امتد الانتخاب إلى نواب رئيس البلدية[٤]، بينما لا نجد مثل هذه الضمانات في العراق لذا على المشرع العراقي الحذو حذو المشرع الفرنسي واعطاء فرصة لمشاركة المرأة في العراق في ادارة البلدية كون توجد الكثير من الكفاءات التي لم تمنحها الادارات فرصة لإدارة المؤسسات البلدية.

٢ – رئيس البلدية في الجزائر

انطلاقاً من كون البلدية شخص معنوي لابد من وجود شخص طبيعي يمثلها الا وهو رئيس البلدية وفق قانون رقم ١١-١٠لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية إذ لم يعرف المشرع الجزائري رئيس البلدية صراحةً وانما ورد بصورة ضمنية وهو رئيس الهيأة التنفيذية في البلدية يمارس اعمالهُ وفق

---

[١] المادة(٢٤-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢]المادة(٢-٢١٣) من قانون الطيران المدني الفرنسي رقم (٧٣-١٠) لسنة ١٩٧٣، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة ١١م.

[٣] المادة(١٩-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] شويح بن عثمان: حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد – تلمسان-،٢٠١٨،ص٢٤٢.

التشريع المعمول به ويسمى في الجزائر رئيس المجلس الشعبي البلدي [١] ، إذ يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، فتارة يمثل رئيساً للمجلس الشعبي البلدي وممثل الدولة وتارة يمثل البلدية ويمارس اختصاصات تهم البلدية بصفته رئيس الهيأة التنفيذية للبلدية ولذلك سيتم بيان كيفية اختياره وصلاحياته وفق القانون وكما يلي:-

أ- اختيار رئيس البلدية

اكد المشرع الجزائري ان رئيس المجلس الشعبي البلدي(رئيس البلدية) منتخب[٢] والزم ان يكون سكنهٌ الدائم في اقليم البلدية[٣] وهذا يعد من الايجابيات واهتماماً من المشرع الجزائري بالبلدية لغرض تقديم الخدمات للمواطنين ، كما اكد المشرع على ان يكون رئيس البلدية من متصدري القوائم الفائزة بأغلبية اصوات الناخبين وعند تساوي الاصوات تكون الرئاسة للمرشح الاصغر سناً[٤] ، وبعد ذلك يعلن الوالي تنصيب رئيس البلدية المنتخب كونه احد اعضائه بعد مرور (١٥) خمسة عشر يوماً على اعلان نتائج الانتخابات بحفل رسمي في مقر البلدية وحضور المنتخبين وبجلسة علنية[٥] ، كما اشار المشرع إلى ان لرئيس المجلس الشعبي البلدي نواباً يتراوح عددهم ما بين(٢-٦) حسب عدد مقاعد المجلس البلدي[٦]، ويتم اختيارهم من قبل المجلس البلدي بالأغلبية المطلقة بعد مرور(١٥) خمسة عشر يوماً على اختيار رئيس البلدية[٧]

الملاحظ على النصوص اعلاه ان المشرع الجزائري حسناً فعل عندما حدد اكثر من نائب لمساعدة رئيس البلدية للنهوض بالواقع الخدمي.

ب- صلاحيات رئيس البلدية في الجزائر

اكد المشرع الجزائري ان رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس بعد تنصيبه بوصفة رئيس البلدية صلاحيات عدة وكما يلي:-

١- يمثل البلدية في جميع المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية[٨]

---

[١] المادة (١٥) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (٦٢) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية

[٣] المادة (٦٣) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية

[٤] المادة (٦٥) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية

[٥] المادة (٦٧) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٦] المادة (٦٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٧] المادة (٧٠) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٨] المادة (٧٧) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

٢- يمثل البلدية في كل اعمال الحياة الإدارية والمدنية.[١]

٣- يرأس المجلس البلدي ويستدعي ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه ويعد مشروع جدول اعمال الدورات ويتراسها.[٢]

٤- السهر على تنفيذ مداولاًت المجلس الشعبي البلدي ويطلعه على ذلك.[٣]

٥- ينفذ ميزانية البلدية من خلال اعداد الميزانية واقتراحها على المجلس لمناقشتها والتصويت عليها ومتابعة تنفيذها .[٤]

٦- القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الاملاك والحقوق المكونة للبلدية وادارتها باسم البلدية وبرقابة المجلس الشعبي البلدي وتشمل التصرفات القانونية [٥]

٧- القيام بالتقاضي باسم البلدية ولحسابها ويتم من خلال رفع دعوى امام الجهات القضائية باسم البلدية ولفائدتها ،ادارة مداخيل البلدية والامر بصرف النفقات ومتابعة تطور المالية البلدية ،ابرام عقود اقتناء الاملاك والمعاملات والصفقات والايجارات وقبول الهبات والوصايا ،والقيام بمناقصات اشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها، اتخاذ كل القرارات الموقفة للتقادم والاسقاط، ممارسة كل الحقوق على الاملاك العقارية والمنقولة التي تملكها البلدية بما في ذلك حق الشفعة[٦]

٨- اتخاذ التدابير المتعلقة بشبكة الطرق البلدية ، واتخاذ المبادرات لتطوير مداخيل البلدية، السهر على المحافظة على الارشيف[٧]

٩- السهر على وضع المصالح والمؤسسات العمومية البلدية وحسن سيرها.[٨]

١٠- يعين احد الاعضاء بديل عنهٌ في التقاضي وابرام العقود في حال تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية.[٩]

---

[١] المادة (٧٨) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (٧٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة (٨٠) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٤] المادة (٨١) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٥] المادة (٨٢) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٦] نصت المادة(٧١) من قانون التوجيه العقاري(٩٠-٢٥) لسنة ١٩٩٠المعدل على ان " ينشأ حق الدولة والجماعات المحلية في الشفعة بغية توفير الحاجات ذات المصلحة العامة والمنفعة العامة بصرف النظر عن اللجوء المحتمل الى اجراء نزع الملكية".

[٧] نصت المادة (١٣٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية على " البلدية مسؤولة عن حماية ارشيفها والاحتفاظ به،...".

[٨] المادة (٨٣) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٩] المادة (٨٤) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

ج- ادارة البلدية

علاوةً على ذلك ان المشرع الجزائري استحدث هيأة ثالثة ضمن هيئات البلدية وفق قانون البلدية لسنة ٢٠١١ إلى جانب هيأة المداولة والهيأة التنفيذية وهي ادارة ينشطها الامين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس البلدي [١]، ويعد الامين العام هيأة إلى جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثل البلدية ، الا ان المشرع في قانون البلدية فصل بين رئاسة البلدية (رئيس المجلس البلدي) وبين رئاسة الجهاز الإداري والتقني للبلدية (الامين العام) ، إذ جاء فيه " للبلدية ادارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الامين العام" [٢] ، على الرغم من ان الامين العام معين من قبل عدة جهات حسب صنف البلدية الا ان المشرع الجزائري احال طريقة تعيين وتحديد الشروط إلى التنظيم.[٣]

وقد اسند المشرع الجزائري في قانون البلدية في المجال الإداري والمالي مجموعة من الصلاحيات الى الامين العام تكاد تضاهي صلاحيات رئيس البلدية وتتمثل بما يلي :-

١- للبلدية متمثلة بالأمين العام وبالاشتراك مع مصلحة الشؤون الإدارية والمالية وعن طريق مكتب المستخدمين المحدد ضمن الهيكل التنظيمي حق التوظيف على مستوى البلدية لغرض مواكبة التطورات كونها هيأة اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية.

٢- تتولى ادارة البلدية عند بداية كل سنة مالية تحت اشراف امينها العام اعداد مخطط خاص لغرض تأمين الموارد البشرية للبلدية ويرفق بالميزانية الاولية في حال اخضاعها لمصادقة المجلس الشعبي البلدي بعد اتمام اجراءات المصادقة يتم تنفيذ ما تضمنه المخطط وذلك لتمكين البلدية من مباشرة اجراءات التعين ، وفتح مناصب العمل والتوظيف تبعا للإجراءات القانونية المنظمة لذلك بالتنسيق مع مديرية الادارة المحلية التي تدرس وتقترح اليات تسيير المستخدمين.

٣- القيام بتنظيم الهيكل التنظيمي ومسك بطاقة الناخبين واحصاء المواطنين المولودين حسب بطاقة الخدمة الوطنية والاهتمام بالنشاط الثقافي والاجتماعي والرياضي.

٤- تيسير مستخدمي البلدية وارشيفها والشؤون القانونية والمنازعات.[٤]

---

[١] المادة (٣/١٥) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (١٢٥) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة (١٢٧) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٤] المادة (١٢٦) من قانون رقم(١٠-١١) المتعلق بالبلدية.

٥- يتولى الامين العام تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي ضمان حضور اجتماعات المجلس، وتنشيط المصالح الإدارية والمالية والتقنية ، وضمان تنفيذ المداولاًت الخصة بالهيكل التنظيمي ، اعداد محضر استلام وتسليم بالمهام وفق المادة (٦٨)، صيانة المساجد والحفاظ على الممتلكات.[١]

عبر ما تقدم ان للبلدية في الجزائر ثلاث هيأت وهي هيأة المداولة والتنفيذية وادارة البلدية على خلاف العراق وجود هيئتين.

عبر ما تقدم يتضح ان المشرع العراقي ساير المشرع الجزائري والفرنسي بوجود هيأة تنفيذية تتمثل ب(رئيس البلدية) ويتمتع بجملة من الصلاحيات لكن خالفهما في طريقة الاختيار نجد ان رئيس البلدية في العراق معين ولديه نائب واحد بينما نجد في الجزائر وفرنسا رئيس البلدية منتخباً ويكون له اكثر من نائب موزعين حسب عدد مقاعد المجلس البلدي لكل بلدية وهذ يعد من الايجابيات لغرض معالجة الفراغ الإداري في حال تواجد او عدم تواجد رئيس البلدية في محل عمله ، لذا يقترح الباحث على المشرع ان يكون لرئيس البلدية في العراق اكثر من نائب لضمان الاستمرارية في العمل ومعالجة الفراغ الإداري في البلديات المزدحمة بالسكان ولغرض تقديم افضل الخدمات، وان يتم تحديد الجهة المختصة بتعيين رئيس البلدية بعد نقل الصلاحيات سواء كان الوزير ام المحافظ وتعديل شروط تولي منصب رئيس البلدية ونوابه اسوة بفرنسا والجزائر لكي يكون هناك الزام بالتنفيذ وعدم التلكؤ في تقديم الخدمات للمواطنين.

كما منح المشرع في الجزائر وفرنسا لرئيس البلدية صلاحيات متعددة ومتنوعة بخلاف العراق نتيجة الامكانيات المتوفرة لديهم وتوفير اطار قانوني يشجع الاستثمار الذي يعد الداعم للواقع الخدمي وتعد فرنسا ثاني اكبر اقتصاد في اوروبا ويمتاز مواطنها بمستوى معيشة عالٍ، لذا تبين لنا ان من اهم اسباب نجاح وتطور البلدان هو الصلاحيات الواسعة الممنوحة لرؤساء البلديات وتواجد المجالس البلدية ، ومن جانبنا نرى ضرورة تدخل المشرع بإعطاء صلاحية لرئيس البلدية في العراق في التعيين كون البلدية تتمتع بالاستقلال المالي والاداري ويكون التعيين وفق حركة الملاك (حذف واستحداث) ضمن حدود البلدية ومن سكان المنطقة لوجود اعداد قليلة خاصة بالكادر الوظيفي بسبب كثرة التنقلات في المؤسسات البلدية إلى الوزارات الاخرى ولجوء اغلب الموظفين إلى اخذ اجازة الخمس سنوات مما ادى إلى هيكلة اغلب الدوائر وعدم القدرة على اداء الخدمات للمواطنين.

---

[١] المادة (١٢٩) من قانون رقم (١٠-١١) المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني

التنظيم المالي للبلدية

البلدية كصورة من صور اللامركزية الإدارية وكمؤسسة تتمتع بالشخصية المعنوية فلابد ان يكون لها استقلال اداري ومالي أي ان الاستقلال الإداري للبلدية يقتضي ان يصاحبه استقلال مالي (ميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة) يشدد على المسؤولية المالية للبلدية التي تلعب دوراً مهماً في خدمة المواطن في مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهذا لا يتم الا بوجود الموارد المالية التي تعد عنصراً اساسياً لاستقلالية البلدية تمكنها من ممارسة اختصاصاتها ودعم قدراتها وتحقيق اهدافها لان حاجات المواطنين عبارة عن نفقات ولابد من توفير الايرادات لتغطية النفقات وهذا يدخل ضمن ميزانية البلدية ومواردها.

ولدراسة هذا الموضوع قسمنا المطلب إلى فرعين ندرس في الفرع الاول ميزانية البلدية ونكرس الفرع الثاني لإيرادات ونفقات ميزانية البلدية.

الفرع الاول

ميزانية البلدية

تعد ميزانية البلدية الصورة العاكسة لنشاط البلدية حسب الاعمال التي تقدمها في النطاق الاقليمي والاثر المترتب على منحها الشخصية المعنوية ولبيان ذلك سنقسم الفرع وفق بندين تعريف ميزانية البلدية اولاً ومراحل ميزانية البلدية ثانياً .

اولاً:- تعريف ميزانية البلدية

عبر استقراء قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل لم يعرف المشرع العراقي ميزانية البلدية ، وانما ورد تعريف الميزانية في قوانين اخرى[١] ، اما في ظل قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة٢٠١٩المعدل فقد اورد المشرع العراقي مصطلح الموازنة وعرفها بانها " الموازنة العامة الاتحادية :خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات ،تتضمن جداول لتخمين الايرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة

---

[١] عرف المشرع العراقي الميزانية في الفقرة (١) من المادة (٢) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠الملغى بانها " الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية" ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد١٧٩٣ في٨/٢٩ /١٩٤٠.

مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية" [١]، ومن جانبنا نؤيد مصطلح الموازنة لأنه ادق إذ ليس بالضرورة تتساوى الايرادات والنفقات.

اما السنة المالية تبدا في ١/١من كانون الثاني وتنتهي في ٣١/ كانون الاول[٢]، والميزانية تتضمن ايرادات ونفقات وتكون سنوية وتعين بقانون ويكون لكل بلدية ميزانية.

اما المشرع الفرنسي عرف ميزانية البلدية في القانون رقم ٢١٣لسنة ١٩٨٢المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمحافظات والاقاليم الفرنسي المعدل بانها "ميزانية البلدية هي الاجراء الذي يتم بموجبه التنبؤ والاذن بالإيرادات والنفقات السنوية للبلدية ، يتم تحديد ميزانية البلدية في قسم التشغيل والاستثمار من حيث الايرادات والنفقات، تقسم ميزانية البلدية إلى ابواب وبنود وبالشروط التي تحدد بمرسوم".[٣]

اما المشرع الجزائري فقد اورد تعريف ميزانية البلدية في قانون البلدية الجزائري على انها" جدول تقديرات الايرادات والنفقات السنوية للبلدية وهي عقد ترخيص وادارة يسمح بسير المصالح البلدية وتنفيذ برنامجها للتجهيز والاستثمار".[٤]

كما اكد جانب من المختصين في الجزائر ان ميزانية البلدية عملية تقديرية أي توقع مسبق قبل بداية السنة ، وترخيص للبلدية تتصرف بمجرد المصادقة عليها، وذات طابع اداري لأنها مخصصة لخدمة المصالح البلدية، وعمل دوري كل سنة، ينصب على مسائل مالية إيرادات ونفقات.[٥]

وفقاً لما تقدم يمكن القول ان المشرع العراقي في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ خالف المشرع الفرنسي والجزائري اذ لم يعرف ميزانية البلدية بصورة صريحة وانما وردت بصورة ضمنية من خلال تحديد ما تتضمن الميزانية من ايرادات ونفقات وهي سنوية وتتضمن تخمين مسبق ، بينما نجد ان المشرع الجزائري والفرنسي اهتم بميزانية البلدية واوردها

---

[١]البند (ثانيا) من المادة (١) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة٢٠١٩المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٥٥٠) في٢٠١٩/٨/٥.

[٢] البند (حادي عشر) من المادة (١) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة٢٠١٩المعدل.

[٣] المادة(١-٢٣١١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية لسنة ١٩٩٦ المعدل.

[٤] المادة(١٧٦) من قانون رقم ١١-١٠لسنة. ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٥] سيد علي خماري: ميزانية البلدية ودورها في التنمية ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق يودوام، جامعة امحمد بوقرة-بومرداس،٢٠١٥-٢٠١٦،ص٧.

في القوانين الخاصة بالبلدية وجاء بتعريفها بصورة صريحة ، الا ان ميزانية البلدية في كل من العراق والجزائر وفرنسا تتشابه في الخصائص وكما يلي:-

أ-ميزانية البلدية تخمين سنوي يعني مبالغ تقديرية من قبل مدير البلدية.

ب- ميزانية البلدية ايرادات ونفقات.

ج- ميزانية البلدية ترخيص تتصرف البلدية بها بعد مصادقة الجهات المختصة .

د- ميزانية البلدية الاثر المترتب على الشخصية المعنوية للبلدية.

ثانياً:- مراحل ميزانية البلدية

لغرض دراسة ميزانية البلدية من الناحية القانونية في مراحل الاعداد والمصادقة والتنفيذ سيتم بيان ذلك في العراق اولاً ومن ثم في الدول محل المقارنة ثانياً وكما يلي :-

١ - مراحل اعداد ومصادقة وتنفيذ ميزانية البلدية في العراق

اسند المشرع العراقي اختصاص اعداد ميزانية البلدية المتضمنة الايرادات والنفقات إلى امين العاصمة بالنسبة للعاصمة بغداد ورئيس البلدية بالنسبة للمحافظات وفق نظام اللامركزية بموجب قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل وهي معدة مسبقاً من قبل الادارات متمثلة برئيس البلدية الذي علية احضار تخمينات الميزانية السنوية قبل اليوم الاول من كانون الثاني من كل سنة متضمنة ما يلي[١]:-

١- الواردات المخمنة.

٢- المصروفات المخمنة.

٣-بيان الموجودات النقدية على اختلاف انواعها.

٤- بيان القروض والاقتراضات.

٥- بيان الاموال المنقولة من غير النقد والعقار.

وفقا لما تقدم ان مرحلة اعداد الميزانية تتم من قبل (مدير البلدية) بالتعاون مع شعبة الموازنات(المحاسب) في البلدية على اساس مبالغ تقديرية(تخمينية) لسنة مالية واحدة معدة سابقاً.

اما مرحلة المصادقة على ميزانية البلدية في التشريع العراقي قبل صدور دستور ٢٠٠٥ نجد ان المشرع العراقي اسند مصادقة ميزانية البلدية حسب صنف البلدية فتتم المصادقة من قبل الوزير لبلديات الصنف الممتاز والاول والثاني خلال ٦٠يوماً دون وجود اعتراضات ،

---

[١] الفقرة (١) من المادة (٦٤) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

اما بلديات الصنف الثالث والرابع تتم من قبل مجلس المحافظة [١]، اما بعد صدور دستور ٢٠٠٥ ولغرض الوقوف على اجراءات المصادقة على ميزانية البلدية واكمالاً للبحث تم زيارة شعبة الموازنات في احدى البلديات اكدوا ان بعد اعداد الميزانية من قبل البلدية (شعبة الحسابات ومدير البلدية) ترسل الموازنة إلى مديرية البلديات في كل محافظة ثم بعد ذلك ترسل إلى وزارة الاعمار والاسكان والبلديات عن طريق المحافظة بعد نقل الصلاحيات اليها ومن ثم بعد ذلك يتم توحيدها كموازنة موحدة بغض النظر عن صنفها[٢]، وترسل من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب كونه الجهة المختصة بالمصادقة على الموازنة العامة وفق الدستور[٣]، ثم تنشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية لتصبح واجبة التنفيذ، اي ان المادة ٦٤من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل بفقرتيها (٦، ٧) اصبحت معطلة بموجب الدستور لأنها تتعارض معه.

والجدير بالذكر لا يتوقف الامر على تدخل الدستور فيما يتعلق بالمصادقة على ميزانية البلدية وانما نجد هناك تدخلاً من قبل المشرع العراقي بإلغاء عمل مجالس المحافظات في قانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات إذ نص على" يعدل البند (ثالثاً من المادة (٤٤) من القانون ويحل محله الاتي : ثالثاً:- انهاء عمل مجالس المحافظات ومجالس الاقضية والنواحي التابعة لها " [٤]، الظاهر من النص القانوني ان المشرع العراقي حسم الامر فيما يتعلق بالمصادقة على ميزانية البلدية بإنهاء عمل مجالس المحافظات.

اما مرحلة تنفيذ الميزانية يتم عن طريق مدير البلدية كونه الامر بالصرف بالتعاون مع المحاسب الذي يلتزم بتنفيذ الاوامر الإدارية الصادرة من مدير البلدية وفق القانون وللبلدية الصرف بنسبة ١٢/١من ميزانية السنة السابقة إلى ان تتم المصادقة على ميزانية البلدية[٥] الا اننا نجد ان نسبة الصرف اعلاه قليلة جداً ولا تستطيع المؤسسات البلدية تقديم الخدمات في ظلها ، فعلى سبيل المثال ان البلدية كصارف في السنة السابقة مبلغ (٥١،٠٠٠،٠٠٠) واحد وخمسون مليون دينار سنويا فيتم في السنة اللاحقة الصرف ١٢/١اي تقسيم مبلغ ١٢/٥١،٠٠٠،٠٠٠

---

[١]الفقرتين(٦، ٧) من المادة (٦٤) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٢] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) /شعبة الموازنات /مقابلة مع مسؤولة شعبة الموازنات بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٠.

[٣] البند (اولا) من المادة (٦٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] المادة(١) من قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم(١٢) لسنة ٢٠١٨، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٥٦٦) في ٢٠١٩/١٢/٩.

[٥] الفقرة (٨) من المادة (٦٤) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

يساوي ٤،٢٥٠،٠٠٠ وهو المبلغ الذي يجب على البلدية الا تتجاوزه في حال عدم ورود الموازنة إلى المؤسسات البلدية نتيجة التأخير في الاجراءات او عدم المصادقة من قبل الجهة المعنية [١].

كما ان لوزارة المالية ارسال تعليمات الصرف وفق الصلاحيات الممنوحة لها إلى الوزارات كافة المؤسسات البلدية تحدد فيها صلاحية الصرف بنسبة ١٢/١وفق القانون لحين اقرار مشروع الموازنة [٢] اما الجانب التطبيقي ارسلت وزارة المالية نتيجة تعثر الحكومة في ارسال الموازنة إلى مجلس النواب قبل حل نفسه وتفرغه إلى انتخابات العاشر من اكتوبر ٢٠٢١ كتاب بعنوان صلاحية صرف إلى الوزارات كافة ومن ضمنها البلدية ويتم الصرف بنسبة ١٢/١ مع الاشارة إلى توقف كافة التعينات والنقل والترفيع والتنسيب وايقاف اجراء المناقلات الا بناءً على طلب ومفاتحة وزارة المالية اعتباراً من الاول من كانون الثاني ٢٠٢٢[٣].

يرى الباحث على المشرع العراقي اعادة صياغة نص المادة (٦٤) بفقرتيها(٦، ٧) من قانون ادارة البلديات بما يلاءم التغيير الحاصل وفق دستور ٢٠٠٥ الخاص بمنح اختصاص اقرار الموازنة لمجلس النواب مع الزامهم بعدم التأخير بإقرارها لأنه يترتب على ذلك ضرر بالمصلحة العامة وتأخير انجاز المشاريع المتعلقة بالنفع العام كون البلدية دائرة خدمية لابد من خضوع اقرار موازنتها إلى توقيتات تختلف عن الموازنة العامة لغرض تقديم الخدمات على احسن وجه لان تأخير اقرار الموازنة من قبل مجلس النواب يعرقل انجاز المشاريع التي تحتاج إلى وقت لتنفيذها كونها تتضمن اجراء الكشف والحصول على موافقة الجهات المختصة.

٢- مراحل اعداد ومصادقة وتنفيذ ميزانية البلدية في الدول المقارنة

للوقوف على بيان مرحلة اعداد ميزانية البلدية وبدءاً في فرنسا حدد ان اعداد الميزانية يعد من اهم صلاحيات المالية للجماعات الاقليمية في فرنسا واحد تطبيقات اللامركزية ويقوم بعملية الاعداد الجهاز التنفيذي متمثل برئيس البلدية ورئيس المجلس الجهوي والمعاونين بمساعدة وزير الداخلية الذي يقدم الدعم بالمعلومات الفنية والتقنية لأعداد الميزانية وفق المرسوم ٢٩ ديسمبر لسنة١٩٨٢ ولرئيس البلدية تقديم تقريرا عن التنمية للبلديات التي يزيد عدد سكانها عن(٥٠،٠٠٠) خمسين الف نسمة حسب اهداف التنمية المستدامة التي عدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢٥ سبتمبر٢٠١٥[٤] ،اما البلديات التي يزيد عدد سكانها

---

[١] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) /شعبة التدقيق/مقابلة مع مسؤول شعبة التدقيق بتاريخ٢٠٢١/١٢/٢٠.

[٢] البند (اولا) من المادة (١٣) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة٢٠١٩المعدل.

[٣] كتاب وزارة المالية /الدائرة/ الموازنة / المصروفات/ بالعدد ١٣٣١٣٣ في٢٠٢١/١٢/٢٧.

[٤] المادة (١-١-٢٣١١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

عن(٢٠،٠٠٠)عشرين الف نسمة يقدم رئيس البلدية تقريراً لأجراء المساواة بين الرجل والمرأة فيما يتعلق بعمل البلدية [١].

اما مرحلة التصويت والمناقشة اكد المشرع الفرنسي بعد اقتراح رئيس البلدية للميزانية يتم التصويت والمصادقة من قبل المجالس المحلية المنتخبة(المجلس البلدي) بعد مناقشة الميزانية فصلاً فصلاً ومادةً مادةً حسب ما يقره المجلس المنتخب من خلال المصادقة على الميزانية المتوازنة كإيرادات ونفقات من خلال نقاش في المجلس البلدي يقدم تقريراً من قبل رئيس البلدية لتحديد تكاليف الموظفين والاجور وساعات العمل والمزايا العينية بعد احالتها إلى ممثل الدولة(المحافظ) واعطائها القابلية للتنفيذ في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن (١٠،٠٠٠) نسمة فاكثر [٢] ويجوز لرئيس البلدية اجراء المناقلة بين مواد الميزانية [٣] ويتم التصويت في البلديات التي يزيد عدد سكانها عن (١٠،٠٠٠) نسمة فاكثر حسب طبيعتها او وظيفتها بناءً على تقرير يقدم من رئيس البلدية بذلك ، اما البلديات التي يقل عدد سكانها عن(١٠،٠٠٠) نسمة يتم التصويت حسب طبيعتها باستثناء البلديات التي يكون عدد سكانها (٣،٥٠٠) نسمة فاكثر يتم التصويت حسب وظيفتها بناءً على عرض يقدم من رئيس البلدية وفق مرسوم يصدر من مجلس الدولة لتطبيق فقرات هذه المادة[٤].

الملاحظ على مرحلة التصويت والمصادقة اعتماد المجلس البلدي على عدد السكان لكل بلدية في طريقة التصويت على ميزانية البلدية مع اشراك رئيس البلدية بتقديم عرض لطبيعة الميزانية او وظيفتها بعد اصدار مرسوم من قبل مجلس الدولة بينما لا نجد مثل هذا الاجراء في العراق والجزائر.

اما مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية تتم بعد مرحلة الاعداد والمصادقة على الميزانية من قبل الامر بالصرف(رئيس البلدية) الذي ينقل الاوامر إلى المحاسب وعليه التحقق من الاوامر وتنفيذها وفق المادة ٢٢- ٢٢١٢ من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية[٥].

اما في الجزائر اكد المشرع في الجزائر وفق قانون البلدية ان اعداد ميزانية البلدية يتم قبل بدء السنة المالية بعد اجراء تعديل للنفقات والايرادات بالركون الى السنة المالية السابقة

---

[١] المادة (٢-١-٢٣١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة (١-٢٣١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة (٢-٢٣١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة (٣-٢٣١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] شويح بن عثمان: مصدر سابق،ص٢٦٠.

ونتائجها في حالة الضرورة عن طريق ميزانية اضافية يسمى "اعتمادات مفتوحة مسبقاً" في حالة فتح الاعتمادات المصادق عليها على انفراد إذ ا جاءت قبل الميزانية الاضافية، اما إذ ا جاءت بعد الميزانية الاضافية يسمى "ترخيص خاص"[١] ، اما الجهة المختصة بالإعداد تعد من قبل الامين العام للبلدية بناءً على اقتراح من قبل رئيس البلدية للإيرادات والنفقات ومساعدة رئيس المجلس الشعبي البلدي.[٢]

اما مرحلة التصويت والمصادقة على ميزانية البلدية اكد المشرع الجزائري بعد الاعداد من قبل الامين العام تقدم بعد ذلك من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى المجلس الشعبي البلدي لغرض التصويت والمصادقة عليها[٣] ويكون التصويت الزامياً على اساس التوازن في يوم ٣١ اكتوبر من السنة التي تسبق تنفيذها بالنسبة للميزانية الاولية اما الاضافية تكون بتاريخ ١٥يونيومن السنة المالية التي تنفذ فيها [٤] بعد دراسة الميزانية باباً باباً ومادةً مادةً للإيرادات والنفقات وبجوز لرئيس المجلس البلدي اجراء المناقلة بين ابواب الميزانية بقرار مع اخطار المجلس الشعبي البلدي بذلك[٥].

اما المصادقة على الميزانية لا تتم الا إذ ا كانت الميزانية متوازنة وفي حالة عدم التصويت عليها تعرض من جديد على المجلس خلال(١٥) خمسة عشر يوماً مرفقه بملاحظات من قبل الوالي وتخضع إلى مداولة المجلس الشعبي البلدي خلال(١٠) عشرة ايام اما إذ ا لم يصوت المجلس على الميزانية تؤجل إلى (٨) ثمانية ايام ليتم المصادقة عليها من قبل الوالي[٦] اي ان الجهات التي تصادق على الميزانية هي المجلس الشعبي البلدي وفي حالة عدم التصويت من قبل المجلس يتم التصويت من قبل الوالي ،كما لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة استثنائية ان يدعو المجلس إلى دورة غير عادية لغرض التصويت على الميزانية في حالة وجود اختلال بالمجلس او انتهاء المدة القانونية للمصادقة وفي حالة عدم المصادقة يتم ضبطها من قبل الوالي [٧].

---

[١] المادة (١٧٧) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] الفقرة(١) من المادة (١٨٠) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] الفقرة (٢) من المادة (١٨٠) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية

[٤] المادة (١٨١) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية

[٥] المادة (١٨٢) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية

[٦] المادة (١٨٣) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٧] المادة (١٨٦) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

اما مرحلة تنفيذ ميزانية البلدية يتم بعد المصادقة عليها من قبل الجهات المختصة متمثلة برئيس المجلس البلدي او الوالي كما بينا ويتم تنفيذ ميزانية البلدية من قبل الامر بالصرف (رئيس المجلس الشعبي البلدي)[١] ، الذي يصدر قرار اداري يلتزم بتنفيذه المحاسب العمومي من خلال صرف المبلغ للدائن من اموال البلدية على اساس تنفيذ النفقات[٢] ، وتسمى اعمال كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي المرحلة الإدارية كونها ناتجة عن قرار اداري ، اما اعمال المحاسب العمومي المرحلة المحاسبية كونها ناتجة عن صرف مبالغ مالية [٣].

نستخلص مما تقدم ان المشرع العراقي حسناً فعل في مرحلتي اعداد وتنفيذ ميزانية البلدية إذ ساير المشرع الفرنسي في مرحلة الاعداد وهو افضل اسلوب من الناحية القانونية كون رئيس البلدية هو الامر بالصرف وهو اكثر دراية بها من جانبي الايرادات والنفقات ، وخالف المشرع الجزائري في مرحلة الاعداد كونها تعد في الجزائر من قبل الامين العام ، اما مرحلة التنفيذ ساير المشرع العراقي المشرع الجزائري والفرنسي فتنفذ من قبل مدير البلدية والمحاسب ، اما المصادقة على ميزانية البلدية خالف المشرع العراقي المشرع الفرنسي والجزائري قبل وبعد إلغاء المجلس البلدي والغاء عمل مجالس المحافظات بعد ان كانت من اختصاص وزير المالية اصبح اقراراها من قبل مجلس النواب كونها اصبحت موازنة عامة موحدة لكافة الوزارات بينما نجد ان كلاً من المشرع الفرنسي اسند مناقشة وتصويت ومصادقة ميزانية البلدية إلى المجلس البلدي كونه ممثل الشعب، اما في الجزائر اسند المصادقة إلى جهتين كل من المجلس البلدي او الوالي واشترط ان تكون الميزانية متوازنة لغرض المصادقة ، لذا نرى لابد من وجود نص قانوني يتفق مع التغير الحاصل في ظل نقل الصلاحيات لكي يكون العمل المالي متفقاً مع القانون ومنع الاجتهاد في النص القانوني اسوة في الدول محل المقارنة التي تحظى المنظومة القانونية في تعديل مستمر ومواكبة التطورات كون الميزانية تعد الاساس للنهوض بالواقع الخدمي الذي تعتمد عليه البلدية للقيام بتقديم المشاريع الحيوية ولكي تكون ملزمة اكثر سواء من جهة الادارة متمثلة بالمدير او المحاسب بصفته المسؤول عن شعبة الموازنات ، لذا لابد من تعديل قانون ادارة البلديات لأنه يعد المرجع لإدارة البلدية في كافة مجالات الادارة المالية والفنية والقانونية.

---

[١] المادة (٨٢) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (٢٠٦) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] جعيجع دليلة : مصادر ميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون (١١-١٠)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة،٢٠١٧،ص١٣.

الفرع الثاني

ايرادات ونفقات ميزانية البلدية

لم تعد البلدية في العراق دائرة خدمية روتينية ، وانما اصبحت اداة فعالة في تطوير المجتمع من خلال الاعتماد على الموارد المالية التي تحصل عليها من مصادرها المختلفة لغرض تغطية النفقات وتتكون ميزانية البلدية من الايرادات والنفقات وهي ميزانية مستقلة عن ميزانية السلطة الإدارية المركزية كونها تخضع للنظام الإداري اللامركزي لذلك سيتم بيان الايرادات اولاً والنفقات ثانياً وكما يلي:-

اولاً:- ايرادات ميزانية البلدية

هي المبالغ التي تحصل عليها البلدية من مواردها المختلفة ،كما حدد المشرع العراقي الموارد المالية للبلدية حسب قانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة١٩٦٣المعدل من عدة جهات وكما يلي:-

١- الموارد المالية الذاتية

وتشمل المبالغ التي تحصل عليها البلدية من مصادر عدة وكالاتي[١]:-

أ- الرسوم المبينة في الجدول الملحق بهذا القانون وتشمل(رسم البناء، رسم المجازر، رسم الاعلان، رسم اليانصيب والمراهنات، رسم السكاير والتبغ والمشروبات الروحية والمشروبات المرطبة، رسم ممارسة الاعمال والمهن، رسم البيع بالمزايدات العلنية، رسم الملاهي وغيرها) .

ب- المخصصات والاعانات التي تمنحها الحكومة.

ج- الايرادات التي تحصل عليها البلديات وفق القوانين ومنها قانون تبليط الشوارع رقم ٨٥ لسنة١٩٦٣المعدل عند اجراء أي معاملة لبيع العقار ويكون واقعاً على شارع مبلط من قبل البلدية فان المعاملة لا تتم الابعد دفع المكلف رسوم التبليط للبلدية حسب المبلغ الذي يتم احتسابه من قبل الشعبة المعنية في البلدية[٢]

د- الغرامات في الدعاوى الجزائية المفروضة من قبل المحاكم الجزائية والغرامات التي تفرض على المخالفين من قبل مدراء النواحي في الناحية والقائم مقام في القضاء.

---

[١] المادة (١) من قانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة١٩٦٣ المعدل.

[٢] الفقرة (١) من المادة(١) من قانون رقم (٦) لسنة٢٠١٥التعديل الرابع لقانون تبليط الشوارع رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٣، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٣٩٥) في ٢٠١٥/٤/٦.

هـ- الايـرادات التـي تحصـل عليهـا البلديـة مـن بـدلات بيـع اموالهـا واسـتغلالها ومـن خـدماتها ومشـاريعها وفـق قـانون بيـع وايجـار امـوال الدولـة رقـم ٢١ لسـنة ٢٠١٣المعـدل سـواء كانـت بمزايـدة علنية او بدونها وكذلك بدلات الايجار بكافة انواعها.

٢- الموارد المالية الخارجية

أ- الاستقراض وفوائد القروض والاعتمادات الثابتة

ب- التبرعات ويكون للبلدية قبول التبرعات وفق الغرض الذي يحدده المتبرع[١].

٣- الموارد المالية الاخرى

أ- المبـالغ التـي تحصـل عليهـا البلديـة بموجـب القـرارات القضـائية الصـادرة مـن المحـاكم عـن اسـتغلال عقـارات البلديـة مـن قبـل الغيـر دون وجـه حـق فـي دعـاوى اجـر المثـل والتـي تنفـذ فـي مـديريات التنفيـذ وتعـد ديـون ممتـازة ومـن اهـم القـرارات القضـائية المكتسـبة الدرجـة القطعيـة فـي هـذا المجـال مـا قضـت بـه محكمـة اسـتئناف بابـل الاتحاديـة " قـررت المحكمـة فسـخ الحكـم تعـديلا والـزام المـدعى عليه(المسـتأنف عليـة) بـدفع مبلـغ للمـدعي (المسـتأنف) مـدير بلديـة القاسـم /اضـافة لوظيفتـه مبلـغ مقـداره اربعـة وثلاثـون مليـون دينـار (٣٤،٠٠٠،٠٠٠) دينـار وذلـك عـن اجـر مثـل اسـتغلال العقار المرقم٢/٧٩١القاسم والعائد للمستأنف/ اضافة لوظيفته،..."[٢].

ب- توجـد مبـالغ اخـرى تشـمل الـديون والامانـات التـي لـم يراجـع اصـحابها لاسـتلامها مـن الـدوائر البلديـة لمـرور مـدة (خمـس سـنوات) مـن انتهـاء السـنة الماليـة المسـتلمة فيهـا وتعـد ايـرادا نهـائي للخزينـة يقيد مـن قبـل البلديـة ولا يحـق لأصـحاب العلاقـة المطالبـة بـه الا فـي حـال وجـد عـذر مشـروع وبموافقة وزير المالية [٣]

وفقـاً لمـا تقـدم يمكـن القـول علـى الـرغم مـن المبـالغ التـي مـن الواجـب علـى المكلـف دفعهـا إلـى البلديـة (الرسـوم) مـن خـلال متابعـة الشـعبة المعنية(شـعبة الـواردات) عـن طريـق الجبـاة لكن هناك معوقات تواجه الجباة من موظفي البلدية في استحصال الرسوم وكما يلي[٤]:-

١- عـدم التعـاون مـع الجبـأة فـي تسـديد الرسـوم وتعرضـهم إلـى الكـلام غيـر اللائـق مـن قبـل المكلفين.[١]

---

[١] المادة (٤) من قانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة١٩٦٣ المعدل.

[٢]حكم محكمة استئناف بابل الاتحادية/الهيأة الاستئنافية الاولى/بالعدد٦٤٧/س/٢٠١٩في٢٠١٩/٩/١٩/ غير منشور

[٣]الفقرة (١) من المادة (٦٨) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة١٩٦٤المعدل.

[٤]زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) /شعبة الواردات/مقابلة مع مسؤول شعبة الواردات بتاريخ٢٠٢١/١٢/٢٠.

٢- قلة الكوادر الوظيفية في البلدية وعدم احترام المواطن للقوانين التي يجب علية تطبيقها.

٣- تهرب الكثير من اصحاب المحال والمتاجر من دفع الرسوم يؤدي إلى قلة ايرادات الجباية التي يمكن الاستفادة منها كمبالغ ساندة لتنفيذ الاعمال التي تخدم اهالي المنطقة. يرى الباحث ان العجز في ايرادات المؤسسات البلدية وعدم تطابق الايرادات السنوية مع حجم الانفاق السنوي وكذلك ان النسب المحددة في قانون واردات البلديات هي قليلة اصلاً وبالتالي لابد من وجود البدائل من خلال الاعتماد على استغلال البلدية للعقارات المملوكة للبلدية عن طريق تشييد الابنية المتعددة الطوابق لوقوف السيارات بالقرب من الدوائر الحكومية والاسواق وانشاء ساحات لبيع الخضر والفواكه وبيع المواشي وانشاء المعامل الخاصة بمواد البناء وانشاء مطاعم سياحية وتشجيع الاستثمار لغرض زيادة الواردات لتقديم الخدمات وهذا لا يتم الا بسن قانون يوسع من صلاحيات البلدية وذلك لزيادة الكثافة السكانية التي تحتاج إلى مبالغ تتلاءم مع حاجة السكان للخدمات .

اما ايرادات ميزانية البلدية في الجزائر هي مجموع الاموال التي تحصل عليها البلدية من مختلف المصادر، لتغطية النفقات ،خلال فترة زمنية وذلك للوصول إلى تحقيق اهدافها ،وقد حدد المشرع الجزائري ايرادات ميزانية البلدية وكما ما يلي[٢]:-

١- ايرادات قسم التسيير ويشمل ناتج الموارد الجبائية المحصلة لفائدة البلدية وفق القانون ، ناتج التسيير الممنوح من الدولة والمؤسسات العمومية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ، ناتج ومداخيل املاك البلدية ، رسوم وحقوق مقابل الخدمات المرخص بها وفق القوانين.

٢- ايرادات قسم التجهيز والاستثمار ويشمل ، ناتج حق الامتياز للمرافق العمومية، وفائض المتحقق من المصالح العمومية من المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري وناتج التمليك، وناتج الهبات والوصايا ، ناتج والمساهمات في راس المال ،وناتج التسيير الممنوح من الدولة والصندوق، والايرادات المؤقتة والظرفية، وناتج القروض.

كما اكد المشرع الجزائري بانه لا يسمح للبلدية بتحصيل الرسوم والضرائب والمساهمات الا وفق القانون لتمويل ميزانيتها[٣]، ولا يحق لأي جهة استحصال الرسوم الا بعد اجراء مداولة يوافق

---

[١] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) /شعبة الواردات/، مقابلة مع احد الجباة بتاريخ٢٠٢١/١٢/٢٠.

[٢] المادة(١٩٥) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة. ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة(١٩٦) من قانون(رقم ١١-١٠) لسنة. ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

عليها المجلس الشعبي البلدي.[١] ، في نص اخر اكد المشرع الجزائري على ان الموارد الميزانية للبلدية والمالية تشمل حصيلة الجباية ،ومداخيل ممتلكاتها ، والاعانات والمخصصات، وناتج الهبات والوصايا والقروض، وناتج مقابل الخدمات التي تؤديها البلدية.، وناتج حق الامتياز للفضاءات العمومية كالفضاءات الاشهارية[٢].

وتعد الايرادات الجبائية من اهم مصادر الايرادات في الجزائر وتقسم الايرادات إلى نوعين:-

أ- الايرادات الجبائية وتشمل الرسوم لمصلحة البلدية بنسبة ١٠٠% وهي الرسم العقاري على العقارات المبنية وغير المبنية [٣]، والرسم التطهيري الخاص برفع القمامة المنزلية [٤]، والرسم على الصفائح الاشهارية الخاصة بإعلانات التي تنشر في الاماكن العامة والطرق[٥] ، والرسم على رخص البناء[٦]،اما الرسم الذي تكون نسبة البلدية فيه٢% يشمل الرسم على النشاط المهني.[٧] والرسم على الاقامة[٨].

ب- الايرادات غير الجبائية

وتشمل الايرادات التي تُجرد ضمن ميزانية البلدية وتشمل املاك البلدية (العامة، الخاصة، الاستغلال) والهبات والوصايا الاجنبية التي تمتثل لموافقة (وزير الداخلية) [٩]، وكذلك الحصول على الاعانات من الدولة والهبات والوصايا التي تقدم للبلدية وتقبلها والاملاك التي يتم التنازل عنها او تنتقل ملكيتها للبلدية والاملاك المنقولة والحقوق المنقولة التي تحصل عليها مقابل مساهمتها في تأسيس المؤسسات [١٠].

---

[١] المادة(١٩٧)من قانون رقم(١١-١٠) لسنة. ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة(١٧٠)من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة(٢٨) من الامر رقم (٦٧-٨٣) لسنة ١٩٦٧القانون المعدل والمكمل لقانون المالية ،المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٤٧) في ٩/جوان/حزيران/١٩٦٧.

[٤] المادة (٥٤) من قانون المالية رقم(٨٠-١٢) لسنة ١٩٨٠ ،المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٥٤) في ٣١/ديسمبر/كانون الاول/١٩٨٠.

[٥] المادة (٥٦) من قانون المالية رقم(٩٩-١١) لسنة ١٩٩٩ ،المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٩٢) في ٢٥/ديسمبر/كانون الاول/١٩٩٩.

[٦] المادة (٥٥) من قانون المالية رقم(٩٩-١١) لسنة ١٩٩٩.

[٧] المادة (٨) من قانون المالية التكميلي رقم(٠٨-٠٢) لسنة ٢٠٠٨،المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٤٢) في ٢٧/اوت /اب/٢٠٠٨.

[٨] المادة (٢٦) من قانون المالية التكميلي رقم(٠٨-٠٢) لسنة ٢٠٠٨ .

[٩] المادة(١٧١) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة. ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[١٠] المادة(١٧٢) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة. ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

ثانياً- نفقات ميزانية البلدية

ان المشرع العراقي في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل اكد بعد تحقق الايرادات في ميزانية البلدية قيام البلدية بالأعمال والوظائف خدمة للصالح العام ومن هذه الاعمال ما يلي[١]:-

١- فتح وتوسيع الشوارع وملتقاها ومنعطفها وتصنيفها.

٢- تعيين استقامة وسعة الشوارع التي تقع ضمن العقارات التي يروم اصحابها تقسيمها.

٣- تبليط الشوارع وتسويتها ورصفها وتشجيرها ورشها بالماء وبأية مادة اخرى ملائمة.

٤- تعيين كيفية اشغال ارصفة الشوارع وفضلاتها والعرصات الخالية العائدة إلى البلدية وتنظيم كيفية مزاولة الباعة المتجولين واصحاب الحوانيت المؤقتة (الاكشاك) بشكل لا يتعارض مع المصلحة العامة.

٥- انشاء الحدائق والمتنزهات العامة وتوسيعها وتصنيفها وإلغاءها.

٦- انشاء المراسي والارصفة والشرائع لوسائط النقل النهرية .

٧- انشاء القناطر والمعابر والجسور وصيانتها عدا التي تعود إلى الدولة والادارات المحلية .

٨- تعيين عمق وعرض النتوءات على الشوارع والانهر ومجاري العيون والمحلات العامة المختلفة ذات المناظر الجميلة او التاريخية .

٩- تعيين كيفية تشيد المباني لغرض التنسيق والتزيين.

١٠- تعيين المواد الانشائية التي لا يجوز استعمالها في بعض المباني حفظا للأرواح وتعيين شروط البناء.

١١- هدم المباني المائلة للانهدام والنتوءات التي تعيق مرور وسائط النقل.

١٢- تعيين المواقع والمساحات الصغرى لدور السكن والمحلات العامة المختلفة والاسواق والحوانيت المختلفة ومحلات وقوف السيارات والكراجات ومحلات ربط وتربية الحيوانات وكيفية انشاءها وتهين اشكالها والشروط الواجب توفرها فيها وذلك ضمن المنطقة العمرانية.

١٣- انشاء الاسواق العامة الاخرى ومحلات المزاد العلني.

١٤- تعيين محلات المعامل والمصانع بصورة مجتمعة ومقسمة حسب اصنافها والمساحة الصغرى لكل منها والشروط التي يجب توفرها في كل منها.

---

[١] المادة (٤٧) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

١٥- انشاء اسواق عصرية للأسماك واللحوم والخضروات والحيوانات وكافة المنتجات الحيوانية والزراعية والطبيعية ومنع بيع هذه المواد في غير الاماكن المعدة لها.

١٦- انشاء الكراجات والاصطبلات الفنية بصورة مجتمعة.

١٧- تعيين اسواق او محلات للحدادين والسباكين وعمل المعادن المختلفة والصناعات المختلفة بصورة مجتمعة او حسب اصنافها والشروط التي يجب توفرها في كل منها.

١٨- انشاء محلات لوقوف وسائط النقل على مختلف انواعها.

١٩- تعيين محلات لخزن انقاض المعادن المختلفة ومحلات خزن وبيع المواد الانشائية والشروط التي يجب ان تتوافر في كل منها.

٢٠- انشاء القاعات والمسارح والسينمات والملاعب والفنادق ودور الاستراحة والتسلية والمسابح النهرية وغير النهرية والحمامات والكازينوهات والمتاحف المحلية والمطاعم وتشجيع انشاء النوادي والمكتبات.

وفقاً لما تقدم يمكن القول بانه لا يمكن للبلدية القيام بالأعمال الواردة اعلاه الا بتوفر الايرادات اللازمة لتغطية النفقات ولأيمكن تصور توفر هكذا مبالغ لإنجاز اعمال تحتاج إلى مبالغ طائلة الا بتقديم الدعم المركزي من قبل الحكومة المركزية خاصة البلديات ذات التمويل الذاتي في المحافظات.

اما ايرادات ميزانية البلدية في فرنسا فأنها كموارد مالية تتمثل بما يلي:-

أ- الموارد الذاتية الداخلية

وتشمل الضرائب المحلية والتي عدّها بعض الباحثين في فرنسا ضرائب محلية معقدة وغير عادلة، يتم تحصيلها وفق النسب المئوية التي يحدد نصيب الحكومة المركزية والبلديات وتحصل الضرائب من قبل البلديات ولحسابها وتنصرف إلى ميزانيتها [١]

وقد اكد المشرع الفرنسي ان البلديات تتلقى ضرائب مباشرة عدة ومنها الضرائب على الاملاك العقارية وتشمل المنازل والمصانع، والضريبة الإيجارية مع الاخذ بنظر الاعتبار إذ ا كان العقار مبني ام لا، والضريبة على الاملاك التجارية ، والضريبة على الابراج وشركات انتاج الكهرباء، والضريبة على المساكن سواء كان العقار مسكوناً ام مستأجراً، وضريبة التخلص من النفايات المنزلية وضريبة نقل الملكية والاراضي القاحلة التجارية وضريبة ادارة الماء ومنع

---

[١] شويح بن عثمان: مصدر سابق،ص٩٧-١٠٠.

الفيضانات [١] الا ان هناك جهات معفاة من ضريبة الاملاك العقارية وفق القانون ومن هذه الجهات (مباني السلطات الحكومية والمحلية والقصور والقلاع ومنها قصر بورون ولوكسمبورغ، ومباني سكن الوزراء والادارات ، ومباني الهيئات القضائية والمحاكم ، والمدارس الثانوية والمتاحف، ودور العجزة والسجون ومستودعات التسول ، والثكنات العسكرية وغيرها من الجهات التي حددها القانون[٢]

اما الضرائب التي تفرضها البلديات بناءً على مداولة المجلس البلدي وفق القانون العام للسلطات المحلية والتي لم ينص عليها قانون الضرائب العام والتي تتمثل برسوم استخدام المسالخ العامة وضريبة الاستهلاك النهائي للكهرباء الضريبة على الاعلانات الخارجية والضريبة الخاصة بالمحطات وتشمل ضريبة السياحة، والضريبة على الشركات المشغلة لمصاعد التزلج ،والضريبة على عائدات الالعاب في الكازينوهات ، ورسوم وقوف السيارات في الشارع ، ورسوم الكنس [٣] ، اما قانون رقم ١٠ يناير ١٩٨٠ الخاص بالضرائب المحلية ومنها ضرائب الملكية وضريبة المهن التي تفرض على اساس الراتب او الدخل المتأتي من المهنة وهذه الضرائب تفرض لغرض تغطية نفقات قسم التشغيل الخاصة بشق الطرق وتنظيف الشوارع ونفقات الاستثمار وتحدد هذه الرسوم من قبل المجالس البلدية وتخضع لموافقة وزير الداخلية الفرنسي الذي يملك صلاحية تعديلها وإلغاءها.[٤]

ب- الموارد المالية الخارجية

وتشمل اعانات الحكومة المركزية على الرغم من تعدد مصادر التمويل الداخلية الا ان هذه الاعانات المالية تشجع على تعاون الجماعات المحلية فيما بينها وبالأخص البلديات للقضاء على المشاكل وتغطية النفقات بنسبة١٤% ،اما القروض تمنح بنسبة١٠%من صندوق القومي للإعمال العقارية ،وصندوق القومي لشؤون الغابات ،وصندوق الائتمان الزراعي ، وصندوق الودائع والتأمينات وهذه القروض تمنح لغرض انجاز المشاريع مع خضوعها للرقابة المركزية ،اما

---

[١] المادة (١٣٧٩) من قانون الضرائب العام المعدل بالقانون رقم(١٩٠٠) لسنة ٢٠٢١، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي(https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٤الساعة ٢م.

[٢] المادة (١٣٨٢) من قانون الضرائب العام المعدل بالقانون رقم(١٩٠٠) لسنة ٢٠٢١.

[٣] المواد (١-٢٣٣٣-الى ٩٧-٢٣٣٣) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية لسنة ١٩٩٦ المعدل.

[٤] المواد(١-٢٤) من قانون الضرائب المحلية رقم(١٠) لسنة ١٩٨٠ المعدل، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي(https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٤الساعة ٤م.

رصيد الموازنة وتتمثل نسبة من الضرائب التي تحددها الحكومة وتوزعها على المجالس المحلية بواسطة لجنة تتكون من١٩ عضو من وزارة المالية والداخلية [١]

اما المشرع الجزائري فقد اكد ان نفقات ميزانية البلدية في الجزائر تتمثل بما يلي[٢] :-

أ- نفقات قسم التسيير وتشمل اجور واعباء مستخدمي البلدية ،والتعويضات والاعباء المرتبطة بالمهام الانتخابية ، والمساهمات المقررة على الاملاك ومداخيل البلدية بموجب القوانين ، ونفقات صيانة طرق البلدية، والمساهمات البلدية والاقساط المترتبة عليها ، وفوائد القروض، واعباء التسيير المرتبطة بالتجهيزات الجديدة ، ومصاريف تسيير المصالح البلدية والاعباء السابقة.

ب- نفقات قسم التجهيز والاستثمار[٣] ويشمل نفقات التجهيز العمومي، والمساهمة في رأس المال الخاص بالاستثمار، وتسديد القروض، واعادة تهيئة المنشآت البلدية.

وقد تكون النفقات اجبارية وعلى البلدية تنفيذها ومنها النفقات المحدد بالقانون او النفقات المتعلقة بسداد الديون الخاصة بالقروض [٤] ، وتتمثل النفقات الاجبارية (برواتب المستخدمين والعلاوات ونفقات الكهرباء والغاز والماء...الخ) ،اما النفقات الضرورية وتشمل المواد واللوازم وتأمينات الممتلكات والسيارات ولضمان السير الحسن للبلدية يقوم بهذه النفقات رئيس المجلس الشعبي البلدي ، اما النفقات الاختيارية وتشمل المكافآت والمنح والمساعدات المقدمة للمحتاجين وتمنح هذه النفقات حسب توفر الامكانيات المالية في الميزانية [٥]

اما نفقات ميزانية البلدية في فرنسا هو القيام بكافة الخدمات والاعمال الخاصة بالبلدية بعد تحقق الايرادات بكافة انواعها ومن مصادرها المختلفة سواء كانت ضرائب او الرسوم والايجارات والاثمان او اعانات الحكومة المركزية للقيام بأعمالها والتي يتم تحصيلها لغرض تغطية نفقات قسم التشغيل التي تشمل رواتب الموظفين والخدمات اليومية مثل الكهرباء والماء والغاز وشق الطرق وتنظيف الشوارع وكذلك يتم تخصيص المبالغ الزائدة من السنة المالية المنتهية بعد

---

[١] شويح بن عثمان: مصدر سابق، ص١٠٠.

[٢] المادة(١٩٨) من قانون البلدية رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٣] " ويقصد بنفقات قسم التجهيز والاستثمار المبالغ المالية المخصصة لتجهيز المصالح بالوسائل المادية وانجاز المشاريع المختلفة من ايرادات قسم التسيير لتغطية نفقات هذا القسم ويكون التمويل اجباري ويجب ان تكون الايرادات مساوية للنفقات" ، جعيجع دليلة: مصدر سابق،ص٧.

[٤] المادة(١٩٩) من قانون البلدية رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

[٥] بن الشيخ عبد الباسط : النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائري (ميزانية البلدية- ممتلكات البلدية)، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلد١٣،العدد١، ٢٠٢١، ص١٧٣.

التصويت على الحساب الإداري من قبل الجمعية التداولية (المجلس البلدي) لتغطية نفقات قسم التشغيل [١] ، اما نفقات قسم الاستثمار الذي يشمل تشييد المباني وصيانة الشبكات وحيازة الاراضي وسداد الديون[٢] ، وصندوق المدارس ومراكز العمل الاجتماعي ومكافحة الانهيارات الجليدية والفيضانات والانهيارات الارضية المركز الوطني للخدمة العامة الاقليمية يتم تمويلها من صندوق التعويضات لضريبة القيمة المضافة[٣] ، وكذلك يتم تغطية نفقات قسم الاستثمار من المبالغ المالية الخاصة بالممتلكات المنقولة بإمر من وزراء المالية[٤]، ويكون القيام بالمشاريع الاستثمارية خاضع لرقابة مركزية مع بيان مدى اهميتها للمنطقة ، اما فائض رصيد الميزانية فهو مخصص لغرض منح المساعدة إلى البلديات ذات الموارد المالية القليلة لغرض الاستمرار بتقديم الخدمات.[٥]

وفقاً لما تقدم يمكن القول ان المشرع العراقي ساير المشرع الفرنسي والجزائري بان للبلدية ميزانية تتضمن ايرادات ونفقات لكن هناك اختلاف من جهة توفر الامكانيات الإدارية والمالية، إذ يعد المال والاشخاص من اهم مقومات النظام اللامركزي ، لذا نجد ان المشرع الفرنسي اهتم بتوفير الايرادات لغرض تغطية النفقات من خلال فرض ضرائب متعددة بخلاف العراق نجد هناك معوقات تواجه النظام المالي للبلدية في العراق ومنها قلة الكوادر الإدارية ذات الخبرة الكافية لإدارة البلدية التي تعرقل النهوض بالواقع الخدمي ، وكذلك ضعف نظام الجباية وتهرب المكلفين من دفع الرسوم وعدم تعاون وزارة الداخلية مع الجباة بسبب ما يتعرضون له من تهديد وكلام غير لائق كما بينا مما يؤدي إلى عزوفهم عن اداء العمل خوفاً على حياتهم ولغرض معالجة هذه المعوقات لابد من سن تشريعات تزيد من الايرادات بالاعتماد على مصادر اخرى لتمويل ميزانية البلدية من خلال تشجيع الاستثمار ودعم الحكومة المركزية للمؤسسات البلدية في المحافظات التي تعاني من نقص الخدمات لقلة التخصيصات المالية لغرض تغطية النفقات التي تزداد بزيادة اعداد السكان والزام المواطن بالتعاون مع البلدية وخاصة الالتزام بتسديد

---

[١] المادة (٥-٢٣١١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة (١-١٦١٥) من. القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة (٢-١٦١٥) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة (٢-٤٢٣١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] احمد بلجيلالي: اشكالية عجز ميزانية البلديات ، دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار ، سيدي علي هلال، ثرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد -تلمسان-، ٢٠١٠، ص٣١.

الضـرائب والرسـوم الـذي يعـد احـد اسـباب نجـاح وتطـور البلـدان لان الادارة لا تسـتطيع القيـام بكافـة الاعمـال دون وجـود هـذا التعـاون والحـرص مـن قبـل المـواطن للالتـزام بتطبيـق القـانون والـزام وزارة الداخليـة بتـوفير الحمايـة للجبـاة بـنص القـانون مـن خـلال ارسـال دوريـات لمـرافقتهم اثنـاء الجبايـة لتعلق الموضوع بالمال العام.

الفصل الثاني

اختصاصات البلدية والرقابة عليها

تمهيد وتقسيم:

سعياً من المشرع العراقي في نجاح عمل البلدية كمؤسسة في العراق بتلبية احتياجات المواطنين من الخدمات العامة ، فقد تضمن قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤وقوانين اخرى منح البلدية عن طريق هيآتها الكثير من الاختصاصات في جوانب مختلفة وتقرر بواسطة المجلس البلدي سابقا وتنفذ عن طريق الجهاز التنفيذي الا ان المجلس البلدي تم إلغاءهُ في الوقت الحاضر وانتقلت كافة الاختصاصات إلى المؤسسات البلدية متمثلة بالجهاز التنفيذي (مدير البلدية) بعدّه اعلى موظف اداري في البلدية بالاشتراك مع الشعب المعنية والبلدية كمؤسسة محلية ان الغاية من انشائها كما بينا سابقا تقديم الخدمات، لذا فإنها دائرة خدمية تمارس مجموعة من الاختصاصات .

نلاحظ عبر استقراء قانون ادارة البلديات اعلاه ان للبلدية كثيراً من الاختصاصات ومن اهمها الاختصاصات التنظيمية التي تتعلق بإعداد التصميم الاساسي والاختصاصات التي تتعلق بمنح اجازة البناء لمنع البناء الفوضوي من أجل المحافظة على الذوق العام والاهتمام بجمالية المدن، وهناك اختصاصات اخرى تتعلق بحماية البيئة والصحة العامة ، واختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات الاجتماعية من خلال الاهتمام بالنظافة وتبليط الشوارع وتخصيص قطع الاراضي كون حق السكن مكفولاً في الدستور وتمارس عن طريق الكادر الوظيفي والمدير وجهات اخرى تشترك مع البلدية وبدون ادائها يؤدي ذلك إلى فشلها وبالتالي اغراق الحياة بأكملها في الفوضى، والبلدية كصورة من صور اللامركزية الإدارية تتمثل بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الجهاز الإداري المركزي وهيئات مستقلة على اساس اقليمي ، إذ توجد في الدول البسيطة والمركبة. [١]

ومما لاشك فيه ان البلدية عندما تتولى اشباع الحاجات المحلية التي يقتصر على الاستفادة منها افراد منطقة معينة فإنها تخضع إلى الرقابة وقد تكون هذه الرقابة غير قضائية وقد تكون قضائية والرقابة تعدّ احد العناصر الاساسية والجوهرية للدولة التي تعني وفق مبدأ

---

[١] د. اقبال ناجي سعيد: اللامركزية الادارية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد١، كلية القانون، جامعة بغداد،٢٠٢٠، ص٢٤٧.

المشروعية خضوع الحكام والمحكومين للقانون[١] ، والرقابة هي لضمان حماية مبدا المشروعية ومراقبة الادارة من خلال الجهات الإدارية او القضائية او جهات رقابية مستحدثة وفق التطور الديمقراطي الذي جاء به دستور ٢٠٠٥ ، وبغية تسليط الضوء على اختصاصات البلدية والرقابة عليها فان دراستنا لهما ستكون من خلال المبحث الاول الذي نتناول فيه اختصاصات البلدية اما المبحث الثاني فنتعرض لدراسة الرقابة على البلدية.

المبحث الاول

اختصاصات البلدية

نظراً لأهمية الدور الذي تنهض به البلدية في تقديم الخدمات الاساسية للمواطنين فقد عني المشرع العراقي بمجموعة من الاختصاصات قد تكون هذ الاختصاصات تنظيمية او اختصاصات تتعلق بحماية البيئة والصحة العامة وتقديم الخدمات الاجتماعية وذلك لضمان قيام البلدية من خلال الجهاز التنفيذي المدير والموظفين بممارسة نشاطها الإداري وفقاً للقانون.

ولدراسة هذا الموضوع سنقسم المبحث إلى مطلبين نتناول في الاول والذي نبحث فيه اختصاصات البلدية التنظيمية اما المطلب الثاني فنتناول فيه اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة وتقديم الخدمات الاجتماعية.

المطلب الاول

الاختصاصات التنظيمية للبلدية

اسند المشرع العراقي للبلدية اختصاصات تنظيمية تمارسها بعد اقرارها من قبل المجلس البلدي كونها الجهة المختصة بنص القانون دون غيرها من المؤسسات الاخرى.

الا انه بعد الغاء المجلس البلدي كما ذكرنا سابقاً اصبحت هذه الاختصاصات كواقعاً عملياً ولغرض اداء الخدمات تزاولها البلدية متمثلة بالجهاز التنفيذي وفقاً للغاية من انشائها.

ولدراسة هذا الموضوع سنقسم المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الاول اختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي وفي الفرع الثاني اختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة بناء.

---

[٢]د. وسام صبار العاني : مصدر سابق ، ص٩.

الفرع الاول

اختصاصات البلدية المتعلقة بأعداد التصميم الاساسي

لغرض بيان اختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي سنقسم هذا الفرع وفق بندين نتطرق اولاً لاختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي في العراق وثانياً لاختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي في الدول المقارنة وكما يلي:-

اولاً:- اختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي في العراق

عبر استقراء قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل نلاحظ ان المشرع العراقي اسند اختصاصات إلى المجلس البلدي كأحد تشكيلات البلدية تتمثل بما يلي[١]:-

١-إعداد تصميم اساسي او ابتدائي للبلدية تعتمد علية في حال عدم اقرار التصميم الاساسي يتضمن استعمالات الارض وتقسيمها إلى قطاعات مع مراعاة التوسع العمراني للبلدية وحاجاتها وتقسيم المدينة إلى قطاعات سكنية مع مراعاة توفر المناطق العمرانية والتجارية والصناعية، ومراعاة التوسع العمراني لمدة لا تتجاوز(خمساً وعشرين سنة) وتحديد عمر التصميم الاساسي، وبيان مراحل تنفيذ التصميم الاساسي وتهيئة الاموال اللازمة للتنفيذ.

٢- تهيئة تصميم قطاعي يقسم القطاع إلى مناطق عمرانية وتجارية وسكنية ويحدد المقاصد العامة للاستعمالات على اختلاف انواعها قد تكون حدائق ومستشفيات ومدارس ودوائر ومكتبات ومخافر ومصارف واماكن العبادة والمغاسل والمقابر والمطارات والموانئ ومحطات سكك الحديد ومحطات سيارات النقل ...الخ، وتعيين الشوارع وتنظيمها مع مراقبة العمران للمحافظة على تراث المدينة الحضاري ، كما للمجلس إلغاء تصميم المناطق المزدحمة بالسكان مع اعادة انشائها وفق شروط خاصة.

٣- تقسيم البلدية بموجب التصميم إلى مناطق حسب استعمالاتها سواء سكنية او تجارية او صناعية وفق التوسع العمراني للعمل على فتح الشوارع وانشاء المباني والمتنزهات مع مراعاة التطور.

٤- تكون للتصميم الاساسي الابتدائي مدة عمل (خمس سنوات) ثم بعد ذلك يتحول العمل به إلى تصميم اساسي.

---

[١] المادة (٤٣) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل، علماً ان اختصاصات المجلس البلدي بعد الغاءه انتقلت الى المؤسسة البلدية وتمارسها اليوم البلدية متمثلة بالجهاز التنفيذي(مدير البلدية).

٥- يحدد المجلس مراحل تنفيذ التصميم والمدد المقررة لكل مرحلة مع الالتزام بعدم القيام باي اعمال تتعلق بالعمران او البناء خارج المرحلة التنفيذية ، كما يجوز احداث منطقة سكنية خلال مدة النفاذ وضمن التصميم المصدق.

كما ان التصميم الاساسي ما هو الا عملية رسم للخطوط العريضة للمناطق العمرانية موضحاً عليه الاستعمالات الرئيسية للأراضي سواء كانت (تجاري ، سكني ، صناعي ، خدمات ، الخ) [١]، ومن اهم التطبيقيات كمثال للمؤسسات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي هي مديرية بلدية الهاشمية ضمن مديريات بلديات بابل في مرحلة تحديث تصميم اساسي للمدينة نتيجة التوسع العمراني فيها ومدة التصميم لغاية ٢٠٤٠م [٢]، نلاحظ ان اعداد التصميم الاساسي في قضاء الهاشمية لم يتجاوز المدة المحددة في القانون وهي (٢٥) سنة.

قد يتسأل البعض لماذا يعد اعداد التصميم الاساسي اختصاص تنظيمي؟

للإجابة على السؤال اعلاه نلاحظ ان اعداد التصميم خاص بتنظيم المدن وتقسيمها على وفق مخطط تحدد فيه الاستعمالات بمختلف انواعها (تجاري او سكني او صناعي) ،علاوةً على ذلك فان الشعبة المختصة باعتماد وتنفيذ التصميم في البلدية هي شعبة تنظيم المدن كأحد شعب البلدية ضمن الهيكل التنظيمي وتكون من وحداتها وحدة التصميم الاساسي ومن مهامها استحصال الموافقات التخطيطية ،اعداد مخططات افرازية ،متابعة مشاريع التصميم الاساسي للبلدية.[٣]

للبلدية اعلان التصاميم الاساسية الوارد ذكرها بالطرق المتيسرة خلال مدة (٦٠) يوماً من تاريخ اعلانها لغرض اطلاع المواطنين ودوائر الدولة او اي جهة اخرى عليها وقبول الاقتراحات والاعتراضات المقدمة بشأنها [٤]، إذ بعد انتهاء المدة يصبح واجب التنفيذ.

ويتم اعداد التصميم الاساسي من قبل المديرية العامة للتخطيط العمراني كجهة مختصة واحد تشكيلات وزارة الاعمار والاسكان والبلديات العامة ولها فروع في المحافظات [١]،

---

[١] د. فاروق عباس حيدر: تخطيط المدن والقرى ، ط١، دون دار نشر، القاهرة، ١٩٩٤، ص٢١.

[٢] تقرير المرحلة الرابعة : مديرية التخطيط العمراني، مديرية بلديات بابل- مديرية بلدية الهاشمية، مشروع تحديث التصميم الاساسي لمدينة الهاشمية، ٢٠٢١.

[٣] موقع مديرية بلديات البصرة الالكتروني(http ://www . baladyatbasrah.iq. gov.) ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢٩ الساعة ٩م.

[٤] المادة (١) من قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠١ تعديل قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٨٦٦) في٢٠٠١/٢/١٩.

بالاشتراك مع كل من البلدية المختصة ومديرية البلديات في مركز المحافظة وتعارضات من الدوائر ذات العلاقة (الماء ،الكهرباء، الاتصالات، المجاري) للتعاقد مع احد الشركات سواء كانت وطنية او اجنبية لغرض انجاز التصميم ، وبعد اكمال اعداد التصميم الاساسي يرسل إلى الوزير لغرض المصادقة عليه وتعد البلدية الجهة التي تنفذ التصميم .

كما اكد القضاء العراقي ان البلدية تعمل ضمن حدودها وفق احكام قانون ادارة البلديات ولا تتعدى إلى ما هو خارج حدودها لأنه من صلاحيات جهات اخرى[٢] ، والظاهر من الحكم ان حدود البلدية ما هو محدد في التصميم الاساسي ولا تتعداه.

كما اكد المشرع العراقي للبلدية عند تنفيذ التصميم الاساسي وسيلة اللجوء إلى استملاك الاراضي لغرض التوسع العمراني مقابل تعويض يدفع إلى المواطنين[٣] ، ويتم استملاك الاراضي بالاتفاق إذ ا كان رضائياً بين (المواطن والادارة)، او قضائياً (عن طريق المحكمة)،او ادارياً عن طريق الوزير إذ ا كان بين دوائر من نفس الوزارة اما إذ ا كان بين وزارتين يكون حل الخلاف عن طريق (مجلس الوزراء) وفق قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١المعدل[٤] ، ونجد ان منح البلدية كدائرة خدمية صلاحية نزع الملكية الخاصة كونها من دوائر الدولة مقيد دستورياً بان يكون لغرض تحقيق المصلحة العامة (النفع العام) ومقابل تعويض عادل.[٥]

نلاحظ ان منح البلدية صلاحية الاستملاك يعد من امتيازات السلطة العامة التي يعد قيد على الملكية الخاصة ، لكن الهدف الاساسي هو تحقيق النفع العام من خلال تنفيذ المشاريع كتوسيع الشوارع والاهتمام بالحدائق والمتنزهات وغيرها من المشاريع.

وفي بعض الاحيان يكون عدم توفر المبالغ عائقاً امام تنفيذ التصميم الاساسي وخاصة في مجال الاستملاك فيلجا المواطن إلى القضاء لإلغاء الاستملاك القضائي عن طريق دعوى قضائية بسبب عدم دفع البدل من قبل البلدية ضمن المدة المحددة في قانون الاستملاك هذا ما اكده حكم محكمة الاستئناف في الكرخ بصفتها التميزية إذ جاء فيه " ...،ان وكيلة

---

[١] المادة (١) من تعليمات المديرية العامة للتخطيط العمراني، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٥٧٩) في ١٩٩٥/٩/٤.

[٢] حكم محكمة التمييز المرقم (١٢٤٤) في(١٩٥٣/٤/١٦)، اشارت اليه : حوراء حيدر إبراهيم الشدود: دور الضبط الإداري في حماية البيئة في القانون العراقي(دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بابل، ٢٠١٣،ص١٥٣.

[٣] المادة(٥٣) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل.

[٤] المواد(٤، ٩، ٢٢، ٢٣) من قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١المعدل.

[٥] البند (ثانيا) من المادة (٢٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المميز قد اقرت في جلسة المرافعة ٢٠١٠/٥/٣بان موكلها اضافة لوظيفته لم يسدد للمدعين المميز عليهم بدل الاستملاك رغم الانذار الموجه لها ورغم ان القرار اكتسب الدرجة القطعية،...،علية تكون الشروط القانونية لدعوى(طلب إلغاء الاستملاك) متحققة ولما تقدم تقرر تصديق الحكم المميز ورد الطعن التمييزي وصدر القرار بالاتفاق بتاريخ٢٠١٠/٦/٢٩".[١]

اما المعوقات التي تواجه البلديات عند تنفيذ التصميم وهي عدم توفر الاعتماد المالي للتنفيذ ،وكثرة التجاوزات، وتعارض التصميم الاساسي مع التصميم القطاعي للبلدية مما تضطر البلدية لمفاتحة مديرية التخطيط العمراني لغرض تحديث التصميم الاساسي وهذا ما قامت به مديرية بلدية القاسم التي لا تستطيع تنفيذ التصميم الذي تم اعداده لسنة ٢٠١١ بسبب تعارضه مع التصميم القطاعي[٢] .

ومن جانبنا علاوة على ذلك نجد ان السبب الرئيسي لعدم قيام البلدية بتنفيذ التصميم الاساسي هو المشاكل في الاعداد وعدم اجراء الدراسات الاساسية للتصميم ، لذا لابد من اشراك جهات اخرى من كافة الاختصاصات كالإحصاء والزراعة والاتصالات والمجاري والكهرباء وغيرها من الدوائر ذات العلاقة لتجنب الاعتراضات مستقبلاً ولغرض تجنب المشاكل التي تعرقل التنفيذ. والملاحظ وفق ما تقدم ان تنفيذ التصاميم الاساسية يعد من اختصاصات البلدية والتي على اساسها تحدد استعمالات الارض داخل حدود البلدية سواء كانت سكنية او تجارية او شوارع او حدائق او مدارس او غير ذلك والغرض الاساسي من اعداد التصميم هو المحافظة على النظام العمراني والالتزام بالاستعمال من قبل الجميع لمنع تشوه المدن وهو ذات فائدة للبلدية والمواطن، ومن جانبنا نرى ان على كل بلدية لغرض تحديث التصميم الاساسي ان توفر كل ما تحتاج الية من مبالغ مالية عند التنفيذ وكوادر بشرية.

ثانياً:- اختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي في الدول المقارنة

لغرض الوقوف على اختصاصات البلدية المتعلقة بإعداد التصميم الاساسي في الدول المقارنة وبدءاً **في فرنسا** اسند المشرع الفرنسي للبلدية اختصاص اعداد نوعين من المخططات العمرانية وكما يلي:-

---

[١] حكم محكمة استئناف الكرخ بصفتها التمييزية بالعدد٦٠٣/م/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٦/٢٩، اشار اليه : حبيب تايه كاظم الشمري: حدود التمييز بين الاستملاك المباشر والاستملاك غير المباشر(دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان،٢٠٢١، ص١٠٥.

[٢] كتاب مديرية بلدية القاسم/ شعبة تنظيم المدن بالعدد(١٠٥٨) في١٥ /٢/٢٠٢٢.

١- **المخطـط العمرانـي المحلـي:**- يعـد مـن المخططـات التـي اسـند اعـدادها إلـى البلديـة كأحـد الجهـات المختصـة وفـق القـانون عنـدما لا تكـون عضـواً فـي المؤسسـة العامـة للتعـاون بـين البلـديات او يسـند اعـداد المخطـط إلـى المؤسسـة العامـة للتعـاون بـين البلـديات فيمـا يتعلـق بـالتخطيط العمرانـي المحلي ووثيقة التخطيط الحضري وخريطة البلدية.[١]

ويشـمل المخطـط العمرانـي المحلـي عرضـاً تقـديمياً ومشـروع تخطـيط ولائحـة وملاحـق[٢]، والمخطـط الذي يهمنا في هذا الموضوع هو مخطط استخدام الاراضي.

٢- مخطط استخدام الاراضي

اكـد المشـرع الفرنسـي ان اعـداد مخطـط اسـتخدام الاراضـي يـتم علـى ضـوء المخطـط العمرانـي المحلي وكما يلي :-

١- يـتم اعـداد المخطـط علـى البلديـة كجهـة مختصـة بنـاءً علـى مداولـة مـن قبـل المجلـس البلـدي، كما يجوز ان يعهد بتحديث مخطط استخدام الاراضي إلى المؤسسة العامة للتعاون بين البلديات.

٢- يقـرر المجلـس البلـدي او الهيـأة التداوليـة للمؤسسـة العامـة المختصـة مشـروع مخطـط اسـتخدام الاراضي .

٣- يعـرض علـى الاشـخاص المعنيـين بتحديثـه لإبـداء الـرأي خـلال (ثلاثـة اشـهر) مـن ارسـال مسودة المخطط من الجهات المختصة.

٤- تتم الموافقة على مشروع مخطط استخدام الاراضي من قبل الهيأة.

٥- يقدم إلى المجالس البلدية للموافقة عليه خلال (ثلاثة اشهر).

٦- ينشـر مـن قبـل البلديـة عـن طريـق الجهـاز التنفيـذي(رئيس البلديـة) او عـن طريـق رئـيس المؤسسة العامة للتعاون بين البلديات.[٣]

كمـا اكـد المشـرع الفرنسـي بعـد الاعـلان عـن مخطـط اسـتخدام الاراضـي يخضـع لتحقيـق سـواء مـن رئـيس البلديـة او رئـيس المؤسسـة العامـة للتعـاون بـين البلـديات وبعـد اكمـال التحقيـق تـتم الموافقـة علـى المخطـط بعـد تعديلـه مـن قبـل المجلـس البلـدِّي بنـاءً علـى مداولـة مـن قبلـه اومن قبل الهيأة التداولية للمؤسسة العامة ثم يتاح للاطلاع عليه من قبل الجمهور.[٤]

---

[١] المادة (٨-١٥٣) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي www.legifrance.gouv.fr تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٥الساعة ١١م.

[٢] المادة (٩-١٥٣) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٣] المادة (٣-١٢٣) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٤] المادة (١-٣-١٢٣) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

اكد المشرع الفرنسي ان الغاية من اعداد مخطط استخدام الاراضي تتمثل بما يلي[١] :-

١- تحديد استعمالات الاراضي فيما إذ ا كانت سكنية او زراعية او مناطق اخرى.

٢- تحديد القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للمباني وابعادها.

٣- تحديد طبيعة البناء وكثافته.

٤- تحديد المناطق التي تكون بحاجة إلى اعمار حسب الموقع.

٥- تحديد الطرق من حيث صيانتها وتعديلها وانشائها.

٦-تحديد المقاطعات والشوارع والمعالم والمواقع والقطاعات المطلوب حمايتها.

٧- تحديد القطاعات التي تخضع لرخص البناء والهدم.

٨- اصلاح المواقع المخصصة للطرق العامة والاشغال والمرافق ذات الاستعمال العام والمساحات الخضراء.

كما اكد جانب من الفقه ان الوظائف الرئيسية للمخططات في فرنسا هو لحماية المواقع والمناظر الطبيعية ، وتأمين المساحات للمشاريع السكنية والنشاطات الاقتصادية لتحقيق مصلحة عامة ،الا ان تعديل المخططات قد يغير استعمالات الاراضي مما يؤثر سلباً على النشاط الزراعي لان الارضي الزراعية تتحول إلى استعمالات اخرى قد تكون سكنية.[٢]

اما في الجزائر وعبر استقراء قانون البلدية الجزائري نجد وردت تسمية مخططات وهي مشابهه لمصطلح التصميم في العراق، إذ اسند المشرع الجزائري للبلدية متمثلة بالمجلس البلدي كأحد هيئات البلدية اختصاص اعداد مخططات التي على اساسها تراقب البلدية عمليات البناء ومدى التزام المواطن بها وحماية التراث والمواقع.[٣]

اكد المشرع الجزائري وفق قانون التهيئة والتعمير ان المخططات المعدة من المجلس البلدي هي نوعين وكما يلي:-

---

[١] المادة (١-١٢٣) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[2] Franck Moderne : Lavenir des schemas directeurs et des plans d' occupation des sols ,Universte paris, p30.

مقالة منشورة على الموقع الالكتروني (https://www.pers.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٦الساعة ٣ص.

[٣] المادة(١٠٧) من قانون رقم١١-١٠لسنة٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

١- **المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية:**- وهو اداة للتخطيط المجالي والتيسير الحضري يحدد التوجيهات الاساسية للتهيئة العمرانية للبلدية او البلديات المعنية مع الاخذ بنظر الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الاراضي[١]

كما اكد المشرع الجزائري ان الغاية من اعداد المخطط التوجيهي هو لتحقيق الاغراض التالية:-

١- يحدد استعمالات الارضي على كامل تراب البلدية او مجموع البلديات.

٢- يحدد التوسع العمراني الخاص بالمباني السكنية وطبيعة وموقع التجهيزات والهياكل الاساسية.

٣- يحدد مناطق التدخل في الانسجة الحضرية والمناطق الواجب حمايتها.[٢]

٤- يقسم البلدية إلى اربع قطاعات وهي معمرة، ومبرمجة ،والتعمير المستقبلية ، والقطاعات الغير قابلة للتعمير، ويقصد بالقطاع هو جزء ممتد من تراب البلدية يتوقع تخصيص اراضيه إلى استعمالات عامة واجال محددة للتعمير بالنسبة للأصناف الثلاثة الاولى من القطاعات المحددة اعلاه والمسماة بقطاعات التعمير[٣]

وتشمل القطاعات المعمرة الاراضي والمساحات المبنية وغير المبنية والمساحات الخضراء والحدائق والغابات [٤]، اما القطاعات المبرمجة تشمل الاراضي المخصصة للتعمير خلال مدة(عشر سنوات) وفق جدول محدد في المخطط[٥]، وتأتي قطاعات التعمير المستقبلية على مدى (عشرين سنة) وفق المدد المحددة في المخطط اي بعد مرور هذه المدة منح هذه الاراضي لأغراض الاستثمار بشرط وجود مخطط وان يكون البناء لأغراض المصلحة العامة.[٦]

كما الزم المشرع ان يكون في كل بلدية مخطط توجيهي يتم اعداد مشروعه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي [٧]، ويعرض على الجمهور خلال (٤٥) خمسة واربعين يوماً لغرض اجراء التعديلات ثم بعد ذلك يرسل إلى الجهات المختصة للمصادقة عليه [٨]، وتتم المصادقة من

---

[١] المادة (١٦) من قانون رقم ٩٠-٢٩لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٥٢) في ١٩٩٠/١٢/١.

[٢] المادة (١٨) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٣] المادة (١٩) من قانون رقم (٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٤] المادة (٢٠) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٥] المادة (٢١) من قانون (رقم ٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٦] المادة (٢٢) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٧] المادة (٢٤) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٨] المادة (٢٦) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

قبل جهات عدة حسب عدد السكان لكل بلدية ويكون اما من قبل الوالي للبلدية التي عدد سكانها(٢٠٠،٠٠٠) ساكن ،او بقرار من وزير التعمير إذ ا كان عدد سكان البلدية يزيد على (٢٠٠،٠٠٠) ساكن ويقل عن (٥٠٠،٠٠٠) ساكن، او بمرسوم تنفيذي إذ ا كان عدد سكان البلدية (٥٠٠،٠٠٠) فأكثر[١].

٢- مخطط شغل الاراضي

اكد المشرع الجزائري ان اعداد مخطط شغل الاراضي على ضوء المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتتمثل الغاية من هذا المخطط ما يلي[٢] :-

أ- تحديد استعمالات الاراضي و حقوق البناء.

ب- تحديد مساحة البناء والمظهر الخارجي للبناء.

ج- تحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء ومميزات الطرق.

د- تحديد الاحياء والشوارع و المواقع التذكارية .

هـ- تحديد مواقع الاراضي الزراعية الواجب حمايتها.

كما يتم تحضير مشروع مخطط شغل الاراضي من رئيس المجلس البلدي وتحت مسؤوليته [٣]، وتتم الموافقة بعد المداولة من المجلس الشعبي البلدي إذا كان يخص بلدية واحدة او رؤساء المجالس البلدية إذا كان يخص مجموعة بلديات [٤]، بعد الموافقة على المشروع يخضع المخطط إلى تحقيق وتدقيق من قبل رئيس المجلس البلدي او رؤساء المجالس خلال (٦٠) يوم ويخضع للتعديل بعد التدقيق ويصادق عليه عن طريق مداولة من قبل المجلس البلدي ويوضع المخطط المصادق عليه تحت تصرف الجمهور بعد مرور (٦٠) يوم.[٥]

نستخلص مما تقدم ان المشرع العراقي ساير المشرع الفرنسي والجزائري بان لكل بلدية تصميماً اساسياً يحدد الاستعمالات الحضرية داخل حدود البلدية ، الا ان هناك جهات تشترك في اعداده وهي مديرية بلديات المركز ومديرية التخطيط العمراني ومصادقة الوزير على خلاف المشرع الفرنسي والجزائري الجهة المختصة رئيس البلدية والمجلس البلدي والمؤسسة العامة للتعاون بين البلديات.

---

[١] المادة (٢٧) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٢] المادة (٣١) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٣] المادة (٣٤) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٤] المادة (٣٥) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

[٥] المادة (٣٦) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل.

الفرع الثاني

اختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة بناء

لغرض بيان اختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة البناء سنقسم هذا الفرع وفق بندين نتطرق اولاً لاختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة البناء في العراق وثانياً لاختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة البناء في الدول المقارنة وكما يلي:

اولاً:- اختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة البناء في العراق

اسند المشرع العراقي وفق قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل للبلدية اختصاصات اخرى في الجانب التنظيمي للمحافظة على الذوق العام الا وهو اختصاص منح اجازة بناء للمواطنين داخل حدود البلدية بطريقة نظامية ، وتختص البلدية عن طريق الجهاز التنفيذي مدير البلدية و شعبة المشاريع وتنظيم المدن بتنظيم اجازة البناء ويعد البناء بدونها مخالفاً للقانون لان اجازة البناء امر وجوبياً بنص القانون وليس جوازياً، لذا لابد من الحصول على الاذن المسبق من الجهة المختصة " البلدية" لغرض ممارسة النشاط قبل القيام به وهو اجراء وقائي ، إذ نص المشرع العراقي على "لا يجوز القيام بأي بناء قبل استحصال اجازة بناء من البلدية" [١].

ونلاحظ في نص اخر ان اجازة البناء تتخذ صور متعددة قد تكون اجازة بناء سكنية ،اجازة ترميم او اضافة بناء ،اجازة بناء دار سكن مع صيدلية او عيادة طبية ،اجازة بناء عمارة تجارية ،اجازة بناء مشروع صناعي (مساطحه ، اسواق، معامل ،ورش) إجازة بناء فرن في منطقة سكنية وغيرها من الإجازات[٢] ، ويتبع عند منح اجازة البناء السكنية او الترميم او اضافة بناء التزام المواطن باتباع الاجراءات التالية :-

١- يقدم المواطن إلى مدير البلدية طلب منح إجازة بناء ترفق معه الوثائق المطلوبة مع المخططات الهندسية.[٣]

٢- سند القطعة محدث.

٣-مخططات البناء (مخطط افقي- واجهات البناء) معدة من قبل مكتب هندسي.

---

[١] المادة(٦٣) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٢] البند(اولا) من المادة (٣) من نظام اجازات البناء رقم(٢) لسنة٢٠١٦، المنشور بالوقائع العراقية بالعدد (٤٤٠٥) في٢٠١٦/٥/١٦.

[٣]البند (ثالثا) من المادة (٤) من نظام اجازات البناء رقم(٢) لسنة٢٠١٦.

بعد إكمال الإجراءات يحال المواطن إلى الدوائر كل من(دائرة الضريبة، الماء، المجاري) لغرض جلب براءة ذمة بعدم مديونيته لهذه الدوائر ثم بعد ذلك تصدر الاجازة كوثيقة رسمية للبناء. [١] كما اكد بعض من الفقه العراقي ان المشرع العراقي بموجب نظام إجازات البناء رقم ٢لسنة٢٠١٦ حدد الجهة المختصة بمنح إجازة البناء داخل الحدود الجغرافية للبلدية ومنها دوائر البلدية في المحافظات وامانة العاصمة بغداد بأنواعها السكنية والتجارية والخدمية. [٢]

ومن جانبنا نتفق مع الاتجاه اعلاه فيما يتعلق بموقف المشرع العراقي فيما اورده بنظام اجازات البناء رقم ٢ لسنة ٢٠١٦ ونؤكد من جانبنا اضافة لما ذكر اعلاه ان موقف المشرع العراقي في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل ايضا حدد ان الجهة المختصة بمنح اجازة البناء هي البلدية ، بموجب المادة (٦٣) منه.

اما الابنية التي تقع خارج حدود البلدية فيكون اختصاص منح اجازة البناء من قبل رئيس الوحدة الإدارية وليس من اختصاص البلدية حسب تعليمات منح اجازات البناء خارج حدود البلديات رقم ١ لسنة ٢٠٠٠. [٣]

اما موقف القضاء العراقي لرقابة مشروعية القرار الإداري الصادر من مدير البلدية بالامتناع عن منح اجازة بناء كونها مخالفه للتصميم ، إذ قضت محكمة التمييز الاتحادية" للبلدية الحق في رفض منح اجازة بناء دائميه تتعارض مع التصميم الاساسي للمنطقة ولا يستحق المالك تعويضاً عن ذلك لأنه لا يعدّ تعسفاً من الدائرة إذ ا خيرتهُ بمنحه اجازة مؤقتة لا تتعارض والتصميم الاساسي ورفض ذلك " [٤]، لذا يعد قرار مدير البلدية موافقاً للقانون ولا توجد إساءة او تعسف في استعمال السلطة لان البلدية وافقت على منح اجازة بناء مؤقتة والمميز علية هو من رفض ذلك ، الظاهر من القرار القضائي اعلاه ان قرار البلدية موافق للقانون كونها الجهة المختصة بمنح اجازة البناء .

---

[١] اجراءات منشورة على موقع مديرية بلديات البصرة الالكتروني(.. baladyatbasrah.iq gov . www :// http) ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢٧الساعة ٧م.

[٢] أ. د اسماعيل صعصاع غيدان البديري ، د. امين رحيم حميد الحجامي : الأحكام القانونية لإجازة البناء (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون ،جامعة بابل، العدد٤،العراق،٢٠٢٠،ص٧٤.

[٣] المادة (٢) من تعليمات منح اجازات البناء والمصادقة على التصاميم القطاعية للإفراز التي تقع خارج حدود البلديات رقم (١) لسنة ٢٠٠٠، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٨١٧) في ٢٠٠٠/٣/١٣.

[٤] حكم محكمة التمييز الاتحادية / مدني/ بالعدد/١٩٢/اجازة بناء دائميه / ٢٠٠٧في ٢٠٠٧/١/٢٥، حكم منشور على موقع مجلس القضاء الاعلى(. https://www.hjc.iq/qview) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٥الساعة٢:٣٠م.

والجدير بالذكر ان اختصاص البلدية لا يقتصر على منح اجازة البناء فقط وانما متابعة الالتزام بمنطوقها من قبل طالب الاجازة عند حدوث المخالفة تأمر البلدية بإيقاف البناء [١]

كما منح المشرع العراقي اتخاذ اجراءات قانونية من قبل مدير البلدية كسلطة عامة له فرض جزاءات ادارية عند مخالفة القوانين الخاصة بمنح اجازة البناء تتمثل بما يلي :-

١- وفق قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة١٩٦٤المعدل للبلدية ايقاف او تغيير او هدم اي بناء أنجز مخالفاً لأحكام اجازة البناء قانوناً او الانظمة المنبثقة بموجبه [٢]

٢-وفق قانون رقم ١٣ لسنة٢٠٠١ تعديل قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل لمدير البلدية فرض غرامة عند البناء بصورة مخالفة للقانون ودون مراجعة البلدية على كل من اقام بناء او منشآت سكنية بدون اجازة بناء اصولية او خلاف لها او استعمل الارض او البناء او المنشآت خلافاً للاستعمالات التي يسمح بها التصميم الاساسي للمدينة ، كما منع استمرار العمل بالبناء الممنوع او المخالف للاستعمال ويتمثل هذا الجزاء بفرض غرامة (٢٥)الف دينار للاستعمالات السكنية و(٥٠) الف دينار للاستعمالات التجارية، ويكون قرار مدير البلدية الخاص بفرض الغرامة باتاً [٣]

اما احكام القضاء العادي العراقي متمثل بحكم محكمة استئناف بابل بصفتها التمييزية ، إذ عد البلدية سلطة عامة وفق المادة ٩٥مكرره من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة١٩٦٤المضافة بموجب القانون رقم ١٣ لسنة٢٠٠١وهي واجبة التطبيق. [٤]

يتضح من القرار اعلاه ان البلدية سلطة عامة تفرض الغرامة وفق القانون في حال كون البناء تم دون الحصول على اجازه من البلدية.

نجد ان فرض الغرامة من قبل مدير البلدية كسطلة ادارية هو جزاء عن فعل غير مشروع ، ونلاحظ ان الجزاء المفروض اعلاه هو ذات فائدة من جانبين الاول المحافظة على الذوق العام والجانب الثاني ايراد للبلدية وردع للمواطن من أجل الالتزام بالتشريعات.

٣- اسند المشرع العراقي لمدير البلدية سلطة إصدار قرار اداري بإلغاء اجازة البناء إذ ا صدرت بناءً على معلومات غير صحيحة ،اولم يباشر صاحب الاجازة البناء خلال سنة ،او عدم ازالة

---

[١] البندين (اولا) و(ثانيا) من المادة (٤) من نظام اجازات البناء رقم (٢) لسنة٢٠١٦.

[٢] الفقرة (٥) من المادة (٤٨) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٣] المادة (٢) من قانون رقم(١٣) لسنة ٢٠٠١ تعديل قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٤] حكم محكمة استئناف بابل بصفتها التميزية بالعدد ٦٩٢/٦٨١ت/ جزائية/ ٢٠٢٠في ٢٠٢٠/١١/١٩/ حكم غير منشور.

المخالفة او قام بتكرارها بعد ازالتها من قبل الجهة المختصة.[١] ويمثل هذا القرار بانه قرار اداري فردي صادر من جهة ادارية مختصة قانوناً تتمثل ب(مدير البلدية) وهو اجراء رادع.

وقد بلغ عدد اجازات البناء وفق احصائية ٢٠١٦ الممنوحة من قبل الدوائر البلدية (٢١٦٥٣) اجازة بناء على اختلاف انواعها في عموم محافظات العراق[٢]، ولكن على الرغم من صدور عدد كبير من الاجازات الا انه لا يعني عدم وجود مخالفات.

ولغرض اكمال البحث والوقوق على اهم المعوقات في الجانب التنظيمي للبلدية الخاص بمنح اجازة البناء تم اجراء زيارة إلى شعبة تنظيم المدن في احدى البلديات التابعة لمديرية بلديات بابل بخصوص إجازة البناء اكدوا وجود الكثير من المخالفات الخاصة بإجازة البناء من قبل المواطنين دون مراجعة البلدية لغرض الحصول على اجازة بناء [٣]،كما ان عدم منح اجازة البناء لمخالفة المواطن لتعليمات البناء يؤدي إلى حدوث نزاع بين البلدية والمواطن مما يؤدي إلى اشغال المحاكم دون جدوى والسبب هو عدم تعاون المواطن مع البلدية والالتزام بالتشريعات على الرغم من ان الاجازة تمنح لمصلحته .

ومن جانبنا نرى ان المشرع العراقي غير موفق في تحديد مبلغ الغرامة كونه قليلاً ولا يتناسب مع الفعل ولا يؤثر على المخالف لغرض تسديد المبلغ عند مراجعة البلدية لإجراء معاملة بيع العقار، لذا يرى الباحث ضرورة تعديل مبلغ الغرامة الوارد في المادة (٩٥) مكررة من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل بالتزامن مع تعديل مبلغ الغرامة الوارد في قانون العقوبات رقم ١١١لسنة ١٩٦٩المعدل، كما نقترح على المشرع العراقي ضرورة اضافة مادة إلى قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل وكالاتي " الزام الدوائر البلدية بعدم اكمال اي معاملة تتعلق بنقل ملكية عقار لأي مواطن الا بوجود اجازة بناء اصولية سابقة ابتداءً من تاريخ صدور هذا التعديل".

ثانياً:- اختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة البناء في الدول المقارنة

اما اختصاصات البلدية المتعلقة بمنح اجازة البناء في الدول المقارنة وبدءاً في فرنسا اسند المشرع الفرنسي اختصاص منح رخصة البناء إلى رئيس البلدية كجهة ادارية مختصة

---

[١] المادة (٩) من نظام اجازات البناء رقم(٢) لسنة٢٠١٦.

[٢] احصائية وزارة التخطيط – الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية احصاءات البناء والتشييد ،احصاء اجازات البناء والترميم الممنوحة للقطاع الخاص لسنة ٢٠١٦، منشورة على الموقع الالكتروني(https://.cosit.gov.iq) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢٨الساعة ١ص.

[٣] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم/ مقابلة مع مسؤول شعبة تنظيم المدن بتاريخ٢٠٢٢/٥/١٩.

يمارس هذا الاختصاص باسم البلدية بعد مداولاًت المجلس البلدي اما في حالة عدم وجود قرار من المجلس البلدي يمارس الاختصاص رئيس البلدية نيابةً عن البلدية لغرض المحافظة على العمران والمحافظة على جمالية المدن[١] ، ويختص رئيس البلدية بإصدار رخصة البناء بعد موافقة المحافظ إذ ا كان موقع المشروع على جزء من اراضي البلدية غير مشمول بخريطة بلدية او مخطط حضري او وثيقة تخطيط حضري .[٢]

كما اكد جانب من الفقه ان اختصاص منح رخصة البناء في فرنسا كان قبل عام ١٩٨١موزعة بين رئيس البلدية والمحافظ ووزير الاعمار ولكن بعد صدور قانون رقم ٢١٣لسنة١٩٨٢المتعلق بحقوق وحريات البلديات وظهور نظام اللامركزية وتوزيع الصلاحيات بين الجماعات الاقليمية اصبحت رخص البناء من اختصاص رئيس البلدية يصدرها باسم البلدية وبإمكانه تفويض الاختصاص إلى مدير مؤسسة التعاون بين البلديات. [٣] ، وبالرجوع إلى قانون تخطيط المدن الفرنسي نجد بالفعل وجود تفويض بالاختصاص إلى مؤسسة التعاون بين البلديات من قبل رئيس البلدية.[٤]

اما طلب رخصة البناء يتم من قبل مالك الارض او من ينوب عنه او من قبل شخص يبرز سند الملكية الذي يخوله البناء على الارض او من قبل شخص له الحق في الاستفادة من مصادر الارض اما الوثائق المطلوبة (هوية وجودة المشروع، موقع ومساحة الارض، طبيعة العمل والواجهة للمباني ، كثافة المباني ،وكافة العناصر لحساب الضريبة وفق المادة (١٥٨٥) من قانون الضرائب العام [٥] ، علاوة على ذلك اشترط المشرع الفرنسي بان كل شخص يرغب في القيام بعمل يخضع لرخصة البناء الاتصال بمهندس معماري لأنشاء المشروع وهو عمل الزامي

---

[١] المادة (١-٤٢٢) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٢] المادة (٥-٤٢٢) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٣] د. عزري الزين : النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ، العدد٨، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر،٢٠٠٥، ص١٩-٢٠.

[٤] المادة (٣-٤٢٢) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٥] المادة(٢-١١١) من قانون البناء والاسكان العمراني الفرنسي لسنة ١٩٧٧المعدل، والمادة (٣) من قانون بناء الهندسة المعمارية الفرنسي رقم(٧٧-٢) لسنة ١٩٧٧، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي(www.legifrance.gouv.fr https://) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/١٠الساعة ١١م.

بنص القانون.[١] ، كما حدد المشرع مدة لتقديم الطلب تبدا من تاريخ تقديمه إلى السلطة الإدارية المختصة، والمدة تكون (شهرين) للمبنى المنفصل و(ثلاثة اشهر) للمبنى السكني او التجاري.[٢]

اما في حال معارضة قوانين البناء فان المشرع الفرنسي منح سلطة الرقابة لرئيس البلدية ومؤسسة التعاون بين البلديات المختصة بشؤون المدن لرصد المخالفات على ان تقدم طلباً يتضمن تقريراً إلى المحكمة الكبرى في حالة تم البناء دون الحصول على رخصة بناء اي بعد انتهاك قانون تخطيط المدن وهو اجراء لاحق فللمحكمة ان تصدر بعد ثبوت المخالفة احد القرارات التالية:-

١- التوقف الفوري عن العمل.

٢- اتخاذ قرار الهدم الكلي .

٣- امتثال المخالف للقانون.[٣]

علاوة على ذلك فان للبلدية فرض جزاء مالي (الغرامة) على المخالف والمهندس المعماري والمقاولين وغيرهم من المسؤولين او اي شخص يشترك في مخالفة قواعد البناء، إذ تتراوح الغرامة ما بين(١٢٠٠) يورو ولا تتجاوز (٦٠٠٠) يورو للمتر المربع من الاسطح المبينة او المهدمة التي اصبحت غير مستعملة[٤]، لذا نجد ان غاية المشرع من اتخاذ الاجراءات الردعية اعلاه هو المحافظة على عدم انتهاك القوانين والتنظيمات الخاصة بالبناء.

اما في الجزائر تسمى رخصة البناء وهو مصطلح مشابه لإجازة البناء في العراق، وباستقراء قانون البلدية وقوانين العمران لم نجد تعريفاً لرخصة البناء من قبل المشرع وانما ترك ذلك للفقه إذ عرفها جانب من الفقه بانها " قرار اداري صادر من سلطة مختصة قانونا تمنح للشخص الطبيعي والمعنوي بإقامة بناء جديد او تغير بناء قائم قبل البدء في اعمال البناء التي يجب ان تحترم قواعد قانون العمران" [٥] ، ولدى الاطلاع على قانون البلدية نجد ان المشرع الجزائري خول رئيس المجلس البلدي كجهة مختصة اختصاص تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة حسب الشروط المحددة في التشريع والتنظيم المعمول به.[٦]

---

[١] المادة (٣-٤٢٢) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٢] المادة (٢٣-٤٢٣) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٣] المادة (١٤-٤٨٠) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٤] المادة (٤-٤٨٠) من قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

[٥] د. عزري الدين: قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ،٢٠٠٥، ص١٢.

[٦] المادة(٩٥) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

كما ان المشرع الجزائري اشترط بموجب قانون التهيئة والتعمير الحصول على رخصة البناء من الجهات الإدارية المختصة لكافة الاستعمالات كالبناء الجديد مهما كان استعماله او تغير البناء الذي يمس الجدران الضخمة او الواجهات او التعلية وفق القانون [١] ، الظاهر من نص القانون اعلاه ان المشرع الجزائري جعل الحصول على رخصة البناء شرط وجوبي كالقانون العراقي وهو قيد على الملكية الخاصة المكفولة دستورياً ،ولكن يمكن تفسير غاية المشرع من الرخصة هو المحافظة على جمالية المدن ومنع البناء الفوضوي وغير القانوني لحماية العمران والتراث الحضاري للمدن ، وتطبيقا للقانون فقد حدد المشرع الجزائري جملة من الشروط للحصول على رخصة البناء لابد من توفرها من قبل طالب الرخصة تتمثل بتقديم ملف اداري وتقني وكما يلي:-

١- يتمثل الملف الإداري بطلب من قبل صاحب الملك او المؤكل او المستأجر على ان ترفق به الوثائق(عقد الملكية، شهادة الحيازة ،التوكيل)، ونسخة من العقد الإداري المتضمن تخصيص القطعة او البناية.[٢]

٢- الملف التقني يشمل (تصميم الموقع من حيث الواجهة وشبكات الخدمة وتسميتها ونقاط الاستدلال ، المساحة الاجمالية المبنية وغير المبنية ، حدود القطعة ومساحتها، ارتفاع الابنية المجاورة وعدد الطوابق، دراسة مدى ملائمة المشروع لقواعد حماية البيئة إذ ا كان الامر بتعلق بمصنع كانبعاث غازات ومواد صلبة تؤثر على الصحة العامة).[٣]

علاوة على ذلك فان المشرع الجزائري لم يكتفِ بتقديم الوثائق اعلاه وانما اشترط اعداد رخصة البناء من قبل مهندس معماري كونه صاحب اختصاص مؤهلاً إذ نص على" يجب ان يتم اعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخص البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين معاً،...". [٤]

---

[١] المادة(٥٢) من قانون رقم (٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير.

[٢] المادة (٣٤) من المرسوم التنفيذي رقم(٩١-١٧٦) لسنة ١٩٩١الذي يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك ،المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٢٦) في ١٩٩١/٥/٢٥.

[٣] المادة (٣٥) من المرسوم التنفيذي رقم (٩١- ١٧٦) لسنة ١٩٩١الذي يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

[٤] الفقرة (١) من المادة (٥٥) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بالمادة (٥) من القانون رقم(٠٤-٠٥) لسنة ٢٠٠٤ ،المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٥) في ٢٠٠٤/٨/١٤.

بعد اكمال الاجراءات من قبل صاحب الطلب يودع طلب رخصة البناء بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني[١] ، ثم بعد ذلك يصدر قرار رخصة البناء من رئيس المجلس الشعبي البلدي كونه ممثل للبلدية في حال وجود مخطط شغل الاراضي ،اما في حالة عدم وجود مخطط شغل الاراضي يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي رخص البناء بالاشتراك مع الوالي بعد اخذ رايه [٢]، كما عد جانب من الفقه ان اجازة البناء قرار اداري وبما انها قرار اداري فهو عمل قانوني صادر بإرادة منفردة لإحدى السلطات الإدارية في الدولة (رئيس المجلس البلدي) لأحداث اثار قانونية بإنشاء وضع قانوني او تعديله او إلغاء وضع قانوني قائم [٣]

عبر استقراء نصوص قانون التهيئة والتعمير يتضح ان المشرع الجزائري منح البلدية في مجال المحافظة على الالتزام بالبناء وحماية العمران اتخاذ اجراءات ردعية تتمثل بما يلي:-

١- الرقابة عن طريق الزيارات الميدانية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي واعوانه على عمليات البناء للتأكد من وجود الوثائق القانونية ومدى مطابقتها للقانون او البناء دون رخصة.[٤]

٢- رصد المخالفات من قبل العون فيتم تدوينها في المحضر ويوقع عليها هو والمخالف وفي حال الامتناع يتم تسجيل ذلك في المحضر.[٥]

٣- اتخاذ قرار الهدم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد ارسال المحضر من قبل العون خلال (٧٢) ساعة الذي يعد اخطر اجراء اداري تلجا اليه السلطة الإدارية لردع المخالفين و الغير ومنع انتهاز الثغرات لعرقلة تنفيذ القانون ويفرض عند البناء بدون رخصة من قبل صاحب البناء ويصدر القرار خلال ثمانية (٨) ايام من تاريخ استلام المحضر من العون بعد انقضاء المهلة يصدر الوالي قرار الهدم خلال (٣٠) يوماً يتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم ويحصلها رئيس المجلس الشعبي البلدي بالطرق القانونية [٦]، وقد يصدر قرار الهدم من قبل الجهة

---

[١] المادة(٦١) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

[٢] المادة(٦٥) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم.

[٣] د. عمار عوابدي: نظرية القرارات الادارية بين علم الادارة العامة والقانون الاداري ، ط١، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، ١٩٩٩، ص٢٢.

[٤] المادة(٧٣) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المعدلة بالمادة (٦) من القانون رقم(٠٤-٠٥) لسنة ٢٠٠٤.

[٥] المادة(٧٦) مكرر(٢) من قانون رقم (٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المدرجة بموجب المادة (١٠) من القانون رقم(٠٤-٠٥) لسنة ٢٠٠٤.

[٦] المادة(٧٦) مكرر٤ من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المدرجة بموجب المادة (١٢) من القانون رقم(٠٤-٠٥) لسنة ٢٠٠٤.

القضائية عندما يكون البناء غير مطابق لتعليمات رخصة البناء يدون العون المخالفة ويرسلها إلى الجهة القضائية على ضوء ذلك يصدر قرار الهدم او مطابقة البناء [١]، كما اكد مجلس الدولة الجزائري ان قرار الهدم من اختصاص الجهة القضائية في الدعوى المقامة على البلدية إذ جاء فيه " ان الجهة المختصة بتحقيق مطابقة البناء او هدم الاجزاء الزائدة هو جهة القضاء الجزائي ".[٢]

٤- فرض غرامة تتراوح ما بين (٣٠،٠٠٠) الف دينار جزائري و(١،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار جزائري عند تجاهل الالتزامات التي يفرضها القانون او مخالفة تنفيذ الاشغال او الحكم بالحبس من شهر إلى ستة اشهر على كل شخص يخالف ضوابط البناء سواء كانوا مستفيدين او مقاولين او مهندسين او مستعملي الاراضي.[٣]

عبر ما تقدم يمكن القول ان المشرع العراقي ساير المشرع الجزائري والفرنسي بان الجهة المختصة بمنح اجازة البناء داخل حدود البلدية كأصل عام البلدية متمثلة برئيس البلدية لكن خالفهما بعدم وجود تفويض بالاختصاص لمنح اجازة البناء للمؤسسة العامة للتعاون بين البلديات التي لاوجود لها في العراق ، لذا نقترح على المشرع العراقي الحذو حذو المشرع الفرنسي والجزائري لان منح تفويض الاختصاص لجهة اخرى هو لتسهيل الاجراءات والقضاء على الروتين وتقديم الخدمة بشكل اسرع وافضل للمواطنين ،اما الغرامة المفروضة على المخالف لإجازة البناء في قانون ادارة البلديات العراقي لا تتناسب مع نوع المخالفة ، لذا نقترح على المشرع العراقي تعديل نص المادة (٩٥) مكرره بشمول كل من يشترك في البناء المخالف سواء كان مقاول او مهندس او اي شخص اخر بالجزاء المالي مع زيادة مبلغ الغرامة تماشياً مع قانون تعديل الغرامات من قبل المشرع العراقي في قانون العقوبات لتحقيق الردع للمخالفين كون الغرامة المفروضة من قبل المشرع الجزائري والفرنسي بنسبة اعلى من المشرع العراقي وتحقق الردع ونطاقها واسع يشمل كل من يشترك في المخالفة.

---

[١] المادة(٧٦) مكرر٥ من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المدرجة بموجب المادة (١٣) من القانون رقم(٠٤-٠٥) لسنة ٢٠٠٤.

[٢] قرار مجلس الدولة الجزائري /الغرفة الثالثة بالعدد (٠٥٠١٦٩) في ٢٠١٠/٢/٢٥، اشارت اليه : وفاء عز الدين ، وحمزة وهاب : بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ، مجلد (٣١) ، عدد(٣) ،٢٠٢٠،ص٤٢٩.

[٣] المادة (٧٧) من قانون رقم(٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، المعدلة بموجب المادة (١٠٥) من القانون رقم(١٧-١١) لسنة ٢٠١٧قانون المالية.

المطلب الثاني

اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة وتقديم الخدمات الاجتماعية

لا تقتصر اختصاصات البلدية على الاختصاصات التنظيمية ، وانما يوجد هناك اختصاصات اخرى تتعلق بحماية البيئة وتقديم خدمات اخرى في مجالات مختلفة محددة حسب قانون كل دولة ، وتعد حماية البيئة من اهم اختصاصات البلدية كونها ترتبط بالمواطن بصورة مباشرة لان نظافة المحيط ترتبط بصحة الانسان وهي اختصاصات عامة تشترك مع البلدية جهات اخرى لغرض اتمامها وبدونها تصبح كان لم تكن ،كما لا تتوقف اختصاصات البلدية على مجال حماية البيئة وانما هناك اختصاصات لتقديم الخدمات في مجالات اخرى ، ولدراسة هذا الموضوع سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الاول اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة ونكرس الفرع الثاني لاختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية.

الفرع الاول

اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة

لغرض بيان اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة سنقسم الفرع وفق بندين نتطرق اولاً:- للاختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة في العراق وثانياً :- للاختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة في الدول المقارنة.

اولاً:- اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة في العراق

قبل الخوض في موضوع الاختصاصات المتعلقة بحماية البيئة لابد من طرح التساؤلات الاتية ماذا تعني البيئة في القانون ؟ وهل البلدية من ضمن الجهات المختصة بحماية البيئة ؟ وماهي اختصاصاتها ؟

للإجابة على التساؤلات اعلاه لابد من الرجوع إلى قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ لم نجد اشارة صريحة لمفهوم البيئة من قبل المشرع العراقي على نقيض قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ إذ نص صراحة على " البيئة :المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"[١] ، وعرف في نص اخرمن القانون ذاته " حماية البيئة :المحافظة على مكونات البيئة والارتقاء بها

---

[١] الفقرة (١) من المادة (١) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٠٩٢) في ٢٠٠٨/١٠/٢٠.

ومنع تدهورها او تلويثها او الاقلال من حدة التلوث " [١] ،اما قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩نجد ان المشرع العراقي جاء بنص مقتبس من التعريف الوارد في قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨، إذ نص صراحةً على" البيئة :المحيط بجميع عناصره الذي تعيش فيه الكائنات الحية والتأثيرات الناجمة عن نشاطات الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "[٢]

والملاحظ على النصوص اعلاه ان من ضمن عناصر البيئة الانسان ، لذا فان المشرع العراقي جاء بتعريف واسع شمل جميع العناصر الطبيعية وغير الطبيعية ، كما بين المشرع في نص اخرمن القانون ذاته ان ملوثات البيئة تشمل المواد الصلبة والسائلة والغازية والضوضاء والاهتزازات والاشعاعات اواي مصادر اخرى.[٣]

عبر استقراء قانون إدارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل ، نجد ان المشرع العراقي منح البلدية اختصاصات تتعلق بالحماية من التلوث بصورة ضمنية للحفاظ على جمالية المدن وتطويرها التي بدورها تكون مصدراً لحماية صحة الانسان من الضرر، والبلدية كأحد الجهات اللامركزية المختصة بحماية البيئة من خلال الاهتمام بالنظافة بواسطة الهيأة التنفيذية والشعب المختصة، وتتمثل اختصاصاتها بما يلي [٤]:-

١- تنظيف الشوارع والمحلات العامة ورفع الاوساخ والمواد المضرة والملوثة والمقلقة للراحة العامة والعمل على حرقها في افران حرق القمامة او جمعها في أماكن على نحو لا يؤثر على صحة المواطنين وراحتهم.

كما عد البعض من المختصين في المجال البيئي ان النفايات او الفضلات بمختلف انواعها (الصلبة وتشمل المنزلية كالقمامة أي مخلفات المنازل و الزراعية كبقايا النباتات و الصناعية (بقايا المباني كالزجاج والجص) او السائلة كمياه الصرف الصحي او العادية العضوية وغير العضوية كبقايا الخضروات

---

[١] الفقرة(٢) من المادة(١) من قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨.

[٢] البند (خامسا) من المادة (٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤١٤٢) في ٢٠٠٩/١/٢٥.

[٣] البند (سابعا) من المادة (٢) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

[٤] المادة (٤٦) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

والخطرة كمخلفات الانشطة والعمليات المختلفة من اهم المصادر الخطرة التي تهدد البيئة لما لها من تأثير على الاقتصاد الوطني والصحة العامة.[١]

٢- تنوير الشوارع ، وتبليطها وتسويتها والعمل على رشها بالماء او النفط او أي مادة أخرى لمنع تسرب الغبار منها، كون الغبار من مصادر التلوث.

٣-انشاء وصيانة شبكات الصرف الصحي ، وانشاء خزانات لخزن مياه الأمطار وفضلات المياه الأخرى، وانشاء مجازر طبقا للمواصفات الصحية مع حظر الذبح خارجها وفحص اللحوم وخزنها والعمل على نقلها من الجزار إلى الاسواق المهيأة لبيعها للمحافظة على صحة الانسان.

٤- ردم البرك والمستنقعات وأماكن تجمع المياه الناتج عن الرشح والمحلات المنخفضة وغير الصحية.

٥- تهيئة المحلات لخزن المياه القذرة وحرق الفضلات وتأمين وسائط النقل اللازمة لنقلها بما لا يؤثر على راحة المواطنين .

٦- القبض والتخلص من الحيوانات السائبة والخطرة التي تهدد حياة المواطنين بالتعاون مع وزارة البيئة .

٧- تهيئة وتعيين محلات لبيع اللحوم والاسماك واخرى لبيع الخضروات او لخزن وبيع المواد السريعة او القابلة للاشتعال.

٨- ترقيم وتسمية الدور والشوارع بالاشتراك مع الدوائر الاخرى.

٩- للبلدية بعد اقرار المجلس الزام اصحاب الاراضي الفضاء والخرائب بإزالة جميع النفايات للحفاظ على نظافة البيئة وله القيام بها نيابة عن اصحابها على نفقتهم وله استيفاء المبالغ بالطرق القانونية كما له تفتيش ومراقبة المحلات العامة والزام اصحابها باتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ على راحة المواطنين كذلك له تحديد الشروط الخاصة بالمصانع والمحلات التي تكون مصدراً للخطر والقلق ومنح اجازة ممارسة مهنة للمعماريين وله هدم أي بناء مخالف لأحكام اجازة البناء ومنع تشيد المباني المؤقتة او التي تضر بالأخرين او تشوه الشوارع وللمجلس الاشراف على وسائط النقل البرية والنهرية غير المشمولة بأحكام القوانين الاخرى وله منع وضع اللوحات والاعلانات بغير اللغة العربية لان اللوحات تعد مصدراً للتلوث باستثناء المعارض

---

[١] د. احمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية) ، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ،٢٠٠٩، ص١٧٩-١٨٠.

العامة وتسعير المواد الضرورية عند الحاجة بمصادقة الوزير وتحديد الاجور التي يستوفيها اصحاب العلاوي عن الفواكه والمخضرات والتمور والحبوب [١]

ان الاختصاصات المذكورة اعلاه والمتعلق بحماية البيئة تعد من اهم الاختصاصات التي تمارسها البلدية كما اكد المشرع على الزام البلدية بتنفيذها ولو على نفقتها الخاصة لكون حماية البيئة من الحقوق اللصيقة بالإنسان من أجل الحفاظ على صحته والعيش في بيئة نظيفة بعيدة عن التلوث ولم تكن البلدية الجهة الوحيدة المختصة بحماية البيئة وانما توجد إلى جانبها جهات اخرى حددها المشرع .[٢]

وقد اكد دستور ٢٠٠٥ على حق العيش في بيئة نظيفة وتكفل ذلك الدولة ومؤسساتها إذ نص على" اولاً:- لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة. ثانياً:- تكفل الدولة حماية البيئة والتنوع الاحيائي والحفاظ عليهما"[٣]، الظاهر من النص الدستوري ان الدولة لا تستطيع حماية البيئة الاعن طريق تكاتف الجهود بين سلطات الدولة والمواطن لذا نقترح على المشرع اضافة فقرة ثالثة إلى النص المذكور وكالاتي " ...، ثالثاً:- حماية البيئة واجب على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية " ، كما اكد المشرع العراقي ان حماية البيئة لا تتحقق الا بالتخطيط ورسم السياسة العامة بالتعاون المشترك بين الحكومة الاتحادية والمحافظات.[٤]

اما المعوقات التي تواجه البلدية في العراق مجال حماية البيئة وهي كالاتي :-

---

[١] المادة(٤٨) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢] الجدير بالذكر ان المشرع العراقي اكد بموجب المادة (٣) من قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩ على تأسيس مجلس يدعى **(مجلس حماية وتحسين البيئة)** يرتبط بالوزارة ويمثله رئيس المجلس يمارس دوره في حماية البيئة، كما اكد المشرع ان المجلس يتكون من تشكيلات عدة إذ نص على " اولاً: يتألف المجلس من :- أ- وزير البيئة رئيساً .ب- الوكيل الفني للوزارة -نائباً للرئيس. ج- مدير عام من الوزارة -عضواً ومقرراً .د- ممثل عن كل الجهات التالية على ان يكون بعنوان مدير عام في الأقل ومن دائرة او جهة ذات علاقة بحماية البيئة ومن ذوي الخبرة في هذا المجال – عضوا. ١- وزارة البلديات والأشغال العامة ٢- وزارة التخطيط ٣- وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ٤- وزارة الداخلية ٥- وزارة الزراعة ٦- وزارة الصحة ٧- وزارة الصناعة والمعادن ٨- وزارة العلوم والتكنولوجيا ٩- وزارة الكهرباء ١٠- وزارة الموارد المائية . ١١- وزارة النفط ١٢- وزارة النقل ١٣- وزارة الدولة لشؤون السياحة والآثار ١٤- وزارة الخارجية ١٥- وزارة التربية ١٦- وزارة التجارة ١٧- وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ١٨-وزارة الثقافة ١٩- وزارة الأعمار والإسكان ٢٠- أمانة بغداد ٢١- الهيئة العراقية للسيطرة على مصادر النشاط الإشعاعي ٢٢- وزارة الدفاع هـ-أحد الخبراء في حماية البيئة يسميه الوزير عضواً و- موظف من الوزارة يسميه الوزير سكرتيرا للمجلس. ثانياً: للمجلس استضافة أي من المختصين او ممثلين عن أي من القطاعات (العام او المختلط او الخاص او التعاوني) للاستئناس برأيه والاستفسار عن الأمور البيئية الخاصة بالجهة التي يمثلها دون ان يكون حق له التصويت".

[٣] المادة (٣٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] البند (ثالثا) من المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

١- عدم كفاية الملاكات البشرية.

٢- عدم توفر المبالغ الكافية للاهتمام بالنظافة كتوفير حاويات واليات لنقل النفايات .

٣- عدم مشاركة القطاع الخاص في ادارة النفايات.

٤- عدم وجود مواقع مخصصة للطمر الصحي.

٥- اهمال ملف معامل تدوير النفايات على الرغم من كونها ذات مردود اقتصادي.

٦- عدم وجود مجازر عصرية مطابقة للمواصفات البيئية والصحية وعدم تعاون وزارة الزراعة والبيئة في هذا الموضوع.[١]

كما اكد جانب من الفقه ان التجاوز على عقارات البلدية مصدر يهدد البيئة ويؤثر على جمالية المدن ورونقها من خلال البناء العشوائي بصورة غير قانونية ويهدد التخطيط العمراني ويحد من التنمية والانتعاش الاقتصادي [٢] ، كما اكد اتجاه اخر من الفقه لابد من وجود نظام قانوني قوي يتم الاستناد عليه في التطبيق العملي كما ان تعدد التشريعات يولد مشاكل وتناقضاً في التطبيق، إذ يلاحظ ان التجاوز على اموال الدولة محرم بكافة التشريعات سواء كانت دستورية او عادية او انظمة او تعليمات وقد وردت تشريعات عدة الا ان هذه التشريعات لم تكن في حالة من الاستقرار اتجاه مشكلة التجاوز فتارة يأتي تشريع ويملك المتجاوز وفق القرار ١٥٦ لسنة ٢٠٠١ وتعديله رقم (٢٣٠) لسنة ٢٠٠١ الذي يكافئ المتجاوز بالإعفاء من الرسوم ، وتارة اخرى يأتي تشريع ويجرم الفعل ويفرض عقوبات على المتجاوز وفق القرار ١٥٤لسنة ٢٠٠١[٣] ، ومن جانبنا نلاحظ ان التناقض في التشريعات وتعددها يولد مشاكل كثيرة في التطبيق ويجعل استفادة طائفة في ظل تشريع معين وتضرر الاخرى في ظل التشريع الاخر، لذا لابد من توحيد التشريع لأنه يدخل الادارة في نزاع مع المواطن.

اما موقف القضاء العادي العراقي من التجاوز على اموال البلدية الخاص بتطبيق بنود القرار ١٥٤ لسنة ٢٠٠١ ، نجده جاء موفقاً لحماية المال العام وهذا ما قضت به محكمة جنح القاسم بالحكم على المتجاوزة على ارض البلدية بالحبس البسيط لمدة سنة استنادا لأحكام البند سادسا /١/أمن قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ١٥٤لسنة٢٠٠١) واعطاء الحق للدائرة

---

[١] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم/ مقابلة مع مسؤول شعبة البيئة بتاريخ٢٠٢٢/٥/٣١.

[٢] د. فواز خلف ظاهر واخرون: اجراءات الضبط الاداري في مواجهة العشوائيات والقيود الواردة عليها ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ،مجلد (٢٠)، العدد (٧٢) ،٢٠٢٢، ص٣٢٨.

[٣] د. عصمت عبد المجيد بكر: مشكلات التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، ط١، دار الكتب العلمية ، بيروت، لبنان ،٢٠١٣، ص٣٥٠.

المشتكية(مديرية بلدية القاسم) للمطالبة بالتعويض عما اصابها من ضرر[١] ، نجد من خلال الحكم اعلاه ان المتجاوزة استغلت ملكاً مخصصاً للنفع العام وهو شارع بموجب التصميم الاساسي ضمن موقع تجاري وتحويلة إلى عمارة متكونة من طابقين على شكل عيادات طبية ومؤجره إلى اطباء ، لذا نجد ان حكم المحكمة اعلاه جاء موافق للقانون.

ومن جانبنا نجد ان حل مشكلة التجاوزات تعتمد على تفعيل القوانين والقرارات الخاصة برفع ومنع وقوع التجاوزات والمخالفات للمحافظة على المال العام وجمالية المدن لان التجاوز مصدر للتلوث ، وايجاد الحلول القانونية لهذه المشكلة والتوجه نحو بناء مجمعات سكنية واطئة الكلفة لإيواء المتجاوزين لكون حق السكن من الحقوق التي كفلها دستور العراق لعام ٢٠٠٥، اضافةً لنشر الوعي في احترام قدسية المال العام وعدم التجاوز علية كون اموال البلدية من الاموال العامة التي يكون واجب الجميع حمايتها فقد جاء واضحا ذلك في قانون ادارة البلديات بتوفير الحماية القانونية وعدم الاعتداء او التنازل عن اموال البلدية باقل من القيمة الحقيقية وقت التنازل [٢] ، واكد ذلك دستور العراق ٢٠٠٥ بان للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن.[٣] ، لذا ندعو المشرع العراقي لتشريع قانون حماية الاموال العامة استناداً إلى احكام المادة (٢٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

وعلى الرغم من تأكيد دستور ٢٠٠٥ على حماية المال العام الا انه عطل صلاحية مدير البلدية [٤] ، او أي شخص اخر سواء بصفته قاضي جزاء او اجراء حجز اداري بدون قرار صادر من السلطة القضائية المختصة استنادا لأحكام المادة(٣٧/اولاً/ب) نصت على " لا يجوز توقيف احد او التحقيق معهُ الا بموجب قرار قضائي" ، كما نصت المادة (١٣/ثانياً) من الدستور على" لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الاقاليم او أي نص قانوني اخر يتعارض معه "، وبالتالي فان دستور ٢٠٠٥ عطل صلاحية

---

[١] حكم محكمة جنح القاسم بالعدد٣٣٥/ج/٢٠١٩في٢٠١٩/٧/١١/ حكم غير منشور المصدق تميزا بحكم محكمة استئناف بابل الاتحادية بالعدد١٩٣/ ت/جزائية /٢٠١٩في٢٠١٩/١١/١٢.

[٢] المادة (٦٢) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٣] البند (اولا) من المادة (٢٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٤] نصت المادة (٩٤) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل على" ...، يكتسب امين العاصمة ومدراء البلديات ، كل ضمن حدود بلديته صفة قاضي جنح في المخالفات الناشئة عن تطبيق احكام هذا القانون ، وكذلك المخالفات المنصوص عليها في المواد من (٤٨٧الى ٤٩٣) من الباب الاول من الكتاب الرابع من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩، وذلك لفرض غرامة،..."

مدير البلدية بدلالة المادة ٤٧ منه التي تؤكد على مبدأ الفصل بين السلطات [١] والمواد المذكورة اعلاه.

كما اورد قانون العقوبات المعدل نصاً عاماً إذ جاء فيه " يُعاقب بالحبس ...او بغرامة ... كل من خالف الاوامر الصادرة من موظف او مكلف بخدمة عامة او من مجالس البلدية او هيئة رسمية او شبه رسمية ضمن سلطاتهم القانونية او لم يمتثل لأوامر أية جهة من الجهات المذكورة الصادرة ضمن تلك السلطات وذلك دون الإخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها القانون" [٥] ، وفي الواقع ان هذه الحالة لها تطبيق في مجال حماية البيئة وفق دعوى ترفع امام القضاء لمخالفة القوانين والقرارات الخاصة بالبلدية عن طريق فرض العديد من الغرامات فيما يتعلق بالمخالفات كتشوه الشوارع والارصفة بالبسطات وغيرها وفق المادة اعلاه كجزاء قانوني الا ان اجراءات رفع الدعوى مطولة ولابد من تفعيل نص المادة (٩٤) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤.

ولا يتوقف الامر على الدستور وانما اكد ذلك القضاء متمثل بمجلس القضاء الاعلى بموجب كتاب موجه إلى محافظة واسط بانه وجه كافة محاكم التحقيق المركزية ومحاكم التحقيق الاستئنافية كافة بالأشراف والتحقيق في ملف التجاوزات في العاصمة وبقية المحافظات بالتعاون مع مديرية الشرطة في كل محافظة ، اما بالنسبة لصلاحية المحافظين ورؤساء الوحدات الإدارية ومن له هذه الصلاحية فان المحكمة الاتحادية سبق وان وجهت بعدم دستورية اي صلاحية لان الولاية العامة للقضاء كما اكد مجلس القضاء الاعلوية للدستور وفق المادة (١٣) منه [٢]، واكد كذلك في كتاب اخر موجه إلى محافظة بغداد على امكانية ازالة التجاوزات بصورة فورية وفق المادة (١٠٢) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١المعدل كون التجاوز جريمة مشهودة يمكن القاء القبض على المتجاوز واحالته إلى القضاء.[٣]

---

[١] نصت المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ على " تتكون السلطات الاتحادية ، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات".

[٢] كتاب مجلس القضاء الاعلى/ مكتب رئيس المجلس/ بالعدد ٩٧٠/ مكتب/ ٢٠٢١ في ٢٠٢١/١١/٢.

[٣] كتاب مجلس القضاء الاعلى/ دائرة شؤون القضاء الاعلى واعضاء الادعاء العام/ بالعدد ٤٣٧/ ق/ ٢٠٢٢ في ٢٠٢٢/٥/١٥.

ثانياً:- اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة في الدول المقارنة

اما اختصاصات البلدية المتعلقة بحماية البيئة في الدول المقارنة وبدءاً **في فرنسا** نجد ان المشرع الفرنسي عرف البيئة في القانون المتعلق بحماية الطبيعة لسنة ١٩٧٦ بانها" مجموعة من العناصر التي تتمثل في الطبيعة ،الفصائل الحيوانية والنباتية ،الهواء والارض، الثروة المنجمية ، المظاهر الطبيعية المختلفة"[١]

وفي تعريف اخر للبيئة في القانون البيئي الفرنسي إذ جاء فيه " هي المساحات والموارد والبيئات الطبيعية البرية والبحرية ،والاصوات والروائح التي تميزها والمواقع والمناظر الطبيعية الليلية والنهارية او نوعية الهواء ونوعية المياه والتنوع البيولوجي جزء من التراث المشترك للامة ،..."[٢] ، نجد ان المشرع الفرنسي من خلال النصوص اعلاه جاء بمفهوم ضيق لتعريف البيئة لأنه لم يشمل الانسان من ضمن عناصر البيئة على نقيض المشرع العراقي والجزائري إذ جاء بمفهوم واسع جعل الانسان من ضمن عناصر البيئة.

اما الاختصاصات التي اسندها المشرع الفرنسي للبلدية في مجال حماية البيئة فهي عديدة وكما يلي :-

١- البلدية مسؤولة عن توزيع المياه الصالحة للشرب للمواطنين[٣]، ومسؤولة عن معالجة مياه الصرف الصحي من خلال القيام بنقلها والتخلص منها بناء على طلب من المواطنين وتقدم هذه الخدمة وفق قرار مجلس الدولة ، كما تشترك لجان التفتيش على شبكات الصرف الصحي وتشمل (البلدية والبيئة والصحة والاسكان) لتقييم المخاطر الصحية للتلوث البيئي[٤]، كما ان البلدية تقدم الخدمات اعلاه مقابل اجر وفاتورة تدفع الكترونياً محددة اسعارها مسبقا من قبل مجلس الدولة بمرسوم [٥]

---

[١] المادة (١) من قانون رقم(٧٦-٦٢٩) لسنة ١٩٧٦ المتعلق بحماية الطبيعة، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد (١٦٢) في ١٩٧٦/٧/١٣.

[٢] المادة (١-١١٠) من القانون البيئي الفرنسي ، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي(https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٦الساعة ١١ص.

[٣] المادة(٢٤-٢١٢٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة(٧-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] المادة(٨-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

٢- تضمن البلدية جمع النفايات المنزلية ونقلها ومعالجتها او من خلال المؤسسة العامة للتعاون بين البلديات بناءً على تكليف من قبل البلدية للقيام بعملية الجمع والنقل او جمع النفايات كما يحق للبلديات ابرام عقد مع الاشخاص الاعتباريين للقيام بعملية ادارة النفايات الذين لديهم مراكز جمع النفايات وتشترك البلديات وليون والمؤسسة العامة للتعاون بين البلديات للقيام بعملية جمع ونقل النفايات[١]،كما لرئيس البلدية تحديد شروط تجميع النفايات من خلال تحديد مكان التجميع وشروط فصلها وهي كل من نفايات الغرف والزجاج ونفايات المعدنية والبلاستيكية ،نفايات الاضرار المعدنية والخشبية والجص ومخلفات البناء ، ونفايات المنسوجات والنفايات الخطرة ،كما خول المشرع الفرنسي الاشخاص الذين يديرون هذه الاعمال تنظيم ادارة النفايات [٢]، كما تخضع ادارة النفايات إلى محاسب التكاليف فيلزم رئيس البلدية بتقديم تقرير نصف سنوي عن جودة خدمة نقل النفايات وخلال موعد اقصاه ستة اشهر على نهاية السنة المالية.[٣]

٣- تقوم البلدية متمثلة برئيس البلدية بتحديد مواقع القاعات والاسواق البلدية وتحديد مواقع وقوف السيارات وفق مداولة من المجلس البلدي[٤] ، وتقوم البلدية بإنشاء وإلغاء وتغيير اماكن اسواق المواشي بناءً على مداولة من قبل المجلس البلدي[٥] ، كما تقوم البلدية بنقل الاسواق التي تشكل ضرراً وخطراً على حقوق الطرق والمرور العامة كان تسبب ازدحام الطرق.[٦]

٤- انشاء المسالخ خارج حدود البلدية بالاتفاق مع ممثلين الولاية في الدائرة والقيام بتوزيعها بعد استشارة المجلس البلدي للمحافظة على الصحة العامة.[٧]

٥- للبلدية ممارسة اختصاص الشرطة الإدارية للمحافظة على الصحة العامة عن طريق رئيس البلدية لإصدار مراسيم ومن هذه المراسيم اصدر مرسوم من رئيس بلدية ليزيو رقم (٢٩٣) في ٢٠٢٠/٣/٢٣المتعلق بحضر حركة الاشخاص في جميع انحاء اقليم البلدية من الساعة ١٠ مساءً إلى الساعة ٥صباحاً بسبب وباء كوفيدا ، الا ان محافظ كالفادوس طلب ايقاف هذا المرسوم من قبل محكمة كآين الإدارية الا ان المحكمة الغت طلب المحافظ واصرت على تنفيذ

---

[١] المادة(١-١٢-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل

[٢] المادة(١٣-٢٢٢٤) من. القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة(١٦-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل .

[٤] المادة(١-١٧-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] المادة(١٨-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٦] المادة(١٩-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٧] المادة(٣٠-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

المرسوم الصادر من رئيس البلدية كون الغرض من الشرطة البلدية وفق المادة ٢-٢٢١٢ من القانون العام للسلطات المحلية الفرنسي هو ضمان حسن النظام والسلامة والامن والصحة العامة ومن ضمنها اتخاذ الاحتياطات اللازمة للوقاية من الامراض [١]، كما لرئيس البلدية تفويض الاختصاص لاحد نوابه في مجال الشرطة الإدارية [٢] ، الملاحظ على النص ان غاية المشرع الفرنسي من تفويض الاختصاص هو لغرض تسهيل مهمة رئيس البلدية في مجالات الضبط الإداري للمحافظة على الصحة العامة.

علاوةً على ذلك اعطى المشرع الفرنسي اختصاصات اخرى لرئيس البلدية كممثل عن البلدية محدده في قانون الامن الداخلي تتمثل بدور رئيس البلدية لمنع الجريمة والحفاظ على الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، إذ نص على" يساهم رئيس البلدية من خلال سلطاته الشرطية في ممارسة الامن العام ومنع الجريمة،...". [٣]

كما اكد جانب من الفقه ان صلاحية منع الجريمة لم تكن وليدة اللحظة وانما تعود اصولها إلى العمل الذي قامت به لجنة دراسة العنف والجريمة عام ١٩٧٦ والتي على اثرها تم انشاء مجلس وطني وبلدي لمنع الجريمة عام ١٩٧٧ ثم بعد ذلك تشكلت لجنة عام ١٩٨٢ تسمى لجنة رؤساء البلديات المعنية بالأمن ، واستمر العمل بتشكيل اللجان لمنع الجريمة إلى ان تطورت سياسة منع الجريمة بمرور الوقت إلى سياسة عامة مستقلة تتضمن اجراءات متعلقة بالشرطة والانظمة القضائية هدفها دعم الشباب والابوة والتدريب والثقافة والعمل والمحافظة على النظام العام ، الخ[٤] ، وقد اكد المشرع لرئيس البلدية في مجال النظافة ولارتباطها بالجانب الصحي اصدار قرارات يلزم بها سكان البلدية بتنظيف الطرق والساحات والشوارع المقابلة لعقاراتهم في المدينة لغرض المحافظة على نظافتها[٥]

---

[١] الامر الوبائي الصادر عن محكمة كآين الادارية الفرنسية رقم(٢٠٠٠٧١١) في٢٠٢٠/٣/٣١، الامر منشور على موقع دالوز الفرنسي(https://www.dalloz.fr/) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٥الساعة ٣:٣٠م.

[٢] المادة(٥-٢-٥٢١١) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣]المادة(١-١٣٢) من قانون الامن الداخلي المعدل بالقانون رقم (٣٥١) لسنة ٢٠١٢المؤرخ في ٢٠١٢/٣/١٢، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٣ الساعة ٢م.

[4] Pierre NGahane : Le maire la prevention de la delinquance, 5eemedition,Direction de l'information legale et administrative, paris,2014,p7.

الكتاب منشور على موقع هاوت سافوي الفرنسي (https://www .haute-savoie.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٥الساعة ٣م.

[٥] المادة(٢-٢٢١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

ومنح المشرع للبلدية متمثلة برئيس البلدية سلطة حماية البيئة لغرض المحافظة على النظام العام والصحة العامة والسلامة العامة من خلال القيام بمجموعة من الاجراءات وكما يلي[١]:-

١- القيام بعملية الاصلاح والاهتمام بحركة المرور في الشوارع والاهتمام بالتنظيف وازالة العوائق وهدم واصلاح المباني والمعالم الجنائزية التي تهدد او تضر بسقوطها المارة او القيام بجمع الرواسب والفضلات او نتوءات اي مادة يحتمل ان يضر بسلامة او راحة المرور او نظافة الطرق.

٢- العناية بقمع الهجمات للمحافظة على الهدوء العام مثل المشاجرات والخلافات المصحوبة بأحداث شغب ممكن تؤثر على راحة المواطنين كالتجمعات والحشود والضوضاء والاحداث الليلية التي تزعج باقي السكان ، والاماكن التي توجد فيها تجمعات كبيرة كالمعارض والاسواق والاحتفالات.

٣- تفتيش المواد الغذائية من حيث سلامتها لغرض المحافظة على صحة الانسان وخاصة المعرضة للبيع.

٤- توزيع الاغاثة في حالة وجود وباء او مرض مضر بصحة الانسان او حادث او فيضان او زلزال او انهدام وانهيار الابنية ، والعناية بمعالجة هجمات الحيوانات الشرسة والحاقدة.

٥- اتخاذ التدابير اللازمة للمصابين بالأمراض العقلية الذين تضر حالتهم بالآداب والسلامة العامة.

٦- لرئيس البلدية سلطة فرض غرامة مقدارها(٥٠٠) يورو على المخالفين كجزاء مالي عندما يكون هناك خطر على السلامة العامة او عدم الالتزام والاخلال بالطرق العامة او ترك مواد البناء في الشوارع او استغلال الطرق للأغراض تجارية بدون وجه حق او عدم الالتزام بالشروط والقواعد القانونية المحددة لبيع المشروبات الكحولية على ارض البلدية خلافا للمادة (١٣-٣٣٣٢) من قانون الصحة العامة [٢]

كما اكد جانب من الفقه الفرنسي ان القوانين الفرنسية ومن ضمنها قانون رقم ٨٣-٣لسنة ١٩٨٣الصادر في ٧/كانون الثاني/ ١٩٨٣بشان توزيع الاختصاصات الإدارية عد البلديات احد الجهات المختصة بحماية البيئة إلى جانب الادارات والمناطق وهي من الجماعات المحلية التي تختص في مجالات النفايات والمياه والصرف الصحي والوقاية من الاخطار الطبيعية وحماية

---

[١] المادة(١-٢٢١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(١-١٢-٢٢١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

الاماكن الطبيعية من التلوث الضوضائي لما للبلدية من سلطة عامة لفرض النظام العام على اراضيها بموجب المادة(٢-٢٢١٢) من القانون العام للسلطات المحلية.[١]

اما في الجزائر ،إذ عرف المشرع الجزائري البيئة بانها " تتكون البيئة من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والارض وباطن الارض والنبات والحيوان ، بما في ذلك التراث الوراثي واشكال التفاعل بين هذه الموارد وكذلك الاماكن والمناظر والمعالم الطبيعية" [٢] ، يتضح من النص اعلاه ان المشرع الجزائري اخذ بالمفهوم الواسع حيث شمل كافة العناصر بما فيها الانسان والحيوان والنبات والجماد.

اسند المشرع الجزائري للبلدية اختصاصات فيما يتعلق بحماية البيئة كونها الجهة الاقرب للمواطن بواسطة المجلس البلدي ورئيس المجلس البلدي وتتمثل هذه الاختصاصات بما يلي :-

١- اختصاصات تمارسها البلدية عن طريق رئيس المجلس البلدي تحت اشراف الوالي وتتمثل بما يلي:-

أ- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات المتعلقة بحماية البيئة على اقليم البلدية .

ب- السهر على السكينة و نظافة البيئة والنظافة العامة.

ج- السهر على حسن تنفيذ التدابير والوقاية والتدخل في مجال الاسعاف.[٣]

٢- كما الزم المشرع الجزائري في نص اخر للبلدية عند ممارسة الاختصاصات في اطار حماية البيئة اتخاذ الاجراءات اللازمة بواسطة رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال الشرطة الإدارية للمحافظة على البيئة بالاشتراك مع المصالح التقنية للدولة وهي مجموعة من الاجراءات التي تقوم بها الهيئات العامة للحفاظ على الامن العام وحماية ارواح وممتلكات الاشخاص من خلال محكمة تصدر قرارات واحكام للمحافظة على كرامة الانسان وحرمته وسلامته وأملاكه ،والمحافظة على الصحة العامة وفق اتباع اجراءات وقائية، تأكيداً لاحترام الحقوق والحريات وكما يلي [٤]:-

---

[1] Nicholas A.Robinso et autres : Compartive Environmental Law, tumsun -ruytirz, 2018 ,p3-4.

[٢] المادة (٤) من قانون رقم(٠٣- ١٠) لسنة ٢٠٠٣ قانون الولاية المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة ،المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٤٣) في ٢٠٠٣/٣/١٩.

[٣] المادة (٨٨) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية .

[٤] المادة (٩٤) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية .

أ- مكافحة الامراض المتنقلة والمعدية والوقاية منها من خلال منع انتشارها عن طريق ازالة الاوساخ .

ب- حظر تشرد الحيوانات المؤذية .

ج- السهر على سلامة المواد الغذائية واحترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة.

د- السهر على نظافة العمارات وسهولة السير في الشوارع والطرق والساحات العامة .

هـ- المحافظة على السكينة العامة من خلال منع الضوضاء والضجيج ومنع الوسائل المقلقة للراحة.

و- السهر على احترام المقاييس والتعليمات الخاصة في مجال العقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري.

٣- اسند المشرع الجزائري للبلدية في مجال حماية البيئة اختصاصات للاهتمام بالصحة العامة والنظافة وكما يلي[١] :-

أ- توزيع المياه الصالحة للشرب.

ب- مكافحة الامراض الوبائية والمعدية ،والقيام بعمليات التطهير.

ج- صرف المياه المستعملة ومعالجتها.

د- جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها.

هـ- المحافظة على صحة الاغذية والمساكن والمؤسسات المستقبلة للجمهور.

و- صيانة الطرق البلدية .

ز- وضع اشارات المرور التابعة لشبكة طرقها.

٤- كما اسند المشرع الجزائري واكد النص اعلاه تضمن البلدية الاهتمام بالمصلحة العامة وتلبية احتياجات المواطنين في المجالات التالية [٢]:-

أ- التزود بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة.

ب- النفايات المنزلية والفضلات الاخرى ، و صيانة الطرق واشارات المرور.

ج- انارة الشوارع العمومية و الاسواق المغطاة والاسواق والموازين العمومية.

د- الحظائر، وساحات التوقف، والمحاشر، والنقل الجماعي، والمذابح البلدية.

هـ- الفضاءات الثقافية ، وفضاءات الرياضة والتسلية التابعة لأملاكها، والمساحات الخضراء.

---

[١] المادة (١٢٣) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية .

[٢] المادة (١٤٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

٥- كما وردت اختصاصات للبلدية في مجال حماية البيئة في قوانين اخرى وكما يلي:-

أ- قانون حماية البيئة في اطار التنمية المستدامة على المستوى اللامركزي يهدف هذا القانون لتحقيق الاهداف المنشودة وهي تحديد المبادئ الاساسية وقواعد تيسير البيئة، وتحقيق التنمية من خلال تحسين مستوى المعيشة ، والوقاية من جميع اشكال التلوث الملحقة بالبيئة ،اصلاح الاوساط المتضررة ،الاهتمام بالإعلام ومشاركة الجمهور في وضع تدابير لحماية البيئة .[١]

ب- قانون التوجيه العقاري فقد منح المشرع الجزائري البلدية مركزاً قوياً فيما يتعلق بحماية البيئة من خلال القضاء على كل مظاهر التدهور التي عاشتها المدن ، والاهتمام بالتهيئة والتعمير والتزام البلدية بالتعليمات.[٢]

كما اكد جانب من المختصين ان ضمان حماية البيئة وسلامتها من الاخطار المهددة لها جراء التلوث الذي يصيبها يتم من خلال منح البلدية سلطة ابداء الراي فيما يتعلق بالرخص التي يتسبب منحها في بعض الاحيان ضرراً على البيئة وخطراً على الصحة والنظافة العامة وفق قانون حماية البيئة في اطار التنمية المستدامة .[٣]

ج- قانون تسيير النفايات ومراقبتها وازالتها يهدف إلى الوقاية والتخلص من النفايات كونها احد مصادر تلوث البيئة [٤] ،كما اكد المشرع ان بيان كيفية نقلها يتم بالاعتماد على تثقيف المواطنين المواطنين اعلامياً بالأخطار الناتجة عن النفايات كما يجب ان يتم التخلص منها وفق شروط ومعايير بيئية على ان لا تضر بالبيئة [٥]، كما اكد المشرع الجزائري فيما يتعلق بالنفايات فان البلدية تمارس اختصاصات عدة تدخل ضمن مجال حماية البيئة وكما يلي :-

١- انشاء مخطط بلدي يتضمن جرد بكمية النفايات المنزلية ضمن اقليم البلدية مع مراعاة الامكانيات الاقتصادية ، إذ نص المشرع على" يعد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي،...، ويصادق عليه الوالي المختص اقليمياً،..." [٦]

---

[١] المادة (٢) من قانون رقم(٠٣- ١٠) لسنة ٢٠٠٣ قانون الولاية المتعلق بحماية البيئة في اطار التنمية المستدامة.

[٢] قانون رقم (٩٠- ١٨) لسنة ١٩٩٠قانون التوجيه العقاري ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (١٨) في ٢٥/ نوفمبر/١٩٩٠.

[٣] د. علي سعيدان: حماية البيئة في القانون الجزائري، ط١، دار الخلدونية ، الجزائر، ٢٠٠٨، ص٢٣٩.

[٤] المادة (١) من قانون رقم (٠١- ١٩) لسنة ٢٠٠١المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٧٧) في ١٥/ ١٢/٢٠٠١.

[٥] المادة (١١) من قانون رقم(٠١- ١٩) لسنة ٢٠٠١المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها.

[٦] المادتان (٣٠-٣١) من قانون رقم(٠١- ١٩) لسنة ٢٠٠١المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها.

٢- تتحمل البلدية مسؤولية نقل النفايات المنزلية كونها خدمة عامة ، كما للبلدية اسناد مهمة جمع النفايات إلى اشخاص عامة او خاصة بتخويل من المشرع.[١]

٣- منح رخص للجهات المختصة لمعالجة النفايات قبل الشروع في العمل إذ نص المشرع على " تخضع كل منشأة لمعالجة النفايات قبل شروعها في عملها إلى ما يأتي:-...، رخصة من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص اقليمياً بالنسبة إلى النفايات الهامدة".[٢]

٤- القيام بكل عمل خاص بتهيئة مواقع لتفريغ النفايات الهامدة .[٣]

د- قانون تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها ، يهدف هذا القانون إلى الاهتمام بحماية المساحات الخضراء وصيانتها وتحسين نوعيتها وانشاء انواع مختلفة وتوسيعها وادراجها ضمن كل مشروع للبناء.[٤] ، كما منع القانون وضع الفضلات والنفايات في المساحات الخضراء[٥]، ومنع قطع الاشجار دون الحصول على رخصة [٦]، والذي يهمنا هو الحدائق العامة التي تمثل اماكن للراحة فأنها تنشأ بقرار من رئيس المجلس البلدي كممثل عن البلدية بالاشتراك مع الوالي.[٧]، إذ وضع المشرع الجزائري حماية للحدائق كونها تتعلق بجمالية ونظافة البيئة من خلال فرض عقوبة الحبس او الغرامة من قبل الجهات المختصة على كل من يخالف احكام المواد (١٤، ١٧، ١٨، ١٩) من القانون المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها [٨]

نستخلص مما تقدم ان المشرع الجزائري اولى اهتماماً كبير بحماية البيئة من خلال النص عليها بصورة صريحة في القانون البلدي وقوانين اخرى كما بينا فعند التمعن بهذه الاختصاصات نجد انها تندرج ضمن حماية البيئة إذ منح البلدية اختصاصات تتعلق بحماية البيئة كونها ترتبط بالمواطن بصورة مباشرة من خلال الاهتمام بالنظافة مع توفر الحماية القانونية من خلال فرض الجزاء عند اختراق المواطن للقوانين المتعلقة بحماية البيئة من التلوث، كما ان

---

[١] المادتان (٣٢-٣٣) من قانون رقم (٠١- ١٩) لسنة ٢٠٠١المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها.

[٢] المادة (٤٢) من قانون رقم (٠١- ١٩) لسنة ٢٠٠١المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها.

[٣] المادة (٣٨) من قانون رقم(٠١- ١٩) لسنة ٢٠٠١المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها.

[٤] المادة (٢) من قانون رقم ٠٧-٠٦ لسنة ٢٠٠٧ يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٣١) في ٣١/ مايو/٢٠٠٧.

[٥] المادة (١٧) من قانون رقم(٠٧-٠٦) لسنة ٢٠٠٧ يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

[٦] المادة (١٨) من قانون رقم(٠٧-٠٦) لسنة ٢٠٠٧ يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

[٧] المادة (١٠) من قانون رقم(٠٧-٠٦) لسنة ٢٠٠٧ يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

[٨] المواد (٣٤-٤٠) من قانون رقم(٠٧-٠٦) لسنة ٢٠٠٧ يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

الحفاظ على نظافة البيئة يحتاج إلى مبالغ مالية وامكانيات بشرية في جميع بلدان العالم كونها وسائل لتنفيذ ذلك.

وفقاً لما تقدم يمكن القول ان المشرع العراقي ساير المشرع الجزائري والفرنسي في مجال حماية البيئة الا انه خالفهما في وسائل حماية البيئة نلاحظ عدم وجود صلاحية اصدار مراسيم لرئيس البلدية لحماية البيئة ولا يوجد قسم شرطة البلدية لغرض اسناد الجهاز التنفيذي للبلدية لان حماية البيئة تتطلب اتخاذ اجراءات وقائية وردعية كافية ، لذا ندعو المشرع العراقي لاستحداث قسم الشرطة البلدية اسوة بالمشرع الفرنسي والجزائري للممارسة اختصاصاته للمحافظة على حماية البيئة من التلوث ضمن حدود البلدية.

الفرع الثاني

اختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية

لغرض بيان اختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية سنقسم الفرع وفق بندين نتطرق اولاً:- للاختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية في العراق وثانياً :- للاختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية في الدول المقارنة.

اولاً:- اختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية في العراق

١ - اختصاص البلدية في مجال السكن

اسند المشرع العراقي اختصاصات للبلدية في مجال توفير السكن للموظفين والمستخدمين من خلال تشيد الدور السكنية وبيعها او ايجارها بأسعار مناسبة او استثمارها لمدة طويلة على ان تكون هذه الاعمال تحقق المصلحة العامة وتحقيق فائدة للبلدية [١] ، إذ ان من اهم اهداف وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة تامين السكن الملائم للمواطن [٢] ، كما اكد دستور ٢٠٠٥ ان حق السكن مكفول دستورياً وهو من الحقوق الاساسية للمواطن وملزمة الدولة بتأمينه.[٣]

---

[١] المادة (٤٩) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢] المادة (٢) من قانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢ قانون وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٢٣٨) في ٢٠١٢/٥/٧. ومن الجدير بالذكر انه تم دمج كل من وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة في وزارة واحدة عام ٢٠١٦ بعد ان كان كل منهما وزارة مستقلة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨٧لسنة٢٠١٦.

[٣] البند (اولا) من المادة(٣٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وتقوم الوزارة عن طريق تشكيلاتها المؤسسات البلدية في بغداد والمحافظات بإفراز وتوزيع قطع الاراضي وفق ضوابط تخصيص قطع الاراضي معدة من قبل الوزارة لأغراض السكن ولشرائح متعددة بموجب كتب الوزارة والامر التشريعي رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤ ومن اهم الشرائح المشمولة بالتخصيص كالاتي :- (الموظفين (مدنيين وعسكرين)،ذوي الشهداء السياسيين، شهداء العمليات الارهابية والاخطاء العسكرية الحربية ،السجناء السياسيين، الاطباء الاختصاص، حملة شهادات عليا كـ(الماجستير والدكتوراه)،المرأة بلا معيل (الارامل، المطلقات، زوجات المفقودين ،وغير المتزوجة البالغ عمرها ٣٥سنة فأكثر) اعضاء النقابات (المحامين، المعلمين ،المهندسين وغيرهم بشرط ان يكون لديها نظام داخلي مصدق ووثيقة تسجيل) وقرارات مجلس الوزراء الخاصة بتخصيص الاراضي لرئيس الوزراء واعضاء الحكومة /مجلس الوزراء كافة، الدرجات الخاصة وفق قرار مجلس الوزراء رقم (٥٤) لسنة ٢٠٠٩المعدل بالقرار رقم (١٢٤) لسنة٢٠٠٩،جهاز مكافحة الارهاب ومنتسبي طيران الجيش وفق قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٨لسنة٢٠١٤، ائمة المساجد والحسينيات وكهنة دور العبادة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٥٤٠ لسنة٢٠٠١،...الخ) وغيرها من الشرائح. [١]

والجدير بالذكر صدرت كتب من الوزارة منذ سنة ٢٠١٦ كانت عائقاً امام توزيع قطع الاراضي من قبل البلدية إلى شرائح عديدة والمتضمن تنسب ايقاف توزيع الاراضي السكنية لكافة الشرائح ومن ضمنهم موظفي البلدية وشرائح اخرى باستثناء الشهداء، والمتضررين من العمليات الحربية والاخطاء العسكرية والعمليات الارهابية ،الاطباء العدليين، اطباء وتقني ومساعدي التخدير، والسجناء السياسيين ومنتسبي قوى الامن الداخلي واخذت به اغلب البلديات [٢] ، وهذا يتعارض مع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥الذي نص صراحة على ان حق المواطن العراقي في السكن مكفول دستورياً كما بينا وكذلك مع ضوابط التخصيص ، وكذلك يتعارض مع الامر التشريعي لسنة ٢٠٠٤ الذي منع التمييز بين المواطنين للحصول على الاراضي السكنية تطبيقاً لحق العراقيين في التملك دون تمييز في جميع انحاء العراق واكد على

---

[١] ضوابط تخصيص قطع الاراضي السكنية بالعدد (٣٤٠و٣٤١) في ٢٠٠٦/٧/٥و (٤٢٦٣) في ٢٠١٣/١٠/٧ /ضوابط غير منشورة.

[٢] كتاب مديرية البلديات العامة / الاملاك بالعدد (٢٧٧٩) في ٢٠١٦/١٢/٤/غير منشور.

إلغاء الكتب والاوامر والتوجيهات التي تقرر التمييز بين المواطنين والزم وزارة البلديات عن طريق الدوائر البلدية بتوزيع قطع الاراضي للمواطنين [١]

ويتم التخصيص بناءً على تقديم معاملة من قبل كل شخص مشمول بالتخصيص إلى البلدية بشرط عدم تملكه قطعة ارض سابقاً وكذلك الحصول على موافقة جهات اخرى اي ان البلدية لم تكن الجهة الوحيدة المختصة بالتخصيص وهذا ما اكده القضاء العادي في العراق ،إذ قضت محكمة التمييز الاتحادية" تخصيص قطع الاراضي من قبل البلدية تخضع إلى ضوابط قانونية على ضوئها يتم استحصال الموافقات على تخصيصها من المراجع العليا اضافة إلى الامور الفنية وان البلدية ليست الجهة الوحيدة المخولة للقيام بذلك وبالتالي لا يجوز الزامها بتخصيص القطعة للمدعي والمطالبة بذلك لا سند له من القانون "[٢]،الظاهر من القرار اعلاه ان هناك جهات اخرى تشترك مع البلدية في التخصيص كدائرة التخطيط العمراني لأخذ رأيها بالأمور الفنية وجهات اخرى يتطلب موافقتها ولا يمكن الزام البلدية لوحدها بالتخصيص.

ولغرض الوقوف على اهم المعوقات التي تواجه البلدية في مجال السكن والتي تم اجمالها من خلال اجراء زيارة إلى احدى البلديات وكما يلي[٣]:-

١- عدم توفير المبالغ الكافية لغرض الاستملاك والقيام بإفرازها لغرض توزيعها على الشرائح والقضاء على ازمة السكن.

٢- كثرة الاعداد المقدمة على قطع الاراضي التي لا يمكن استيعابها.

٣- كثرة التجاوزات التي تقف عائقاً امام افراز الاراضي السكنية في بعض البلديات.

٤- صدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا وقف عائقاً امام معالجة ازمة السكن وهو الحكم بإلغاء وعدم دستورية المادة (٢٥/ثالثا) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل بقانون التعديل الاول لسنة ٢٠١٦ التي اصبحت تحمل الرقم (٢٤/ثالثاً) كونها تبيح البيع لأغراض السكن[٤] ، كما ان هذا القرار وقف عائقا امام الضوابط التي وضعتها الوزارة لغرض

---

[١] البند(ثالثاً) من الامر التشريعي رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤الخاص بإزالة التمييز بين المواطنين في الحصول على الاراضي السكنية ،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٩٨٩) في ٢٠٠٤/١١/١١.

[٢] حكم محكمة التمييز الاتحادية / مدني/ بالعدد/١٤٩١/تخصيص قطعة ارض / ٢٠٠٨في ٢٠٠٨/٦/٢٩، حكم منشور على موقع مجلس القضاء الاعلى(https://www.hjc.iq/qview .) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٥الساعة١٣:٦م.

[٣] زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم (عليه السلام) / مقابلة مع مسؤولة وحدة الاراضي/شعبة الاملاك بتاريخ٢٠٢٢/٥/٣١.

[٤] قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢١٣/اتحادية /٢٠٢١ في ٢٠٢٢/٢/٩، قرار منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٦٦٩) في٢٠٢٢/٣/٧.

بيع قطع الاراضي السكنية للمتجاوزين وفق المادة (٢٥/ثالثا) وبالأسعار السائدة في السوق لمثيلتها من العقارات كما ان الضوابط اعطت الحق للبلدية بإقامه دعوى اجر مثل للفترة المستغلة من قبل المتجاوز مع وضع اشارة حجز على العقار لحين تسديد البدل.[١] ، ومن جانبنا لا نتفق مع قرار المحكمة الخاص بإلغاء المادة ٢٥/ثالثاً للأسباب التالية:-

أ- ان الضوابط التي وضعت للبيع فيها حماية للمال العام لأنها مقابل بدل وللعقارات التي استعمالها سكني وليس تجاري.

ب- البيع وفق المادة (٢٥/ثالثاً) فيه ايراد للبلدية لأنها لم تملك العقار مجاناً على نقيض القرارات السابقة التي ملكت المتجاوزين مجاناً.

ج- ان المادة(٢٥/ثالثاً) لا تتعارض مع الدستور لان الدستور هو من الزم الدولة بتوفير السكن للمواطن مجانا فكيف إذا كان مقابل بدل ولمعالجة ازمة السكن.

د- ان الضوابط منعت البيع للأشخاص الذين يمتلكون دار سكن على ضوء التعهد وفق القرار ١٢٠ لسنة ١٩٨٢من قبل الشعبة القانونية في البلدية.

ولدى الاطلاع على قرارات المحكمة الاتحادية العليا نستغرب لتناقض احكامها كونها من جهة تؤكد حرصها على حماية المال العام وتعرقل حل مشكلة السكن ومن جهة اخرى في قرار لها لا توجد حماية رغم تعلق الامر بالنفع العام كون الشوارع مخصصة للنفع العام وهذا ما تضمنه قرارها الاتي" عدم دستورية المادة(١/٩٧) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤" [٢]، والخاص بتقديم خدمة عامة وهو تمليك الشوارع دون عوض وتفتح المجال لمطالبة البلدية بالتعويض على الرغم من ان الشوارع مخصصه للنفع العام [٣] ، الا ان لمجلس القضاء الاعلى موقفاً لحماية المال العام ، إذ وجه اعماماً إلى المحاكم كافة المتضمن" ...،ان ما يصدر من المحكمة الاتحادية بمشاركة القاضي المتقاعد السيد محمد رجب يعد معدوم من

---

[١] كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد١/٢/ق/٣/٤٢/٠٠٠٩١٥في٢٠١٦/٦/١٠ ، ضوابط بيع قطع الاراضي السكنية للمتجاوزين وفق المادة (٢٥/ثالثاً) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم(٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل/ ضوابط غير منشورة.

[٢] قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٠٨/ وموحدتها١٢٤/اتحادية /٢٠١٩ في ٢٠٢٠/١٠/٢٠/ قرار منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق (https://www.iraqfsc.iq) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٥الساعة٣:٣٠م.

[٣] نصت المادة(١/٩٧) من قنون ادارة البلديات رقم ١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل على " تسجل باسم البلدية بدون عوض كافة الشوارع الواقعة داخل حدودها والمتروك استعمالها للنفع العام الموجودة عند نفاذ هذا القانون او التي تحدث بعد ذلك وفق القوانين المرعية او التي يدخل ضمن حدودها عند تغييرها وعلى دوائر التسجيل العقاري تصحيح تسجيل هذه الشوارع باسم البلدية مباشرة ان كانت مسجلة باسم غيرها بلا رسم ".

الناحيــة القانونيــة وغيــر ملــزم " [١] ، اي عــدم اعتمــاد قــرار المحكمــة الاتحاديــة الخــاص بإلغــاء المــادة(١/٩٧) مــن قــانون ادارة البلــديات رقــم ١٦٥لســنة ١٩٦٤كــون احــد اعضــاء المحكمــة الاتحاديـة محـال علـى التقاعـد وهـو السـيد محمـد رجـب كونـه مشـتركاً فـي اصـدار القـرار ومـن ثـم يعـد القرار معدوماً.

كمــا ان لمحكمــة التمييــز الاتحاديــة دوراً مهمــاً لحمايــة امــوال البلديــة فــي حكــم لهــا المتضـمن " ان الجـزء الـذاهب للطريـق العـام داخـل حـدود البلديـة محكـوم بالمـادة (١/٩٧) مـن قـانون ادارة البلـديات رقـم ١٦٥ لسـنة ١٩٦٤ولا يعـد ذلـك غصـبا يوجـب تعـويض المالـك بـاجر مثـل "[٢]، ومـن جانبنـا نؤيـد حكـم محكمـة التمييـز الاتحاديـة لـدورها فـي حمايـة المـال العـام ومـن ضـمنها امـوال البلدية.

٢-فـي مجـال ادارة المقـابر اسـند المشـرع العراقـي اختصـاص للبلديـة بتهيئـة محـلات لغسـل ودفـن وتكفـين المـوتى مـن الفقـراء [٣]، وتقـوم البلديـة بتهيئـة وافـراز قطـع الاراضـي الخاصـة بالمقـابر وفـق قـانون ادارة البلـديات ، لكـن لا توجـد مقبـره فـي كـل بلديـة وانمـا فـي بعـض المحافظـات كـالنجف وكربلاء وبغداد.

نلاحـظ ان اختصاصـات البلديـة فـي العـراق تكـاد تكـون محـدودة علـى خـلاف القـوانين السـابقة إذ كانـت واسـعة ، وهـذا مـا اكـده جانـب مـن المختصـين بـان البلديـة متمثلـة بهيئاتهـا كـل مـن المجلـس البلـدي كهيئـة منتخبـة ورئـيس البلديـة كهيئـة معينـة مـن قبـل وزيـر الداخليـة للفتـرة مـن سـنة ١٩١٤إلــى ســنة ١٩٥٨ تمــارس اختصاصــات واســعة للاهتمــام بالشــؤون البلديــة والتــي تشــمل الخـدمات ومنهـا اصـلاح الطـرق والجسـور وتـوفير الميـاه ومكافحـة الحريـق وتعيـين الحـراس الليلـين ومصـادقة الميزانيـة والاهتمـام بالجوانـب الصـحية وغيرهـا.[٤] ومـن جانبنـا نجـد ان السـبب الرئيسـي لتجريد البلديـة مـن اختصاصـاتها هـو تـدخل التشـريعات فـي عمـل البلديـة كونهـا عطلـت والغـت اغلـب مواد قانون ادارة البلديات دون معالجتها مما احدث ثغرة في القانون.

---

[١] كتاب مجلس القضاء الاعلى بالعدد ٨٣/ مكتب/٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/١/٢٣. غير منشور.

[٢] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٨٢/ الهيئة الموسعة المدنية/ ٢٠١٩/ ت/٩٧ في ٢٠١٩/٣/١٨، حكم منشور على موقع مجلس القضاء الاعلى (https://www.hjc.iq/qview)، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٥الساعة٢:٣٠م.

[٣] الفقرة(١٨) من المادة (٤٦) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٤] د. صالح محمد العابد: حضارة العراق (القانون الإداري للفترة ١٩١٤- ١٩٥٨) ،ج١٢، دار الحرية للطباعة ، بغداد، ١٩٨٥، ص٣٠.

ثانياً :- اختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية في الدول المقارنة.

اما اختصاصات البلدية المتعلقة بتقديم الخدمات الاجتماعية في الدول المقارنة **وبدءاً في فرنسا** عبر استقراء نصوص القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي نجد ان المشرع الفرنسي اسند للبلدية اختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات الاجتماعية في مجالات عده وكما يلي:-

١- في مجال السكن اكد المشرع الفرنسي بالزام البلديات والمؤسسة العامة للتعاون بين البلديات ان تقدم اعانات لأغراض السماح ببناء المساكن الإيجارية الاجتماعية اللازمة للمزيج الاجتماعي للمدن والاحياء وفق قانون تخطيط المدن من خلال تدخلهما في شؤون الاراضي وفق اجراءات تطوير المدن[١]، نلاحظ ان غاية المشرع لمنح البلدية صلاحية تقديم اعانات هو لمعالجة ازمة السكن .

٢- في مجال منح المساعدات للضمان الاجتماعي من خلال المشاركة في شركات الضمان الاجتماعي وتقديم راس المال لمساعدة الاشخاص الاعتبارية عن طريق دفع الاعانات في صندوق الضمان الاجتماعي وفق الغرض المخصص وتشارك البلديات على اساس كونها شركة عامة مساهمة في حال وجود بلدية واحدة او عدة بلديات ويحدد مجلس الدولة شروط المساهمة ونسبة المشاركة براس المال كحد اقصى.[٢]

٣-في مجال ادارة المقابر انشاء مقبرة واحدة في كل بلدية على الاقل اي تخصص قطعة لدفن الموتى وللمجلس البلدي ان يقرر توسيع وانشاء ونقل مقبرة على بعد (٣٥م^{٢}) عن المساكن بأمر من ممثل الدولة بعد اجراء تحقيق من قبل الهيئة المسؤولة عن البيئة والصحة والمخاطر التكنولوجية مع تحديد شروط تطبيق هذه المادة من قبل مجلس الدولة [٣]، كما حدد المشرع ان تكون مساحة المقبرة اكثر بخمس مرات من العدد المحدد للدفن في كل سنة [٤]، ويستحق الدفن في مقبرة البلدية لكل من :-

أ- الاشخاص الذين ماتوا في ارض البلدية.

ب- الاشخاص المقيمين على ارض البلدية حتى لو ماتوا في بلدية اخرى.

ج- الاشخاص غير المقيمين على ارض البلدية ولكن يحق لهم الدفن.

---

[١] المادة(١-٢٢٥٤) من. القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(١-٢٢٥٥) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة(١-٢٢٢٣) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة(٢-٢٢٢٣) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

د- الاشخاص الذين يعيشون خارج فرنسا وليس لديهم قبر عائلي والمسجلين والمستوفين لشروط التسجيل وفق قانون الانتخابات.[١]

كما خول المشرع الفرنسي رئيس البلدية تأجير المقبرة في حال عدم الدفن فيها بعد مرور خمس سنوات على انشاءها بشرط ان تكون للزراعة وليس للمباني[٢]، كما منع الدفن في الشارع والمستشفيات والكنائس والمعابد اليهودية ولكن يجوز لرئيس البلدية ان يأذن في حدود المستشفى وبعد استشارة مجلس ادارته ببناء نصب تذكارية لمؤسسي المؤسسة والمحليين والمتبرعين لدفن الموتى.[٣]

٤- في مجال الطاقة تلتزم البلديات بتقديم خدمة الكهرباء والغاز الطبيعي للمواطنين على اساس كونها شركة التوزيع العامة ولها في مجال تقديم هذه الخدمة ابرام عقود الامتياز مع ممارسة الرقابة على الانجاز السليم للخدمة العامة، ويتم توزيع هذه الخدمة على اساس عدد السكان ومقابل اجر.[٤]

٥- البلدية مسؤولة عن انشاء وتشغيل شبكة التدفئة والتبريد كونها خدمة عامة تجارية تقدم مقابل اجر ويمكن للبلدية ان تعهد إلى جهات اخرى تكون جزء منها لتقديم هذه الخدمة كل خمس سنوات ويتم صيانتها ومراجعتها كل عشر سنوات.[٥]

اما في الجزائر ، إذ اسند المشرع الجزائري بموجب قانون البلدية اختصاصات للبلدية في تقديم الخدمات الاجتماعية في مجالات عدة وكما يلي :-

١ - اختصاصات البلدية في مجال السكن

أ- تتولى البلدية وفق التشريع المعمول فيه بالتعاون مع المصالح التقنية احترام تخصيصات الارض واستعمالها، والسهر على مراقبة عمليات البناء الخاصة بالتجهيز والسكن ، والسهر على احترام الاحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة غير القانونية [٦]، اي صلاحية القضاء على الاكواخ والبناءات الفوضوية وتقديم المساعدات واعادة بناء هيكلة الاحياء القديمة.

---

[١] المادة(٣-٢٢٢٣) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٢] المادة(٧-٢٢٢٣) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٣] المادة(١٠-٢٢٢٣) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٤] المادة(٣١-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٥] المادة(٣٨-٢٢٢٤) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

[٦] المادة (١١٥) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية .

ب- السهر للمحافظة على الوعاء العقاري ومنح الاولوية في التخصيص للتجهيزات العمومية والاستثمار والمحافظة على الاملاك العقارية العمومية التابعة للدولة.[١]

ج- تبادر البلدية بالعمليات المرتبطة بتهيئة الهياكل والتجهيزات الخاصة بالشبكات التابعة لاختصاصاتها وكذلك العمليات المتعلقة بتسييرها وصيانتها ، وكذلك تهيئة المساحات لاحتواء النشاطات الاقتصادية او التجارية او الخدماتية.[٢]

د- توفر البلدية في مجال السكن الشروط التحفيزية للترقية العقارية وتساهم في ترقية السكن ، وتشجع جمعيات الاسكان التي تهدف إلى ترقية وحماية وصيانة المباني وترميمها.[٣]

٢- في مجال ادارة المقابر تختص البلدية لأغراض المصلحة العامة بتقديم الخدمات الجنائزية وتهيئة المقابر وصيانتها بما فيها مقابر الشهداء[٤]، كما تختص بضمان ضبط الجنائز والمقابر طبقاً للعادات والتقاليد وحسب الشعائر الدينية المختلفة والعمل على دفن الاشخاص المتوفين بصفة محترمة تليق بهم دون تمييز بسبب الدين او المعتقد.[٥]

٣- المجال السياحي من خلال انشاء الفنادق الحضرية وانشاء المطاعم، ومحطات الطرق والحمامات المدنية الصغيرة وكذلك صيانة الطرق ،وجميع ما يحتاج الية السواح لكي تكون مركز جذب للسواح في كافة انحاء العالم .[٦]

٤- المجال المدرسي والثقافي الزم المشرع الجزائري البلدية الاهتمام بإنجاز المدارس وصيانتها وانجاز المطاعم وتوفير وسائط النقل للتلاميذ وانشاء دور للحضانة ورياض الاطفال وحدائق للأطفال والاهتمام بإنجاز الهياكل القاعدية للنشاطات الرياضية والشباب والثقافة والتسلية والاهتمام بتطوير الهياكل للنشاطات الثقافية المتعلقة بالفن والقراءة العامة والنشاط الثقافي من خلال الاستفادة من مساهمة الدولة وتشجيع عمليات التمهين واستحداث مناصب جديدة والاهتمام بالطبقات الفقيرة من خلال تحديدها وتقديم المساعدة للفئات الاجتماعية المحرومة في مجال

---

[١] المادة (١١٧) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية .

[٢] المادة (١١٨) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] المادة (١١٩) من قانون رقم (١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية .

[٤] الفقرة (١٢) من المادة (٩٤) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٥] الفقرة(١٠) من المادة (١٤٩) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية

[٦] المادة (٢) من المرسوم رقم (٣٧٢/٨١) لسنة ١٩٨١الخاص بصلاحيات البلدية واختصاصاتها في القطاع السياحي ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٥٢) في١٩٨١/١٢/٢٦.

التضـامن والحمايـة الاجتماعيـة والاهتمـام بصـيانة المسـاجد والمـدارس الدينيـة علـى كامـل تـراب البلدية وضمان المحافظة على ممتلكاتها الخاصة.[١]

نسـتخلص ممـا تقـدم ان الاختصاصـات الممنوحـة للبلديـة فـي العـراق تكـاد تكـون محـدودة علـى نقـيض الـدول محـل المقارنـة ، إذ تكـون الاختصاصـات المتعلقـة بخـدمات المـاء والكهربـاء والغـاز والسـياحة مـن اختصـاص دوائـر المـاء والكهربـاء والمجـاري بخـلاف البلديـة فـي كـل مـن الجزائـر وفرنسـا ، إذ تتمتـع باختصاصـات واسـعة ومسـؤولة عـن تقـديم خـدمات المـاء والمجـاري والغـاز والمـدارس والسـياحة وادارة المقـابر وتوفيرهـا فـي كـل مكـان توجـد فيـه بلديـة ، لـذا نـدعو المشـرع العراقـي إلـى اعـادة صـياغة مـواد قـانون ادارة البلـديات بمـا ينسـجم مـع الواقـع والتغييـر فـي ظـل دسـتور جمهوريـة العـراق لسـنة ٢٠٠٥ والتشـريعات الاخـرى كونهـا الغيـت وعطلـت الكثيـر مـن النصـوص القانونيـة ممـا احـدث ثغـرة فـي قـانون ادارة البلـديات والقـوانين ذات العلاقـة بعمـل البلديـة دون معالجـة لهـا ولكـون البلديـة دائـرة خدميـة لابـد مـن منحهـا صـلاحيات واسـعة اسـوة بالـدول محـل المقارنة.

المبحث الثاني

الرقابة على البلدية

سـواء كـان النظـام الإداري مركزيـاً او لامركزيـاً فـان البلديـة تخضـع للرقابـة كـون الرقابـة تعد مـن ضـمانات مبـدا المشـروعية سـواء كانـت الادارة تطبـق عنـد القيـام بأعمالهـا قـانون او تعليمـات او لـوائح وذلـك لتحقيـق الصـالح العـام واشـباع الحاجـات العامـة للأفـراد ولابـد ان تكـون هـذه الرقابـة فعالـة [٢] ، ولكـون البلديـة مؤسسـة محليـة لهـا شخصـية معنويـة تمكنهـا مـن مباشـرة صـلاحيات اصـيلة اصـيلة خاصـة بهـا تمارسـها بعيـداً عـن السـلطة المركزيـة وبالاسـتقلال المـالي والإداري عنهـا، الا ان هـذا الاسـتقلال لا يعنـي فضـلاً او ميـزةً مـن الادارة المركزيـة وانمـا اسـتقلال اصـيل مـن المشـرع اعترف بـه للبلديـة بـنص القـانون ونتيجـة لتمتعهـا بالشخصـية المعنويـة التـي تبـيح لهـا القيـام بمجموعـة مـن الاعمـال القانونيـة فالذمـة الماليـة المسـتقلة وابـرام العقـود مـن النتـائج المترتبـة عليهـا [٣] ، ولكـن الاسـتقلال المـالي والإداري لا يعنـي اسـتقلال مطلـق وانمـا اسـتقلال نسـبي فـي حـدود القيـام بأعمالهـا لان الادارة (البلديـة) عنـدما تمـارس اعمالهـا قـد يكـون هنـاك مخالفـة للقـانون الـذي يحكـم عملهـا

---

[١] المادة (١٢٢) من قانون رقم(١١-١٠) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية .

[٢] د٠سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الادارية (دراسة مقارنة)، دون دار نشر، مصر،١٩٥٧، ص١٢.

[٣] المادة (٣) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل.

عندما تمتنع عن اتخاذ قرار اداري كان من الواجب عليها اتخاذه [١] ، وبالتالي لابد من رقابة تمارس على الاشخاص والاعمال حسب نظام كل دولة وبدون الرقابة يؤدي ذلك إلى انعدام وحدة الدولة وسيادتها والرقابة قد تكون غير قضائية منها سياسية كالرقابة البرلمانية والشعبية وقد تكون ادارية تمارسها الجهات الإدارية المركزية واللامركزية او تكون رقابة للهيئات المستقلة ، اما الرقابة القضائية فتكون حسب النظام القضائي المتبع في كل دولة قد يكون قضاء موحداً او قضاء مزدوجاً يتمثل برقابة القضاء العادي ورقابة القضاء الإداري وتختلف الرقابة باختلاف الجهة التي تباشرها.[٢]

ولدراسة الرقابة على البلدية يقتضي منا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص الاول للرقابة غير القضائية والثاني للرقابة القضائية.

المطلب الاول

الرقابة غير القضائية

تمارس هذه الرقابة من قبل جهات غير قضائية وتسمى رقابة غير مباشرة تراقب تصرفات البلدية كجهة ادارية ، إذ تخضع البلدية لأنواع متعددة من الرقابة تكون اما من قبل الشعب او البرلمان وقد تكون رقابة ادارية او رقابة هيئات مستقلة ولدراسة هذا المطلب تم تقسيمه إلى فرعين الاول يتضمن الرقابة السياسية وخصصنا الثاني للرقابة الإدارية والهيئات المستقلة.

الفرع الاول

الرقابة السياسية

وهذه الرقابة تتخذ صوراً عدة قد تمارس من قبل افراد الشعب في الدولة مباشرة او عبر هيئاتها ومنظماتها واحزابها وتسمى رقابة شعبية وقد تكون عن طريق المجالس التشريعية وتسمى رقابة برلمانية والرقابة تمارس في ظل الخدمات التي تقدمها البلدية كونها تدير مرفقاً عاماً تقدم خدمات

---

[١] د. صلاح جبير البصيصي: النظرية العامة للقرار الاداري السلبي "دراسة مقارنة" ، ط١، دار السلام القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٧، ص١٨.

[٢] د. وسام صبار العاني: مصدر سابق،ص٧٢.

للجمهور مباشرة كتنظيف الشوارع ومنح اجازة بناء وتخصيص قطع اراضي للمواطنين ولديها اموال عامة مخصصة للمنفعة العامة كالشوارع والحدائق واموال خاصة.[١]

ولدراسة الرقابة السياسية على البلدية نتطرق اولاً للرقابة الشعبية وثانياً للرقابة البرلمانية.

اولاً:- الرقابة الشعبية على البلدية

يقصد بالرقابة الشعبية ان يمارس الشعب بوصفه مصدر السلطات رقابته على اعمال الحكومة ، إذ تتخذ الرقابة الشعبية صور عدة قد تكون رقابة الراي العام ورقابة الاحزاب السياسية ورقابة الصحافة ووسائل الاعلام وكما يلي:-

١- رقابة الراي العام

تمثل رقابة الراي العام في العراق ضمانًا للحقوق المقررة بموجب الدستور الذي يعد الاساس في الحقوق والحريات وتعد رقابة يمارسها الشعب بصورة مباشرة من خلال التعبير عن الراي الذي اكد علية الدستور وتعد رقابة الراي العام العامل الاساسي في ردع الحكام على احترام الدستور والتزام السلطة التنفيذية للقيام بأعمالها وفق القانون ونلاحظ انه كلما كانت الرقابة قوية كلما كان هناك احترام لحقوق وحريات الافراد وتتمثل رقابة الراي العام بكتابة الصحف واداء الاحزاب السياسية والمنظمات الاجتماعية والمهنية وفي اقوال المختصين وغيرها كما ان التظاهر في العراق يعد الابرز في الوقت الحاضر سواء ما يتعلق بتردي ونقص الخدمات على كافة الاصعدة [٢] ، ونلاحظ ان هذا النوع من التعبير عن الراي ظهرت نتائجه من خلال الاستجابة في الكثير من محافظات العراق لها من خلال تبليط الشوارع وتوزيع قطع الاراضي على الشرائح كالشهداء والجرحى والسجناء السياسيين.

٢- رقابة الاحزاب السياسية

يعرف الحزب السياسي بانهٌ " جماعة من الافراد تربطهم مصالح ومبادئ مشتركة في ظل اطار منظم لغرض الوصول إلى السلطة او المشاركة فيها لتحقيق اهدافهم خدمة للصالح العام من خلال الوسائل الدستورية " [٣] ، وللأحزاب تأثير في النظام السياسي القائم ، إذ تتعدد وظائف

---

[١] " وهي الاموال التي تملكها الدولة وغيرها من الاشخاص الادارية من اجل استغلالها والحصول على ما تنتجه من موارد مالية وتخضع للتصرفات القانونية المختلفة من بيع وشراء وايجار مع توفر الحماية اللازمة لها" للمزيد: د. برهان زريق : عقد الايجار الاداري، ط١، المكتبة القانونية ، دمشق،٢٠٠٢،ص٤١.

[٢] البند (ثالثا) من المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] د. حميد حنون خالد: الانظمة السياسية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق ،٢٠١٥ ، ص١١٦.

الاحزاب السياسية قد تكون تعليمية او اجتماعية وغيرها، وهدف الحزب السياسي هو الحصول على رضا افراد الشعب لغرض الوصول إلى السلطة واصبح الحزب له دور في تحقيق الصالح العام بالإضافة إلى دوره في تحقيق مصلحته الخاصة في الدولة وتمارس الاحزاب جميع انواع الرقابة من خلال توجيه النصح والارشاد عن طريق الصحف وعقد الاجتماعات والندوات والمؤتمرات.[١]

يبدو ان دور الاحزاب فعالٌ في رقابة السلطة التنفيذية في الدول التي تتبع النظام البرلماني إذ توجد احزاب معارضة داخل البرلمان من أجل فضح الاخطاء للحزب الحائز على الاغلبية في تشكيل الحكومة ووضعه تحت رقابة مباشرة ويحقق الحزب بذلك مصلحة عامة ومصلحته الخاصة من أجل كسب رضا الشعب وضعف دور منافسه.

٣ – رقابة الصحافة واجهزة الاعلام

اكد المشرع العراقي على حرية الصحافة بموجب دستور العراق إذ نص على " تكفل الدولة بما لا يخل بالنظام العام والآداب ،...ثانياً :– حرية الصحافة والطباعة والاعلان والاعلام والنشر،..." [٢]، ولوسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمقروءة، دور رقابي مهم في كافة المجالات عن طريق طرح المشكلات الإدارية المختلفة وبيان اوجه القصور والعجز، ومطالبة الادارة بحل المشكلة والصعوبات الإدارية، وتحسين اداء عمل مختلف الاجهزة الإدارية ، ورفع مستوى الخدمات المقدمة للأفراد[٣] ، وتتبع الصحافة وسائل متعددة في رقابتها لأداء المؤسسات الحكومية من خلال نقل شكاوى المواطنين وتعليقاتهم للممارسات التي تتم داخل الاجهزة الإدارية ونشرها في وسائل الاعلام واجراء تحقيقات صحفية عن الاعمال الإدارية وبيان الحسنات والسيئات على صفحات الجرائد والمجلات والاذاعة والتلفزيون وغيرها، ورقابة الصحافة بالمعنى المتقدم من الممكن ان تشكل رقابة فعالة على عمل البلديات ومستوى تقديمها للخدمات، ولكن يؤخذ على هذا النوع من الرقابة احتمال اساءة استخدامها لأنه قد تكون بعض الشكاوى كيدية ولكن يمكن تلافيها عن طريق بث روح المواطنة لدى المواطنين وتدقيق الشكاوى قبل نشرها[٤].

---

[١] د. رجب عبد الحميد: النظم السياسية ، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٩،ص١٠٠.

[٢] البند (ثانيا) من المادة(٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] د. عبد العزيز محمد السالمان :الحماية الدستورية لحرية الراي في الفقه والقضاء الدستوري ، ط١، دار الفكر العربي ،القاهرة، ٢٠١٤، ص٢٩١.

[٤] د. وسام صبار العاني: مصدر سابق، ص٧٤.

ومـن التطبيـق العملـي للرقابـة الشـعبية علـى البلديـة فـي العـراق هـي المظـاهرات التـي اظهـرت نتائجهـا ومـن اهمهـا المظـاهرات فـي النجـف الاشـرف التـي كـان سـببها تـردي الخـدمات البلديـة فـي المحافظـة رغـم نقـل الصـلاحيات إلـى المحافظـات والتـي علـى اثرهـا تـم اسـتقالة محـافظ النجـف بنـاءً علـى طلبـه وموافقـة رئـيس الـوزراء بتـاريخ٤/كـانون الثـاني/٢٠٢٢ واسـتحداث بلديـة النجـف القديمـة وتعـين مـدير بلديـة لهـا وفـق الشـروط وايجـاد الحلـول لغـرض النهـوض بـالواقع الخـدمي فـي النجـف واكـد ا(رئـيس الـوزراء) ان زيارتـه للنجـف اداريـة ولـيس سياسـية مـن أجـل تطـوير المدينـة وتمييـز بلديـة النجـف عـن غيرهـا مـن البلـديات وذلـك لخصوصـيتها [١]، وبالفعـل قـد تـم الاسـتجابة والاعـلان عـن اسـتحداث بلديـة النجـف القديمـة مـن الصـنف الممتـاز مـن قبـل الـوزير لأبـداء الاعتراضـات والملاحظـات مـن قبـل الـدوائر الرسـمية والمـواطنين حسـب قـانون ادارة البلـديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل[٢]

امـا الرقابـة الشـعبية وفـق التشـريع الجزائـري نجـد ان قـانون البلديـة لسـنة ٢٠١١ نـص بصـورةً صـريحةً علـى وجـود الرقابـة الشـعبية علـى المجلـس الشـعبي البلـدي ،إذ افـرد البـاب الثالـث مـن القـانون بعنوان(مشـاركة المـواطنين فـي تيسـير شـؤون البلديـة) ،إذ اكـد المشـرع علـى اشـراك الشـعب بـالاطلاع علـى اداء المجلـس الشـعبي البلـدي عنـد عـرض نشـاطه السـنوي[٣] كمـا اكـد علـى المشـاركة الجماعيـة مـن أجـل حـل المشـاكل وتحسـين مسـتوى المعيشـة وفـق التشـريع المعمـول بـه [٤] بالإضـافة إلـى حـث الجمعيـات علـى تقـديم الاستشـارة إلـى المجلـس الشـعبي البلـدي لمـا لهـا لهـا خبـرة قانونية تكون مفيدة لعمل المجلس.[٥]

ومـن التطبيـق العملـي للرقابـة الشـعبية علـى البلديـة فـي الجزائـر هـو الاحتجاجـات التـي حـدثت سـنة ٢٠١٢علـى رؤسـاء البلـديات للمطالبـة بالسـكن واعـادة النظـر فـي قـوائم المسـتفيدين بسـبب عـدم اجـراء التوزيـع العـادل علـى المسـتحقين وتغييـر الاسـماء قبـل رؤسـاء البلـديات واتخـذت هـذه المظـاهرات صـوراً منهـا تخريـب المرافـق العموميـة مـن جهـة واحتجـاز اعضـاء المجـالس البلديـة

---

(١) موقع رضوى الالكتروني: (http://www.rudaw.net/arabic/middleeast/iraq/) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٣٠الساعة١٥:٦م.

(٢) اعلان وزاري صادر عن وزيرة الاعمار والاسكان والبلديات المتضمن نية استحداث بلدية المدينة القديمة في محافظة النجف الاشرف، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٦٦٧) في ٢٠٢٢/٢/١٤،ص٢٧-٢٨.

(٣) المادة (١١) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

(٤) المادة (١٢) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

(٥) المادة (١٣) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١ المتعلق بالبلدية.

في المقرات من جهة اخرى وخاصة في (ولاية بلديات مستغانم) تعبيراً عن غضبهم للطريقة غير العادلة في توزيع قطع الاراضي السكنية بسبب المحسوبية والفساد مما ادى إلى اجراء التحقيقات من قبل الولاية عن طريق الزيارات الميدانية التي كانت من نتائجها وجود تلاعب في التوزيع وادراج اسماء افراد عوائل رؤساء البلديات.[١]

اما الرقابة الشعبية في فرنسا ايضا تمارس من قبل الناخبين (الشعب) على اعضاء المجالس البلدية كأحد هيئات البلدية من خلال الرقابة على اعمالهم ولغرض كفالة تحقق الرقابة اوجب المشرع ان تكون جلساتهم علنية تسمح بحضور الصحافة والجمهور[٢] ولكون اعضاء المجالس البلدية ممثلين عن الشعب فان حضور الشعب يكشف حقيقية سير العمل داخل المجالس البلدية والجدير بالذكر ان المشرع الفرنسي اوجب بموجب قانون ٦شباط ١٩٩٢تنظيم استفتاء شعبي بلدي لغرض اخذ رأي الشعب حول الاعمال التي تؤديها المجالس البلدية الا ان نتيجة هذا الاستفتاء غير ملزمة للمجالس البلدية وهو مفروض من قبل المشرع لغرض التعبير عن الرأي وان كانت النتائج سلبية ،وهذا الاستفتاء لا يتعلق الا بالقضايا البلدية ولا يشمل مجالس الاقاليم والمحافظات، ويتضح ان الغاية من الاستفتاء هو دعم شعبي لغرض تعزيز دور المجالس البلدية في اداء اعمالها كون اختصاصاتها غير محدده على سبيل الحصر وبالتالي حينما تزاول اعمال جديدة يخفف ذلك من الرقابة عليها.[٣]

وفقاً لما تقدم ان الرقابة الشعبية تمارس من قبل الشعب وهي متحققة سواء في العراق او الدول محل المقارنة بمختلف اشكالها سواء كانت بواسطة الصحافة او وسائل التواصل الاجتماعي التي لا يمكن الاستغناء عنها كونها وسيلة عصرية وحديثة واكثر استجابة للظروف والتحديات التي يفرضها الواقع الاعلامي في الدول الديمقراطية اكثر من الاستبدادية او رقابة الراي العام متمثلة بالمظاهرات اوعن طريق الاحزاب السياسية الا ان هذه الرقابة لا تتحقق الافي جو ديمقراطي وحكومة تلبي طموحات الشعب من خلال الاستجابة لمطالبهم المشروعة وفق

---

[١] والجدير بالذكر ان من نتائج التحقيقات التي اجريت على خلفية المظاهرات في الجزائر هو احالة ما يقارب (٢٠) رئيس بلدية من اصل (٣٨) الى العدالة وحبس البعض. ، للمزيد: بو عيسى سمير: مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر واسباب انسدادها، بحث منشور في المجلة الجزائرية للسياسات العامة ،العدد٥، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر ،٢٠١٤، ص٤٤.

[٢] جورج فوديل وبيار دلفولفيه: القانون الاداري، ترجمة منصور القاضي، ج٢، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص٣٩٢.

[٣] جورج فوديل وبيار دلفولفيه: المصدر نفسه، ص٣٧٧-٣٧٨.

القانون لان هيئات البلدية الجهاز التنفيذي قد يخفق في اداء الواجبات المحددة في قانون ادارة البلديات العراقي ومن ضمنها تقديم الخدمات وخلاصة القول ان الرقابة الشعبية لكي يكتب لها النجاح لابد من الاشارة اليها في الدستور او القانون لكي تثبت شرعيتها وان تكون هناك استجابة للمطالب وان تكون في الدول ذات الانظمة الديمقراطية وليس الاستبدادية.

ثانياً :-الرقابة البرلمانية[١]

توجد الرقابة البرلمانية في الدول ذات الانظمة البرلمانية ، وهي وسيلة لحماية مبدأ المشروعية ،إذ اخذ المشرع العراقي بالرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية التي يمارسها مجلس النواب واكد على ذلك في الدستور إذ نص على " يختص مجلس النواب بما يأتي،...،ثانياً:-الرقابة على اداء السلطة التنفيذية ،..." [٢]، يتضح من النص اعلاه ان لمجلس النواب دور رقابي كونه ممثل عن الشعب يراقب اعضاء السلطة التنفيذية ومدى التزامهم بتطبيق القانون عند اداء اعمالهم وتحديد المسؤول عن عدم الالتزام بالتطبيق السليم للقانون ومساءلته[٣] ، ويمارس البرلمان دوره الرقابي وفق وسائل عدة تتمثل بما يلي :-

١- السؤال ويتمثل بانه يوجه من قبل أي عضو من اعضاء مجلس النواب إلى اعضاء السلطة التنفيذية في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولسائل حق التعقيب على الاجابة [٤].

٢-طرح موضوع عام للمناقشة ويتم من قبل ٢٥نائب لاستيضاح عن اداء السلطة التنفيذية [٥]

٣- الاستجواب يتوجه بها النائب إلى الوزارة او الوزير بالاتهام بعد موافقة (٢٥) نائب ويعد اخطر الوسائل الرقابية[٦]، لان الاثر المترتب على الاستجواب واثبات المسؤولية الوزارية سحب الثقة من أي عضو من اعضاء السلطة التنفيذية بطلب من١/٥ اعضاء مجلس النواب يسبقه استجواب [٧]، اما قانون مجلس النواب وتشكيلات لسنة ٢٠١٨ الزم الدوائر الحكومية كافة

---

[١] تعرف الرقابة البرلمانية من قبل جانب من الفقه بانها " الرقابة التي تمارسها المجالس النيابية على اعمال الحكومة وتوجد في الانظمة البرلمانية دون الرئاسية " ، للمزيد: د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد : القضاء الاداري، ط٣، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف ،٢٠١٧،ص٩١.

[٢] البند (ثانيا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٣] حسين وحيد عبود العيساوي: الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ "دراسة مقارنة " ، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص٣١٨.

[٤] الفقرة(أ) من البند (سابعا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٥] الفقرة(ب) من البند (سابعا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

[٦] الفقرة(ج) من البند (سابعا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥.

[٧] الفقرة(٢) من البند (ثامنا) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

بالتعاون مع النائب في اداء مهامه الرقابية كونه ممثل الشعب فيما يتعلق بالشؤون الخدمية للمواطنين [١] ،كما اكد المشرع على الدور الرقابي لمجلس النواب بذات الوسائل المنصوص عليها في الدستور ، وله ان يطلب معلومات او وثائق من أي جهة رسمية فيما يتعلق بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين ، وله القيام بالزيارات التفقدية إلى الوزارات والدوائر لمتابعة مدى التزامها بتنفيذ وتطبيق القوانين [٢] كما ان الرقابة تعد المهمة الثانية بعد التشريع لمجلس النواب وهو ما يهمنا في مجال البحث كون البلديات في العراق يحكمها النظام المركزي واللامركزي .

ومن اهم الجوانب التطبيقية للرقابة البرلمانية في العراق هو استجواب امين بغداد عن قضايا فساد مالي واداري تتعلق بتعين موظفين في الامانة بشهادات مزوره وعدم انجاز المشاريع ولكونه مسؤول عن تردي الخدمات في العاصمة بغداد لوجود ما يقارب ١٥دائرة بلدية يحكمها النظام المركزي[٣]

كما اكد جانب من الفقه العراقي ان من مساوى الرقابة البرلمانية انها تنصب على الاشخاص وليس الاعمال أي لا يمكن للبرلمان إلغاء العمل الإداري غير المشروع الذي تقوم به البلدية ولا تعويض الافراد عن الضرر الذي اصابهم ، كما اكد على ان الرقابة البرلمانية يطغى عليها الطابع السياسي والميول والاعتبارات الحزبية [٤] ومن جانبنا نؤيد اتجاه الفقه اعلاه كونه لا يوجد تطبيق عملي لقرار إلغاء او تعويض عن عمل غير مشروع من قبل البرلمان او سحب الثقة لأي وزير بلديات ، كما يعد شرطاً موافقة عدد من النواب لأجراء الاستجواب او طرح موضوع عام للمناقشة او سحب الثقة قيد على اجراء الرقابة.

---

[١] البند (اولا) من المادة (١٦) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم(١٣) لسنة ٢٠١٨،المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٤٩٩) في ٢٠١٨/٧/١٦.

[٢] المواد(٢٧-٤٠) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم(١٣) لسنة ٢٠١٨.

[٣] تم توجيه استجواب الى امين بغداد(ص ، ن) بتاريخ ٢٠١١/١١/٢١من قبل النائب (ش، ا) لكن اجابة العيساوي عن الاسئلة الموجة له من قبل النائب بخصوص منح مقاولة لتبليط الشوارع كونها خدمة عامة في بغداد الى شركة ايرانية فأشار العيساوي ان ذلك تم بناءً على قرار من مجلس الوزراء لغرض تطوير بغداد ، الا ان الاثر المترتب على ذلك واستمرار الاستجواب ادى الى تقديم العيساوي استقالته ثلاث مرات الى رئيس الوزراء ، الا انه رفض ولم يوافق الابعد تقديم استقالتهٌ للمرة الرابعة على التوالي بسبب تردي الخدمات في العاصمة بغداد واهمها عدم معالجة مشكلة تصريف مياه الامطار، الخبر منشور على موقع وكالة انباء براثا الالكتروني(https://burathanews.com/Arabic/news/) تم زيارة الموقع بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٢٥الساعة١٢:١٥م

[٤] د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد : مصدر سابق ، ص٩٢-٩٣.

كما انتقد جانب اخر من الفقه الرقابة البرلمانية لان الاليات المتبعة مثل اللجان التحقيقية والاسئلة الشفهية والكتابية، لم تكن بالدرجة المؤثرة طيلة الفترات السابقة لاختلاف الاسباب.[١]

اما الرقابة البرلمانية في الجزائر اكدت عليها اغلب الدساتير[٢]، إذ نص المشرع الجزائري وفق دستور ٢٠٢٠على " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة،..." [٣]، وفي نص اخر" يراقب البرلمان عمل الحكومة ،..." [٤] ، وتمارس الرقابة عن طريق البرلمان باستخدام وسيلتين (الاستجواب والسؤال) يتمثل السؤال بقيام اعضاء البرلمان بتوجيه سؤال إلى أي عضو من اعضاء الحكومة (الوزراء) والسؤال اما يكون كتابي فيجب ان تتم الاجابة عليه كتابياً خلال مواعد اقصاه ثلاثون (٣٠) يوماً او يكون السؤال شفوي يجب الا يتعدى موعد الجواب ثلاثين (٣٠) يوماً وللمجلسين اجراء مناقشة عندما يرى ان الاجابة على السؤال من قبل اعضاء الحكومة تحتاج إلى مناقشة مع الالتزام بنشر محاضر المناقشات المتعلقة بالسؤال والجواب[٥]، اما بالنسبة للاستجواب فيتم عن طريق اعضاء البرلمان ايضا بأجراء الاستجواب وعلى الحكومة الاجابة خلال ثلاثون (٣٠) يوماً.[٦]

اما المشرع الفرنسي اشار إلى الرقابة البرلمانية واكد على انها تُباشر من قبل البرلمان (المجالس التشريعية) متمثلة بالجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ [٧]، من خلال منح صلاحية انشاء الوحدات الإدارية عن طريق سن القوانين، اما البلديات فان نشأتها دستورية أي انشأت بموجب الدستور وليس تشريعية فهي لا تلغى ولا تعدل من قبل المشرع العادي وانما وفق

---

[١] د. رافع خضر صالح شبر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٧، ص٣٨١.

[٢] والجدير بالذكر ان الرقابة البرلمانية لم تكن وليدة اللحظة وانما اكدت عليها اغلب الدساتير الجزائرية ومنها دستور ١٩٧٦في المواد(١٦٢،١٦١) ودستور ١٩٨٩في المواد(١٢٥،١٢٤) ، ودستور١٩٩٦وتعديلاتة في المواد(١٥٢،١٥١) ، الا انهً ومن خلال الاطلاع على المواد المذكورة لاحظنا وجود فرق في الوسائل فيما يتعلق بالسؤال في دستور ١٩٧٦يكون السؤال كتابي فقط وتتم الاجابة خلال (١٥) يوم اما في بقية الدساتير يكون السؤال كتابي وشفهي والاجابة خلال (٣٠) يوم.

[٣] المادة (١١٤) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠.

[٤] المادة (١١٥) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠.

[٥] المادة (١٥٨) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠.

[٦] المادة (١٦٠) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠.

[٧] نصت المادة(٢٤) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية لسنة ١٩٥٨ المعدل على" يصوت البرلمان على القانون، ويراقب عمل الحكومة، ويقوم السياسات العامة "

الدستور كونها ذات مركز دستوري بموجب المادة (٧٢) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨المعدل كما وضحنا سابقاً، وبالتالي فان المجالس التشريعية لا تمارس الرقابة بشكل مباشر على البلديات وانما تمارسها على الحكومة المركزية التي تمارس بدورها الرقابة على البلدية عن طريق وسائل الرقابة البرلمانية المتمثلة بالاستجواب وطرح الاسئلة على الوزراء كل حسب مسؤوليته [١] وهذه الرقابة تمثل ضمانة في حال اساءة استعمال السلطة المركزية لرقابتها على البلدية كون البرلمان يراقب مدى التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين عند ممارسة اختصاصاتها في ادارة المرفق العام كونها تخضع للقوانين والانظمة والتعليمات وتطبيقها كسلطة تنفيذية.

تأسيساً على ما تقدم ان الرقابة البرلمانية على البلديات في العراق لكي يكتب لها النجاح لابد من إلغاء شرط موافقة عدد من النواب على اجراء الرقابة اسوة بالدول محل المقارنة وخلق نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية من خلال اجراء الزيارات إلى المؤسسات البلدية لغرض مراقبة اعمالها من قبل اعضاء البرلمان كونهم ممثلين عن الشعب ولارتباط البلدية بالمواطنين فانهم بحاجة إلى المزيد من الخدمات ومن ضمنها تخصيص قطع اراضي للمستحقين والنظافة وتعبيد الشوارع والاهتمام بالحدائق والمتنزهات والوقوف على معوقات العمل البلدي لغرض ايجاد الحلول وتقديم الدعم من قبل الحكومة المركزية.

الفرع الثاني

الرقابة الإدارية

تعد الرقابة الإدارية من الوسائل الفاعلة التي تمارس من قبل جهات عدة على اعمال واشخاص البلدية لرقابة مشروعية الاعمال الصادرة عنها، كونها صورة من صور اللامركزية الإدارية الاقليمية والتي تكون الجهة التي تراقبها اما داخلية او خارجية كالإدارة المركزية او اللامركزية حسب نظام كل دولة ، فتمارس الإدارة الرقابة الذاتية من تلقاء نفسها لتحافظ على سلامة قراراتها او تمارسها بناءً على تظلم من له مصلحة وذي صفة ومثلما توجد الرقابة الإدارية فهنالك جهات رقابية أخرى، والتي تتولاها جهات مستقلة [٢]، وبناءً عليه سنقسم هذا الفرع على بندين، **اولاً : الرقابة الإدارية أما ثانياً : رقابة الهيئات المستقلة**، وكالآتي :

---

[١] د. سامي حسن نجم عبد الله الحمداني : مصدر سابق ، ص٢٩٣-٢٩٤.

[٢] د. صعب ناجي عبود الدليمي : الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٠، ص ١٦٨.

اولاً : الرقابة الإدارية : ويقصد بالرقابة الإدارية بانها " تولي الادارة مهمة التحري عن مشروعية التصرفات الصادرة منها بفحصها والتحقق من موافقتها مع احكام القانون او ملائمتها للظروف المحيطة بها، او تماشيها مع الظروف المستجدة" [١]، وعرفت كذلك بانها " اداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقات قانونية دائمة ومستمرة بين الاجهزة المستقلة والسلطة المركزية كما ان نظام الوصاية الإدارية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون"[٢] ، وعرفها اخر "الوصاية عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي او لامركزي على اعمال واعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة ،لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي او التنظيم اللامركزي"[٣]

" وتكون للرقابة الإدارية اهمية بتحقق مصلحة الإدارة، وتحافظ على هيبة الإدارة أمام الأفراد، من خلال معالجة المخالفات القانونية، وتتجنب بذلك إلغاء قراراتها من قبل جهات أخرى، كما ان الرقابة الإدارية تعمل على كفالة سير المرفق العام بانتظام، والرقابة الإدارية تعمل على حماية الحقوق والحريات الفردية المكفولة دستورياً، وانها تسعى لتحقيق نزاهة وكفاءة الجهاز الإداري "[٤]

والرقابة الإدارية على اعمال البلدية ، تتخذ صور عدة اما تكون رقابة تلقائية او رقابة بناءً على تظلم، **فالحالة الاولى تتمثل بالرقابة الإدارية التلقائية :** وبمقتضاها تراجع الادارة البلدية متمثلة بالجهاز التنفيذي قراراتها بنفسها مباشرة من دون وجود اعتراض او شكوى من الغير تجاهها، والأمر الذي يمكن للإدارة سحب قراراتها او تعديلها او إلغائها، وذلك لتصحيح التجاوزات التي قد تحدث من الافراد ، ولضمان حسن سير المرفق العام في انتظام واطراد[٥]، والرقابة الإدارية التلقائية أما تكون، رقابة ولائية، وهي الرقابة التي يقوم بها ذات الموظف المختص الذي اصدر القرار ، فاذا تبين له ان قراره ينطوي على مخالفة للقانون فعندئذ يجوز له سحبه او إلغاءه او تعديله وقد تكون رقابة رئاسية، وهي الرقابة التي بموجبها يمارس الرئيس الإداري للموظف الذي قام بإصدار القرار المضر بالإفراد ، وقد تكون سابقة، والتي تكون بتوجيه

---

[١] د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد: مصدر سابق،ص٩٥.

[٢] د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الاداري، مصدر سابق، ص١٧٧.

[٣] د. علي خطار الشنطاوي : الادارة المحلية، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، الاردن،٢٠٠٠، ص٢٦٦.

[٤] غيث حميد كاظم عباس : التنظيم القانوني للمصادرة الإدارية" دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،٢٠٢١، ص١٥٥.

[٥] د. وسام صبار العاني: مصدر سابق، ص ٧٧ .

من الرئيس الإداري على مرؤوسيه بخصوص أداء واجباتهم، فأية مخالفة لها تعرضهم للمسائلة، وقد تكون تلك الرقابة لاحقة على القرارات الصادرة من قبل الموظفين، فإذا وجد انها مخالفة للقانون او عدم ملائمتها يقوم بسحبها او إلغائها او تعديلها لتتوافق مع مبدأ الشرعية [١].

أما الحالة الثانية : الرقابة بناءً على تظلم : التظلم الإداري من قرار البلدية متمثلة بالجهاز التنفيذي هو التماس يتم تقديمه من قبل صاحب الشأن إلى جهة الإدارة التي قامت بإصدار القرار او الجهة الرئاسية الاعلى ، يكون طلبه او غايته اعادة النظر في القرار ، وذلك بسحبه او تعديله او إلغائه، قبل ان يتوجه إلى القضاء الإداري من أجل رفع دعوى الإلغاء [٢]

وتشمل الرقابة الإدارية على البلدية في العراق ما يلي:-

أ- الرقابة على الاعمال

اشار المشرع العراقي وفق قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل إلى الرقابة الإدارية على البلدية وان كانت تتمتع بالاستقلال المالي والإداري كمؤسسه ودائرة خدمية تمارس مجموعة من الاعمال فإنها تخضع لرقابة السلطة المركزية متمثلة ب(الوزير) والتي تتم عن طريق ارسال المفتشين والمدققين إلى المؤسسات البلدية مع التأكيد على الزام الدوائر بتقديم كافة التسهيلات لغرض انجاز الاعمال الموكلة اليهم بموجب القانون وتتمثل هذه الرقابة بإعداد التقارير وارسالها إلى الوزير لغرض اجراء اللازم من قبله [٣].

كما تعد الرقابة من قبل السلطة المركزية على البلدية في غاية الاهمية كونها تراقب مدى التزام البلدية في تطبيق القانون عند ممارسة اختصاصها إذ ن فهي رقابة مشروعية وتعد رقابة لاحقة لأنها تطبق بعد ممارسة الاعمال ورقابة السلطة المركزية تشمل رقابة على الاشخاص والاعمال ، كما تعد عنصر مهم من عناصر اللامركزية الإدارية[٤]، ويعد من اخطر قرارات الرقابة الادارية المركزية هو إلغاء البلدية بقرار من الوزير ويتم نشره في الجريدة الرسمية بنفس طريقة الاستحداث ، وتصفى اموال البلدية وتسلم اما إلى بلدية المركز او إلى البلدية

---

(١) د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد: مصدر سابق،ص٩٦.

(٢) د. وسام صبار العاني: مصدر سابق، ص ٢١٥ .

(٣) نصت المادة (٦٩) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل على" للوزير الاشراف على اعمال البلديات ومراقبة تنفيذ ميزانيتها وتدقيق حساباتها وله ان يوفد المفتشين والمدققين لهذا الغرض وعلى المؤسسات البلدية ان تقدم كافة التسهيلات اللازمة".

(٤) د. نجيب خلف احمد الجبوري: مصدر سابق ، ص١١٣.

الموحدة عند دمجها [١]، كما للوزير سلطة إلغاء قرارات المجلس في حال مخالفتها للقانون كتجاوزه حدود اختصاصاته المحددة في القانون وتعد القرارات باطلة من تاريخ صدور قرار الوزير، كما تعد اجتماعات المجلس ملغية عندما تعقد في زمان ومكان غير المكان والزمان المخصص لهما [٢] ، وتتمثل رقابة الوزير بانها رقابة لاحقة وليس سابقة، اما بالنسبة لمدير البلدية كجهاز تنفيذي له صلاحية رقابة حسابات البلدية وفق القانون كونه هو الجهة المختصة بأعداد الميزانية فيمارس رقابة سابقة للأعمال وليس لاحقة[٣].

والجدير بالذكر ان الرقابة الادارية على البلدية لا تقتصر على السلطة الادارية المركزية الواردة في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل، وانما منح المشرع للمحافظ كسلطة محلية لامركزية في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل صلاحية الرقابة والاشراف على كافة المرافق العامة في المحافظة لضمان تقديم افضل الخدمات للمواطنين ومن ضمنها البلديات كونها دائرة خدمية ترتبط بالمواطنين[٤] سواء كانت على مستوى المركز او القضاء او الناحية للقائم مقام رقابة البلدية على مستوى القضاء كونها من دوائر الدولة [٥]، ولمدير الناحية رقابة البلدية على مستوى الناحية كونها من الدوائر الرسمية [٦]، كما توجد رقابة للوزير في قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣ المعدل الخاصة بالمصادقة من قبل الوزير على البيع وبخلافه يعد البيع باطلا لان المصادقة من قبل الوزير محددة بنص القانون.[٧]

ب – الرقابة على الاشخاص

اسند المشرع العراقي في قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل رقابة للمجلس البلدي على اعضاءه إذ نص على" ١– يفقد عضو المجلس عضويته اعتباراً من تاريخ تحقق احدى الحالات الاتية بقرار من المجلس أ– إذ ا حكم عليه عن جناية غير سياسية او جنحة مخلة بالشرف، ب–اذا اصبح محروماً من الحقوق المدنية ج– إذ ا فقد شرط من شروط

---

[١] المادتان (١٥،١٦) من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة١٩٦٤المعدل.

[٢] المادة (٤٠) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

[٣] الفقرة (٣) من المادة (٧٣) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

[٤] البند(رابعا) من المادة (٣١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٥] الفقرة (١) من البند(ثانيا) من المادة(٤١) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٦] الفقرة(١) من البند(اولا) من المادة (٤٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٧] المادة (٢٥) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

الترشيح. ٢- للعضو الذي تشمله احكام الفقرة المتقدمة ان يطعن في هذا القرار المجلس لدى الوزير خلال (سبعة ايام) من تاريخ تبليغه ويكون قرار الوزير بهذا الشأن نهائيا" [١] ، الظاهر من النص اعلاه ان المشرع العراقي وضع حماية للعضو بالاعتراض على قرار المجلس امام الوزير خلال (سبعة ايام) من تاريخ تبليغه ويكون قرار الوزير نهائيا.

كما للوزير فرض عقوبة على رئيس وموظفي البلدية كونهم يخضعون لقانون انضباط موظفي بموجب قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل وللوزير صلاحية تشكيل لجنة تحقيقية تتولى التحقيق تحريريا مع الموظف المخالف[٢] ، لغرض فرض احدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم ١٤ لسنة ١٩٩١المعدل بناءً على توصيه من اللجنة التحقيقية او احالة الموظف إلى المحاكم المختصة إذ ا شكل الفعل جريمة نشأت عن وظيفته ، وقد منح المشرع للموظف الاعتراض على قرار فرض العقوبة امام الجهة التي اصدرت العقوبة بناءً على تظلم بموجب القانون[٣]

اما الرقابة الإدارية على البلدية في فرنسا الغى قانون رقم ٢١٣ لسنة ١٩٨٢الرقابة الإدارية وجعل الرقابة على البلدية من اختصاص القضاء الإداري متمثلاً بالمحكمة الإدارية عن طريق دعوى الإلغاء والتعويض ويقتصر دور ممثل الدولة (المحافظ) على احالة الاعمال او القرارات غير المشروعة التي تتخذها (المجالس البلدية) إلى المحكمة المختصة وفق القانون [٤] ولكن هناك اعمالاً قانونية مهمة تتخذها المجالس المحلية يستوجب احالتها إلى ممثل الولاية او مندوبه في الاقاليم ثم يقوم هؤلاء بأرسالها إلى المحافظ لغرض بيان مدى مشروعيتها وهي مداولاًت المجلس البلدي وقرارات التفويض، القرارات التنظيمية والفردية التي يتخذها العمدة اثناء ممارسة سلطة الضبط الإداري، الاجراءات التي تتخذها السلطات البلدية في جميع مجالات اختصاصها، الاتفاقيات المتعلقة بالعقود والقروض واتفاقيات الايجار للخدمات الصناعية والتجارية والتي تحال إلى المحافظ(ممثل الولاية) خلال خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ التوقيع

---

[١] المادة (٣٦) من قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ المعدل.

[٢] المادتان (١٠،١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٣٥٦) في١٩٩١/٦/٣.

[٣] البند(ثانيا) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(١٤) لسنة ١٩٩١المعدل.

[٤] المادة(٢) من قانون رقم(٨٢- ٢١٣) لسنة ١٩٨٢المعدل المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمناطق والاقاليم.

عليها[١]، القرارات المتعلقة بالتعيين والترقية في الرتبة والترقي التدريجي والعقوبات الخاضعة لرأي مجلس التأديب وعزل مسؤولي البلدية[٢] ويلتزم كل من مجلس البلدية والاقاليم بأرسال القرارات إلى الجهة المختصة (المحافظ) لغرض بيان مشروعيتها من عدمه فاذا كانت مشروعة يعلم المجلس المحلي ويتم نشرها وتبليغها لتصبح نافذة اما إذ ا كانت القرارات غير مشروعة لوجود عيب من العيوب التي تشوب القرار الإداري فلا توجد صلاحية للمحافظ بإلغائها وانما احالتها للمحكمة الإدارية خلال مدة شهرين من احالتها[٣] اما قبل انبثاق قانون رقم ٢١٣لسنة ١٩٨٢ كانت الرقابة شديدة من قبل السلطة المركزية وتتخذ صوراً عدة اما رقابة على المجلس البلدي واعضائه او اعمال المجلس البلدي وكما يلي:-

أ- الرقابة على المجلس البلدي واعضاءهٌ

وتتخذ هذه الرقابة صور عدة وهي الايقاف والحل والايقاف هو اجراء مؤقت يترتب عليه تعطيل اعمال المجلس البلدي لمدة محددة لاعتبارات تتعلق بمبدأ الملائمة يترتب علية حلول او إلغاء[٤]، ويكون الايقاف بقرار من المحافظ لمدة لا تزيد على شهر، ويجوز التمديد لمدة شهرين بقرار من وزير الداخلية وقرار الايقاف قد يكون فردياً يتخذ عند توفر الشروط وهي(وجود متابعة قضائية تمنع العضو من ممارسة مهامه القانونية ويكون بقرار من الجهة المختصة ويتم استئناف العمل للعضو بعد صدور حكم من المحكمة المختصة ببراءته)،مثلما للحكومة المركزية صلاحية تعيين اعضاء الهيئات المحلية لها سلطة تأديبية كعزل اعضاء المجالس البلدية سواء المعينين او المنتخبين، اما الحل فهو قرار مشترك بين رئيس مجلس الوزراء واقتراح المحافظ بحل المجلس البلدي مع تشكيل لجنة مؤقتة لغرض ممارسة الاعمال لحين تشكيل مجلس بلدي جديد[٥]، بما ان

---

[١] نصت المادة (٤٣) من قانون رقم(٩٢-١٢٥) لسنة ١٩٩٢ المؤرخ في ٦/فيفري/١٩٩٢على" لاتفاقيات السوق الخاصة بالبلديات والمؤسسات العامة البلدية او المشتركة بين البلديات المنقولة بتطبيق نص المادة(٢) من قانون رقم(٨٢-٢١٣) لسنة ١٩٨٢المعدل المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمصالح والمناطق لممثل الولاية في المقاطعة او لمندوبة في المقاطعة خلال مدة خمسة عشر يوما من توقيعها،...".

[٢] المواد(٢،٥،٧) من القانون رقم(٨٢-٦٢٣) المؤرخ في٢٢/يوليو/١٩٨٢المعدل والمكمل للقانون رقم(٨٢- ٢١٣) لسنة١٩٨٢ المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمصالح والمناطق المعدل.

[٣] الفقرة (٧) من المادة(٣) من قانون رقم(٨٢- ٢١٣) لسنة ١٩٨٢المعدل المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمصالح والمناطق نصت على" يقوم ممثل الدولة في المقاطعة او المنطقة بالإحالة الى المحكمة الادارية الافعال المذكورة في الفقرة (٢) من المادة السابقة والتي يعتبرها مخالفة للشرعية خلال شهرين من تاريخ احالتها،..."

[٤] لعريبي خديجة : الرقابة الادارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي-ام البواقي-،الجزائر،٢٠١٣،ص١٠٦- ١٠٧.

[5] Martian Lombard : Droit administratif ،5^{eem}edition ، paris،p133.

ان قرار الحل يعد من اخطر صور الرقابة لذا فان المشرع الفرنسي احاطه بضمانة مهمة الا وهي اجراء انتخابات جديدة للمجالس البلدية .

ب- الرقابة على الاعمال

الاعمال التي يقوم بها المجلس قد تكون ايجابية او سلبية والرقابة عليها تتخذ صوراً عدة وهي الاستشارة والاذن المسبق والتصديق وتعني الاستشارة اخذ رأي السلطة المركزية حول موضوع معين وهي اما الزامية اي المجلس ملزم بنص القانون بأخذ رأي السلطة المركزية لوجود الخبرات والامكانيات لديها ،اما الاستشارة الاختيارية لا يشترط فيها الرجوع إلى السلطة المركزية إذ يمكن انجاز العمل من غير اخذ رأي السلطة الإدارية المركزية المختصة وعلى الرغم من ذلك بإمكان المجالس الاخذ او عدم الاخذ بها[١]، اما الاذن المسبق هو الحصول على الترخيص من السلطة الإدارية المركزية مثل القيام بتصرف معين وهو ملزم إذ ا كان محدداً بنص القانون وبخلافه يعد التصرف باطلاً[٢]، وتتمثل الصورة الاخيرة وهو التصديق ويعني اقرار العمل الذي تقوم به المجالس البلدية بواسطة السلطة المركزية كالتصديق على مداولاًت المجلس البلدي لكون المجلس يجتمع في دورات عادية واستثنائية لذا فمهمة السلطة المركزية التصديق واذا وجدت تعديل فيتم اعادته إلى المجلس البلدي لأجراء التعديل على الاعمال لأنه ليس من صلاحية السلطة المركزية التعديل ومن هذه الاعمال التي تتوقف على مصادقة السلطات المركزية القرارات(فرض الضرائب العادية، فتح اعتمادات اضافية، طلب قروض، نقل اعتمادات الميزانية، الموافقة على التأجير) ، والتصديق اما يكون صريحاً في حال وجود نص في القانون او ضمنياً عندما تلتزم الجهات المركزية الصمت ازاء القرار اللامركزي بعد انتهاء المدة يصبح القرار نافذاً[٣]

اما الرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر فقد اكد المشرع الجزائري بصورة صريحة على وجود الرقابة الإدارية على البلدية على الرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية واستقلال مالي وإداري المتمثل بإصدار القرار كنوع من الاستقلال إزاء السلطة المركزية الا ان هذا الاستقلال هو نسبي وليس مطلقاً ، وعبر استقراء نصوص قانون البلدية الجزائري لسنة ٢٠١١ نجد ان الرقابة الإدارية تتخذ صوراً عدة اما تكون على الاشخاص او الهيأة او الاعمال وكما يلي:-

---

[١] صدوق عمر : دروس في الهيئات المحلية المقارنة ،ط١، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، دون سنة نشر،ص٢٨.

[٢] د. محمد علي الخلايلة: الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر(دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠٠٩، ص١٢٠.

[٣] د. محمد علي الخلايلة: مصدر سابق ،ص١٢٠.

أ- الرقابة على الاشخاص

تعد رقابة على المنتخبين كل من (المجلس الشعبي البلدي ورئيس البلدية) وتكون اما بالإقالة عن طريق قرار يصدر من المجلس البلدي عن طريق المداولة يتم بعد ذلك اخطار الوالي عن توفر الاسباب حالة الوفاة او الاستقالة او حصول مانع قانوني [١]، اما الايقاف يصدر بقرار من الوالي عندما تكون على أي عضو من اعضاء المجلس الشعبي البلدي او رئيس البلدية متابعة من القضاء عن جناية او جنحة تتعلق بالمال العام او اسباب مخلة بالشرف او كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في اداء اعماله ولكن للعضو استئناف عمله بعد صدور حكم ببراءته [٢]، اما الاقصاء يكون بقرار من الوالي عند وجود متابعة من القضاء على كل عضو مجلس شعبي بلدي.[٣]

ب- الرقابة على الهيأة(المجلس البلدي)

تعد من اخطر انواع الرقابة لأنها تتمثل بحل المجلس البلدي عن طريق تقرير يقدم من قبل الوالي إلى وزير الداخلية لإصدار مرسوم رئاسي بالحل عند توفر الاسباب وهي (خرق احكام الدستور، إلغاء انتخابات اعضاء المجلس الشعبي البلدي، الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ، او إذ ا كان وجود المجلس يسبب اختلالات واضراراً بمصالح المواطنين، او دمج البلديات او حدوث ظروف استثنائية او عدم تحقق الاغلبية المطلقة).[٤]

ج- الرقابة على الاعمال

وتتمثل بانها رقابة من قبل الوالي تتخذ صوراً عدة ومنها المصادقة على الاعمال والقرارات وتقرير البطلان بالنسبة للإعمال والقرارات والمصادقة اما يكون التصديق صريحاً وتكون فيه مداولاًت وقرارات المجلس ورئيس البلدية سارية بعد المصادقة عليها من قبل الوالي في الميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الاجنبية واتفاقية التوأمة والتنازل عن الاملاك العقارية البلدية[٥] ، ويكون التصديق ضمني إذ ا لم يعلن الوالي فيما يتدلى بالحالات الواردة في المادة(٥٧) خلال مدة (٣٠) يوم يعد مصادقا عليها[٦] ، اما البطلان يكون بقوة القانون وتبطل

---

[١] المادة (٤٠) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (٤٣) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣]المادة (٤٤) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٤] المادة (٤٦) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٥] المادة (٥٧) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٦]المادة (٥٨) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

مـداولاًت المجلـس إذ ا وجـد فيهـا خرقـاً للدسـتور ومخالفـة للقـانون والتنظيمـات او تمـس الدولـة او شـعارتها او تكـون المـداولاًت محـرره باللغـة العربيـة [١] ، الا ان رفـض المصـادقة تقريـر الـبطلان لا يعـد نهائيـا وانمـا مـنح المشـرع لـرئيس البلديـة الاعتـراض علـى رفـض المصـادقة او بطـلان الاعمـال والقـرارات مـن قبـل الـوالي [٢] وهـذا دليـل علـى اعطـاء حـق الطعـن الإداري او القضـائي ضـد الرقابـة التـي تمـارس بمختلـف انواعهـا امـام الجهـات المختصـة وفـق مبـدا المشـروعية وممارسـة هـذه الرقابـة للمحافظة على حقوق الشعب.

وفـق مـا تقـدم ان المشـرع العراقـي اخـذ فـي الرقابـة الإداريـة فـي القـانونين التـي تـم ذكرهـا وتبـين للسـلطة المركزيـة رقابـة علـى اعمـال واشـخاص المؤسسـات البلديـة لكـن هـذه الرقابـة هـي لاحقـه ولـيس سـابقة مـع وجـود ضـمانات واعطـاء حـق الطعـن الإداري والقضـائي للأشـخاص امـام الجهـات المختصـة اسـوة بالـدول محـل المقارنـة ومـن جانبنـا نلاحـظ ان تعـدد الرقابـة فـي اكثـر مـن تشـريع يعـد مـن السـلبيات ويـؤدي إلـى التـداخل وعـدم تحقيـق الهـدف المرجـو مـن الرقابـة لـذا نـدعو المشـرع العراقـي بالحـذو حـذو المشـرع الفرنسـي فـي إلغـاء الرقابـة الإداريـة ومنحهـا للقضـاء وجعـل دور الاحالـة للسـلطة الإداريـة المركزيـة او اللامركزيـة إلـى القضـاء، ان المشـرع الفرنسـي وكمـا بينـا الغـى الرقابـة الإداريـة وجعـل الاختصـاص للقضـاء الإداري بنـاءً علـى الاحالـة مـن قبـل المحـافظ للتصـرفات غيـر المشـروعة للدلالـة علـى اسـتقلال البلديـة مـن رقابـة السـلطة المركزيـة ومـن جانبنـا نؤيـد موقـف المشـرع الفرنسـي لجعـل الرقابـة لجهـة قضـائية مسـتقلة واشخاصـها يتمتعـون بـالخبرة والكفاءة وعدم توفر صفة الخصم والحكم فيها كالرقابة الإدارية.

ثانياً:- رقابة الهيئات المستقلة[٣]

تتمثـل رقابـة الهيئـات المسـتقلة بانهـا رقابـة خارجيـة تمـارس لحمايـة المـال العـام ولكـون البلديـة مؤسسـة محليـة لهـا امـوال عامـة وخاصـة فهنـاك رقابـة عليهـا مـن قبـل ديـوان الرقابـة الماليـة وهيـأة النزاهـة وكالاتي:-

١- رقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي[١]

---

[١] المادة (٥٩) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٢] المادة (٦١) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] عرف جانب من الفقه رقابة الهيئات المستقلة " وهي عملية فحص وتقيم ومراجعة اعمال الادارة من اجهزة رقابية متخصصة تخرج عن تنظيم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية إذ تستقل اداريا وماليا عنها، وتعمل على التأكد من مدى موافقة تصرفات الادارة لأحكام القانون" ، للمزيد: د. غازي فيصل مهدي ، ود. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص١٠٢.

عرف المشرع العراقي الديوان بانه "هو هيأة مستقلة ماليا واداريا له شخصية معنوية وهو اعلى هيأة رقابة مالية يرتبط بمجلس النواب يمثله رئيس الديوان او من يخوله" [٢] ، كما اشار المشرع العراقي على وجود رقابة على اعمال البلدية بصورة ضمنية كونها من مؤسسات الدولة ودوائرها بموجب نص المادة (٨) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم ٣٠لسنة ٢٠١١ المعدل إذ جاء فيه " تخضع لرقابة وتدقيق الديوان الجهات الاتية:- اولاً: مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام او اية جهة تتصرف في الاموال العامة ..." ، كما يرتبط الديوان بمجلس النواب بنص المادة (١٠٣/ثانياً)من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ يتولى الرقابة على المال العام اينما وجد من خلال الرقابة على اعمال الجهات الخاضعة لنطاق رقابته في جميع انحاء العراق بموجب قانونه رقم (٣١) لسنة ٢٠١١المعدل والقوانين النافذة .[٣]

يعد ديوان الرقابة المالية احد الاجهزة الرائدة لحماية المال العام والكشف عن حالات الغش والتلاعب ومكافحة الفساد المالي والإداري لغرض بناء عراق جديد قائم على اسس مالية واقتصادية وقواعد قانونية رصينة ، علماً ان هيأة ديوان الرقابة المالية لم تكن وليدة اللحظة وانما انشئت منذ تأسيس الدولة العراقية وفق المادة الرابعة من دستور العراق لسنة١٩٢٥ الذي كان الاساس في سن قانون للرقابة المالية ويسمى قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة ١٩٢٧ [٤] والذي تم تعديله مرتين [٥]، إذ يتكون الديوان وفق قانونهٌ رقم(٣١) لسنة ٢٠١١المعدل من ثماني

---

[١] نصت المادة (١) من قانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢قانون التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١على " تحل تسمية ديوان الرقابة المالية الاتحادي محل تسمية ديوان الرقابة المالية اينما ورد في القانون"، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٢٦٥) في ٢٠١٣/١/٢٨.

[٢] المادة(٥) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٢١٧) في ٢٠١١/٤/١١.

[٣] المادة(٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١المعدل.

[٤] المادة (٢) من قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧الملغى، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٥١٥) في ٢٣/شباط/١٩٢٧.

[٥] كان التعديل الاول بالقانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٣٥، والتعديل الثاني بالقانون رقم (١٥) لسنة ١٩٥١، وبعدها صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ الملغى، الذي قضت المادة الثانية منه على تأسيس ديوان الرقابة المالية ليتولى مهمة الرقابة المالية على أعمال السلطة التنفيذية، ثم صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغى، وأستمر العمل بموجبه لحين صدور القانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٠، منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٢٩٣ في ١٩٩٠/٢/٥)، وبعدها صدر أمر سلطة الائتلاف (المنحلة) رقم (٧٧) لسنة ٢٠٠٤، الذي بموجبه تم اعادة العمل بالقانون

دوائر مركزية وثماني دوائر تدقيق في المحافظات يراس كل دائرة موظف بدرجة مدير عام [١]، وتقوم اللجان بالرقابة عن طريق موظفين بإجراء الجرد الميداني بالانتقال إلى الدوائر الرسمية (البلدية) والحصول عن الاجابات من المستويات الإدارية والفنية واجراء كافة التدقيقات المالية واعداد التقارير [٢] ، وتؤدي اعمال الرقابة وفق الاصول وفي مواقع البلدية بعدها خاضعة لرقابة الديوان ، وتعد مخالفة مالية في حال امتناع أي دائرة عن تقديم السجلات والبيانات اللازمة وفي حال امتناعها يتم مفاتحة مجلس الوزراء او هيأة النزاهة لأجراء التحقيق وفي حال عدم اقتناع الديوان يفاتح مجلس النواب بذلك[٣] .

كما اكد المشرع في قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على " تخضع دوائر المحافظة والمجالس لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية وفروع الهيئات المستقلة المشكلة بموجب احكام الدستور " [٤]، وبما ان البلدية احد دوائر المحافظة فأنها تخضع لرقابة الديوان لان البلديات توجد في جميع محافظات العراق وهي دوائر خدمية ولها ارتباط بالمواطن الا ان قانون المحافظات لم يحدد نوع الرقابة لكن بالرجوع إلى قانون الديوان نجد ان الرقابة تتمثل بانها (رقابة ادارية، ورقابة مالية، ورقابة الاداء) وتتم الرقابة عن طريق الزيارات الميدانية واعداد التقارير عن العمل في المؤسسات البلدية ومراقبة كافة الاعمال القانونية من حيث ابرام العقود وتنفيذها.

ومن ابرز تقارير الديوان عن رقابة تقويم الاداء للبلديات هو الزيارة الميدانية التي اجرتها فرق تقويم الاداء التابعة للديوان إلى بلديات (اطراف بغداد ، ذي قار، البصرة، وواسط)،بخصوص تقويم سياسة الادارة الاستراتيجية للنفايات ضمن وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة للوقوف على اداء الوزارة كون دوائر البلدية تختص بجمع ورفع وطمر النفايات بصورة صحيحة ومطابقة للمحددات البيئية وكان هدف الديوان تحديد نقاط الخلل ووضع

=رقم (٦) لسنة ١٩٩٠ الذي الغي بموجب القانون الحالي ، للمزيد : خالد مكصد نايف الجريان : تقويم وتطوير الاداء الرقابي للجنتي النزاهة والمالية في ضوء استراتيجية السلطة التشريعية العراقية، رسالة ماجستير، جامعة الجنان، كلية ادارة الاعمال، طرابلس-لبنان،٢٠١٣،ص١١-١٣.

[١] المادة (٢٧) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١المعدل.

[٢] المادة (١٣) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١المعدل.

[٣] المادتان (١٢،١١) من قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١المعدل.

[٤] المادة (٤٧) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة ٢٠٠٨المعدل.

الحلـول والمقترحـات لرفـع مسـتوى الخدمـة البلديـة المقدمـة إلـى المـواطنين والالتـزام بالأنظمـة والتشريعات المرعية في ادارة النفايات وتبين من خلال النتائج ما يلي[١]:-

١-ان اغلب مواقع الطمر الصحي لا توجد فيها موافقات رسمية.

٢-عدم استخدام الطرق الحديثة في طمر النفايات.

٣-عـدم وضـع خطـط مسـتقبلية لتطـوير مواقـع الطمـر الصـحي مـن قبـل البلديـة بسـبب تحويـل التخصيصـات الماليـة الخاصـة بالبلـديات لمجـالس المحافظـات بموجـب كتـاب وزارة الماليـة المرقم(٤٠٥) في٢٠١١/١٠/٢٥.

٤-عـدم تفعيـل عمليـة تـدوير النفايـات علـى الـرغم مـن وجـود معامـل فـي بغـداد وذي قـار وارتفـاع اعـداد الاليـات العاطلـة التابعـة للبلـديات ، وكـذلك وجـود نقـص فـي اعـداد عمـال التنظيـف فيهـا ممـا يؤثر سلباً على اداء الخدمات.

اما اهم التوصيات التي اوصى بها الديوان ما يلي:-

١- الالتزام بالحصول على موافقات رسمية لمواقع الطمر الصحي.

٢- استخدام الطرق الحديثة في طمر النفايات.

٣- وضـع خطـط مسـتقبلية مـن قبـل البلديـة لتطـوير المواقـع الخاصـة بـالطمر بعـد تقـديم التخصيصات المالية من قبل الحكومة المركزية.

٤- تفعيـل عمليـة تـدوير النفايـات لوجـود معامـل فـي بغـداد وذي قـار وتصـليح الاليـات التابعـة للبلـديات العاطلـة وكـذلك سـد الـنقص فـي اعـداد عمـال التنظيـف مـن خـلال التعـين لغـرض اداء الخدمات للمواطنين.

٥- فـرض وجبايـة رسـوم التنظيـف مـن قبـل البلديـة ووضـع احصـائية بأسـماء الممتنعـين وفـرض غرامة على المخالفين للمحافظة على النظافة.

٢- هيأة النزاهة الاتحادية

تعـد هيـأة النزاهـة الاتحاديـة مـن اهـم الاجهـزة الرقابيـة لمكافحـة الفسـاد المـالي والإداري فـي الـدوائر البلديـة فـي العـراق عـن طريـق اجهزتهـا المختلفـة باتبـاع اجـراءات محـددة بموجـب القـانون وتقـوم بنشـاطات عـدة مـن أجـل المحافظـة علـى المـال العـام بالتعـاون مـع الاجهـزة الرقابيـة الاخـرى كـديوان

---

[١] تقرير تفصيلي عن تقويم اداء سياسة وزارة البلديات والاشغال العامة بخصوص الادارة الاستراتيجية للنفايات، ٢٠١٧، تقرير منشور على موقع ديوان الرقابة المالية الاتحادي (https://www.fbsa.gov.iq.) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٧ الساعة ٨ م.

الرقابة المالية وهي من الهيئات المستقلة ، وترتبط بمجلس النواب، وعرفها المشرع العراقي على انها " هيأة مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب، لها شخصية معنوية واستقلال مادي وإداري، ويمثلها رئيسها او من يخوله " [١] ، كما يرأس الهيأة رئيس بدرجة وزير يعين بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب لمدة(٥) خمس سنوات[٢] ، والملاحظ ان الهيأة تقوم بممارسة دورها الرقابي بشكل مباشر بواسطة محققيها وبإشراف قاضي تحقيق النزاهة المختص بقضايا النزاهة، او بشكل غير مباشر بواسطة الممثل القانوني، و يتم التحقيق من خلال الانتقال إلى الدوائر البلدية عن طريق تلقيها الشكاوى والاخبارات، سواءً كانت تلك الشكاوى عن طريق البريد الالكتروني او صندوق الشكاوى او الاتصال برقم هاتف الشكاوى عند وجود مخالفة قانونية لواجبات الوظيفة العامة، و تقوم بالتحقيق فيها.[٣]

وفيما يرتبط برقابة الهيأة على البلدية نجد ان المشرع العراقي حقق نوعاً من التوازن بين الهيأة والبلدية إذ تلتزم جميع الدوائر ومؤسسات الدولة العامة ومنها البلدية بتزويد الهيأة بما تطلبه من اوليات ووثائق في القضية محل التحقيق لغرض انجاز المهام التحقيقية وتلتزم الهيأة اثناء قيامها بالتحقيق باحترام عمل الوزارات والمؤسسات وان يتم التحقيق وفق الاصول القانونية وان لا يؤثر على عمل الموظفين [٤] ،كما تتولى هيأة النزاهة التحقيق بجميع الخروقات الخاصة بالأعمال القانونية الخاصة بالبلدية (كأبرام عقود مخالفة للقانون) وكذلك الاخلال بواجبات الوظيفة وتتخذ الهيأة الاجراءات القانونية بحق المخالفين سواء كانوا موظفين او مواطنين ولديهم تعامل مع البلدية كمستأجرين وإذا ثبت صحة ما قدم من المواطنين في الشكاوى عليها احالة

---

[١] المادة (٢) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٢١٧) في ٢٠١١/١١/١٤، مع العرض ان تسمية القانون تغيرت من قانون هيأة النزاهة الى قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع بموجب المادة(١) من قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الاول لقانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٥٦٨) في ٢٠١٩/١٢/٢٣.

[٢] المادة(٤) من قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ قانون التعديل الاول لقانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٣] غيث حميد كاظم عباس: مصدر سابق، ص١٦٣.

[٤] البندين(اولاً وثانياً) من المادة(١٥) من قانون هيأة النزاهة والكسب المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

الموضوع إلى الجهة القضائية المختصة او مكتب الوزير لاتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة بحقهم .[١]

وعلى الرغم من العيوب التي وجهت إلى رقابة هيأة النزاهة ومنها وجود ادعاءات وشكاوى كيدية وعدم استقلالية هيأة النزاهة لارتباطها بالسلطة التشريعية التي قد يكون هناك تأثيرات على اداء الاعمال من قبل المختصين بالتحقيق ، الا انه لا يمكن انكار الدور الذي تقوم به الهيأة وخاصة في مجال محاربة الفساد المالي والإداري في البلديات ومن التطبيقات العملية لرقابة هيأة النزاهة وفق ما اعلنته في موقعها الرسمي على مستوى البلديات في العراق ما يلي[٢]:-

١- مديرية بلدية كركوك:- اعلنت هيأة النزاهة الاتحادية على موقعها الرسمي بتاريخ ٢٠٢٢/٥/٨ بوجود خروقات قانونية في احد العقود المبرمة نتيجة امتناع المستثمر عن تسديد بدلات الايجار بمبلغ مليار دينار في عقد متنزه كركوك الجنوبي من خلال قيام فريق من مكتب تحقيق هيأة النزاهة في كركوك بأجراء عمليات التحري والتحقيقات الاولية لعدد من العقود إلى ان توصلت ان المستثمر استغل المتنزه ووضع العاب وانشاء قاعة مناسبات لغرض تقديم الخدمات مقابل مبالغ مالية دون ان يدفع بدلات الايجار مما ترتب على ذلك احالة الملف مع محضر ضبط قضائي إلى قاضي محكمة تحقيق النزاهة/كركوك.

٢- مديرية بلدية الرصافة:- اعلنت هيأة النزاهة الاتحادية على موقعها الرسمي بتاريخ٢٠٠٨/٥/٨صدور امر استقدام بحق مدير عام بلدية الرصافة وفق المادة (٣٣١) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١لسنة ١٩٦٩المعدل لمخالفته واجبات الوظيفة نتيجة ترويج من قبل دائرته معاملات باسم احد الاشخاص عن اعمال وشراء مواد انشائية من مقاول متعاقد مع مديرية بلدية الرصافة .

٣- مديرية بلدية الحلة:- اعلنت الهيأة بتاريخ ٢٠٢٢/٥/١١على موقعها الرسمي عن صدور احكام بحق مدير بلدية الحلة الاسبق لوجود هدر بالمال العام اولاً لتعاقده على شراء مواد بأسعار فيها مغالاة وتفوق مثليتها في الاسواق لشراء اطارات متنوعة بمبلغ (٩٨،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار وشراء مطبات صناعية وعلامات مرورية بمبلغ (٩٩،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار بأسعار تفوق مثيلتها في الاسواق المحلية، وثانياً هدر مبلغ (١٢٠،٠٠٠،٠٠٠) مليون دينار من خلال

---

[١] البند (اولا) من المادة(١١) من قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

[٢] الموقع الرسمي لهيأة النزاهة الاتحادية(https://www.nazha.iq.) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٥ الساعة ٢م.

الاعتماد على هامش المحافظ بتخفيض تقدير قيمة العقار دون وجود سند قانوني للتخفيض وثالثاً موافقته على عقد مساطحه دون وجود جدوى اقتصادية وعدم تناسب بدلات المساطحة مع البدلات السائدة .

وكشفت هيأة النزاهة الاتحادية ضمن تقاريرها السنوية لعام ٢٠٢٠الخاصة برقابتها للدوائر التابعة لوزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة ان عدد الاخبارات بلغ (١٣٧٧)اخباراً، اما عدد المتهمين(١٦٥٤) متهماً ، اما اوامر الاستقدام (١٠٤٧) واوامر القبض بلغت(٢٠٨) [١].

اما التطبيقات القضائية بهذا المجال والتي كان اساسها وجود تقارير لديوان الرقابة المالية الاتحادي والتحقيق الإداري من قبل المحافظة والتحقيق الابتدائي والقضائي المشترك من قبل مكاتب التحقيق وقاضي التحقيق المختص بقضايا النزاهة في احد القضايا المتعلقة بالفساد المالي والإداري والخاص بعقد تجهيز حاوية نفايات إلى احد الدوائر البلدية ولكون السعر مغالى فيه واقل جودة من مثيلتها بالأسواق العراقية ومخالفاً للإجراءات المتبعة في ابرام العقود ولوجود هدر بالمال العام كون توجد عروض من شركات ذات جودة عالية وبأسعار اقل من السعر الذي تم الشراء فيه وكذلك وجود مؤسسات بلدية اخرى ابرمت عقود لشراء حاويات بذات المواصفات وبأقل من السعر للحاويات موضوع الدعوى وبعد اكمال التحقيق من قبل الديوان والجهات الإدارية المختصة واكمال كافة الاجراءات التحقيقية تم احالت القضية من قبل قاضي محكمة التحقيق المختصة بقضايا النزاهة إلى محكمة الجنايات واصدرت المحكمة المختصة قرارها بإدانة الموظفين وفق المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات والحكم بالحبس البسيط لمدة سنة واحدة ، كما قررت الاحتفاظ للبلدية بالتعويض والمطالبة به امام المحاكم المدنية بعد اكتساب الحكم الدرجة القطعية.[٢]

اما بالنسبة للتشريعات المقارنة وبدءاً في فرنسا فان المشرع الفرنسي اكد في قانون ٨٢-٢١٣لسنة ١٩٨٢المعدل على إلغاء الرقابة المالية[٣] التي كانت تمارسها السلطة المركزية يمثلها (ممثل الدولة) على ميزانية البلدية واسندها إلى الجهات القضائية متمثلة ب(غرفة

---

[١] التقرير السنوي لهيأة النزاهة الاتحادية لعام٢٠٢٠: منشور على الموقع الرسمي لهيأة النزاهة الاتحادية (https.www.nazha.iq). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٥ الساعة ٢م.

[٢] حكم محكمة جنايات بابل/هـ٢بالعدد ١٩٤/ج/٢٠٢٠/ حكم غير منشور.

[٣] المادة(٧) من قانون رقم(٨٢-٢١٣) لسنة ١٩٨٢المعدل المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمصالح والمناطق الفرنسي.

الحسابات الجهوية) بالاشتراك مع محكمة الحسابات وهي الجهاز المختص للمحافظة على المال العام وفق مراقبة تصرفات الوحدات المحلية (البلديات) عن طريق التقارير التي تقدم من قبل الغرف المحلية والتي تمارس صلاحية التوجيه والارشاد فيما يتعلق بالميزانية إلى ممثل الدولة ولها صلاحية الاحالة إلى المحاكم في حال وجود اختلاس او تلاعب بالمال العام او انحراف ممثل الدولة بعدم الالتزام بمقترحاتها [١] كما تعد رقابة الغرف الجهوية رقابة لاحقة لان الرقابة السابقة اسندها المشرع إلى وزارة المالية والاقتصاد والغرض من هذه الرقابة هو الامتثال للقواعد المطبقة على اعداد واعتماد وتنفيذ الموازنات السلطات المحلية ايً كانت الميزانية اولية او تكميلية او تعديل القرار او الحساب الإداري وتتخذ مراقبة ميزانية البلدية اربع صور وكما يلي[٢]

١- مراقبة تاريخ اعتماد الميزانية وتحويلها وفق المادتان(٢-١٦١٢و٨-١٦١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

٢- مراقبة التوازن الحقيقي للميزانية وفق المادتان(٤-١٦١٢و٥-١٦١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

٣- مراقبة تاريخ التصويت والرفض المحتمل للحساب الإداري وفق المادتان(١٢-١٦١٢و١٤-١٦١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

٤- مراقبة التسجيل الالي والانفاق التلقائي للنفقات الالزامية وفق المادتان(١٥-١٦١٢و١٦-١٦١٢) من القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

اما هيأة النزاهة فلا توجد في فرنسا هيأة نزاهة مماثلة لما موجود في للعراق وانما توجد (محكمة المخالفات المالية) التي تعد الجهة الساندة لمحكمة الحسابات في ممارسة الرقابة بالإضافة إلى جهاز اخر يسمى(لجنة الشفافية للتمويل السياسي) يراقب قضايا الفساد التي لا تدخل ضمن اختصاص محكمة الحسابات[٣]

---

[١] خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الادارة المحلية،ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ،١٩٩٣،ص٢٢٧.

[2] Gerald Darmanin et al: Leguidedu Maire, Direction Generale des collectivities locales, paris , 2020,p 421.

الكتاب منشور على موقع السلطات المحلية الفرنسي(https://www .cohesion-territoires. gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٥/٣/ ٢٠٢٢الساعة ١٢م.

[٣] زينب عبد الكاظم حسن: رقابة الهيئات المستقلة على الاختصاصات المالية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الكوفة ،العدد٤١، ٢٠١٨، ص٢٨٨-٢٨٩.

في الجزائر فقد اسند المشرع الجزائري مهمة الرقابة لحماية المال العام ومن ضمنها اموال الجماعات المحلية متمثلة بالبلدية إلى جهة مستقلة اكدت عليها اغلب الدساتير[١] ، تدعى(مجلس المحاسبة) ، وقد عرفه دستور ٢٠٢٠في الباب الرابع المتضمن (مؤسسات الرقابة) في الفصل الثاني منه بعنوان (مجلس المحاسبة) ، إذ نص على" مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والاموال العمومية يكلف بالرقابة البعدية على اموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الاموال التجارية التابعة للدولة،..." [٢] ، ولمجلس المحاسبة رئيس يعين من قبل رئيس الجمهورية لمدة خمس (٥) سنوات مهمته مكافحة الفساد والرقابة والتفتيش ويكون ملزم بتقديم التقرير السنوي الى رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية

تختلف الدول في الجهة المختصة للرقابة القضائية حسب النظام القضائي المتبع في كل دولة بعض الدول تأخذ بالنظام القضائي الموحد أي تتولى الرقابة القضائية جهة قضائية واحدة والبعض الاخر يأخذ بالنظام القضائي المزدوج أي وجود جهتين تمارسان الرقابة القضائية وكلا منهما مستقل عن الاخر من حيث الاختصاص والقضاة ، وتعد فرنسا مهد النظام القضائي المزدوج ومنها بعد ذلك انتقل إلى دول اخرى، اما العراق لم يعرف النظام القضائي المزدوج الابعد سن قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩المعدل[٣]

الاصل العام ان القضاء لا يتدخل بأعمال الادارة ولا الادارة تتدخل بأعمال القضاء استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات[٤] ، والاستثناء القضاء يتدخل بناءً على الوسيلة القانونية

---

[١] والجدير بالذكر ان مجلس المحاسبة كهيأة مستقلة لم يكن وليد اللحظة وانما اكد على تأسيسه اول دستور جزائري هو دستور ١٩٧٦في المادة(١٩٠) وعلى ضوئه صدر قانون خاص بمجلس المحاسبة لسنة ١٩٨٠ اسند له مهمة الرقابة والاختصاصات الادارية والقضائية، ثم صدر دستور ١٩٨٩ اكد على تأسيس المجلس في المادة(١٦٠) وبعد ذلك صدر القانون رقم ٩٠-٣٢ لسنة ١٩٩٠ المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٥٣) في ٤/ديسمبر/١٩٩٠، ثم الغي القانون بموجب الامر رقم(٩٥-٢٠) لسنة١٩٩٥ المؤرخ في ١٩٩٥/١٢/٤ المتعلق بمجلس المحاسبة والذي تم تعديله سنة ٢٠١٠ بموجب الامر ١٠-٠٢لسنة ٢٠١٠،اما بالنسبة لدستور ١٩٩٦نص على وجود مجلس المحاسبة ضمن المؤسسات الرقابية في المادة(١٧٠) ، بالإضافة الى التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦ نص على مجلس المحاسبة في المادة (١٩٢) وعده هيأة عليا مستقلة .

[٢] المادة (١٩٩) من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة٢٠٢٠.

[٣] د. وسام صبار العاني: مصدر سابق،ص١٠١.

[٤] د. علي هادي حميدي الشكراوي: مصدر سابق،ص٢١٣.

(الـدعوى) المقامـة مـن قبـل الادارة او الافـراد لغـرض اجبـار الادارة علـى احتـرام مبـدا المشـروعية بمعنـاه الواسـع إذ يترتـب علـى مخالفـة هـذا المبـدأ الغـاء القـرار كليـاً او جزئيـاً [١] ، ويعنـي مبـدا المشـروعية بمعنـاه الواسـع " التـزام الادارة عنـد مباشـرتها لمختلـف اوجـه نشـاطها بحـدود القواعـد القانونيـة التـي تحكـم هـذا النشـاط بحيـث لا يجـوز لهـا والا كانـت مخالفـة للقـانون – ان تقـوم بـاي عمـل قـانوني او مـادي الاوفـق الاحكـام القـانون وبتخويـل منـه ووفقـا للإجـراءات الشـكلية المحـددة فيـه، تحقيقـا لأهدافـه الا وهـي تحقيـق المصـلحة العامـة للمجتمـع عـام ويقصـد بالقـانون هنـا المعنـى العـام لـه أي الشـامل لكـل قاعـدة قانونيـة مجـردة أيـا كـان مصـدرها (الدسـتور –التشـريع–العـرف– القضـاء– او القـرار الإداري (التنظيمـي) علـى ان تراعـي الادارة فيمـا تباشـر مـن اعمـال طبقـا للقواعـد المسـتمدة مـن هـذه المصـادر مبـدأ تـدرج القواعـد القانونيـة كعنصـر مـن عناصـر الدولـة القانونية"[٢].

بنـاءً علـى ذلـك يبـدو مهمـاً التطـرق فـي هـذا المجـال الـى الجهـة القضـائية المختصـة بالرقابـة علـى الاعمـال القانونيـة الصـادرة مـن البلديـة سـواء كانـت عقـوداً او قـرارات ولتلبيـة ذلـك سـوف نتطـرق إلـى الرقابـة القضـائية عبـر محـاكم القضـاء العـادي متمثلـة بمحكمـة البـداءة والجهـة المختصـة بالرقابـة علـى قراراتهـا محـاكم الاسـتئناف ومحكمـة التمييـز الاتحاديـة بوصـفها مرجعـاً للطعـن فـي قـرارات محـاكم البـداءة والاسـتئناف ، والـى رقابـة محكمـة القضـاء الإداري كونهـا الجهـة المختصـة بالمنازعـات الإداريـة المتعلقـة بـالقرارات والاوامـر الإداريـة ، والمحكمـة الإداريـة العليـا بوصـفها المرجـع للطعـن فـي قـرارات محكمـة القضـاء الإداري، وعليـه سنقسـم هـذا المطلـب إلـى فرعين، الاول رقابة القضاء العادي ،وفي الفرع الثاني رقابة القضاء الإداري .

الفرع الاول

رقابة القضاء العادي

الاصـل ان القضـاء العـادي فـي العـراق هـو الجهـة القضـائية المختصـة بنظـر المنازعـات الناشـئة بـين الافـراد والادارة والافـراد فيمـا بيـنهم بموجـب النظـام القضـائي الموحـد وهـي محـاكم القضـاء العـادي ولـم يظهـر القضـاء الإداري الابعـد محـاولاًت عـدة لغـرض جعـل الرقابـة علـى

---

[١] د. علي نجيب حمزة: سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، ط١، دار السلام القانونية ، القاهرة، مصر،٢٠١٧، ص١١.

[٢] استاذتنا الدكتورة رفاه كريم كربل : محاضرات القضاء الاداري، جامعة بابل ، كلية القانون،٢٠١٨–٢٠١٩،ص٨.

القرارات الإدارية من اختصاص جهة قضائية ادارية والتي انشئت بعد صدور قانون رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩قانون التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩لكن انشاء القضاء الإداري لا يعني عدم اختصاص القضاء العادي برقابة الادارة وحماية حقوق الافراد.[١]

ولدراسة هذا الفرع سوف نتطرق اولاً لرقابة محكمة البداءة والاستئناف وثانياً إلى رقابة محكمة التمييز الاتحادية.

اولاً:- رقابة محكمة البداءة والاستئناف

تعد محكمة البداءة من المحاكم المدنية التي لها السلطة التي خولها المشرع للفصل في الدعوى وفق القانون[٢] ، كما تعد احد تشكيلات محاكم القضاء العادي في العراق لما لها من الولاية العامة على الاشخاص الطبيعية والمعنوية[٣]، وتتكون من قاضي منفرد ،تختص بنظر المنازعات والقضايا المدنية، ولكون البلدية شخصاً معنوياً فتكون محكمة البداءة هي المختصة بنظر الدعاوى المقامة من وعلى البلدية سواء من قبل افراد او هيئات عند مخالفتها للقانون والدعوى هي طلب شخص حقه من اخر امام القضاء.[٤]، ولكي يتحقق مبدا المشروعية ويطبق القانون دون مخالفة له من قبل الادارة لابد من رقابة قضائية ولا يشترط ان تكون المحاكم الإدارية مختصة بالرقابة القضائية فقط وانما إلى جانبها محاكم القضاء العادي مهمتها حماية حقوق الافراد .[٥]

لم يقتصر عمل البلدية على تقديم الخدمات للمواطن وانما تقوم بأجراء التصرفات القانونية مع الافراد من خلال ابرام العقود الإدارية متمثلة بعقود البيع والايجار ولكن قد تخالف

---

[١] د. مازن ليلو راضي: القانون الاداري ، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ، مصر، ٢٠٠٥، ص٨١.

[٢] د. عبد الرحمن العلام : شرح قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩، ج١، مطبعة العاني ، بغداد، ١٩٧٠، ص٣٢١.

[٣] ان المشرع العراقي بسط ولاية محاكم القضاء العادي من خلال نصوص كل من المادة(٢٩) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل على انه" تسري ولاية المحاكم المدنية على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية بما في ذلك الحكومة وتختص بالفصل في كافة المنازعات الا ما استثني بنص خاص" ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(١٧٦٦) في ١٩٦٩/١١/١٠، كما نصت المادة(٣) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة ١٩٧٩المعدل على" تسري ولاية القضاء على جميع الاشخاص الطبيعية والمعنوية ،العامة والخاصة ،الا ما استثني منها بنص خاص" ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٢٧٤٦) في ١٩٧٩/١٢/١٧.

[٤] المادة(٢) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل.

[٥] د. محمود خلف الجبوري: القضاء الاداري في العراق، ط٢، دار المرتضى، بغداد،٢٠١٤، ص١٨.

البلدية القانون ويتضرر الافراد من امتناعها بعدم اتمام العقد الرغم من اكمال كافة الاجراءات القانونية من قبل المتعاقد معها او عدم قيام البلدية بتسجيل العقار المخصص وفق القانون او عدم منح اجازة بناء تعسفا وفي هذه الحالة اجاز القانون للمواطن اقامة دعوى التعويض او منع معارضة للمطالبة بحقه امام القضاء لوجود مخالفه للقانون ، إذ ان معارضة البلدية قد يكون لها سند من القانون وبالتالي فأن من شروط اقامة الدعوى ان تكون هناك معارضة حقيقية من قبل البلدية ومخالفة للقانون والا ردت دعوى المدعي من قبل القضاء، ومع ذلك توجد استثناءات على مبدا الولاية العامة للقضاء إذ ورد في نصوص خاصة في ظل النظام السابق تمنع المحاكم من سماع الدعاوى الا ان هذه النصوص الغيت الان [١]، ومن امثلة ذلك قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٦) لسنة ٢٠٠١ الخاص بتمليك الاراضي المتجاوز عليها والعائدة للبلدية الذي منع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة عن تطبيق هذا القرار[٢] ، وقرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١٥٤) لسنة ٢٠٠١الخاص بإزالة التجاوزات الواقعة على العقارات العائدة للدولة والبلديات[٣]، كما ان الاساس في إلغاء هذه النصوص هو دستور ٢٠٠٥ الذي جاء مؤكدا على الولاية العامة للقضاء من خلال نص المادة (١٠٠) من الدستور التي نصت على" يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل او قرار اداري من الطعن" ، وبذلك اصبحت جميع النصوص القانونية الموجودة في النظام القانوني العراقي التي تحصن اعمال وقرارات الادارة من الطعن القضائي ستكون باطلة مستوجبة الإلغاء لتعارضها مع نصوص الدستور ومن ثم اصبح القاضي ملزماً باتباع التدرج للقاعدة القانونية واحترام نصوص الدستور.

ومن ابرز التطبيقات القضائية العملية الدعوى المقامة ضد مدير بلدية القاسم من قبل احد ورثة المتجاوز وفق القرار ١٥٦لسنة٢٠٠١ دعوى منع معارضة بتسجيل العقار المرقم(٢٠٠/٤٥م ٣٠الجوذرية)امام محكمة بداءة القاسم كونها المحكمة المختصة بنظر الدعوى ادعى المدعي بمعارضة مدير بلدية القاسم بتسجيل العقار موضوع الدعوى باسمه كونه اكمل

---

[١] نصت المادة (١) من القانون رقم ١٧ لسنة ٢٠٠٥ قانون الغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى على " تلغي النصوص القانونية اينما وردت في القوانين السابقة والقرارات الصادرة من مجلس قيادة الثورة (المنحل) اعتباراً من ١٩٦٨/٧/١٧ لغاية ٤/٩/ ٢٠٠٤ التي تقضي بمنع المحاكم من سماع الدعاوى الناشئة من تطبيق القوانين وقرارات مجلس قيادة الثورة " ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٠١١) في ٢٠٠٥/١٢/٢٢.

[٢] البند(عاشرا) من القرار١٥٦لسنة ٢٠٠١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٨٨٦) في ٢٠٠١/٧/٩.

[٣] البند (تاسعا) من القرار ١٥٤لسنة ٢٠٠١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٣٨٨٦) في٢٠٠١/٧/٩.

كافة الاجراءات القانونية وطلب من المحكمة دعوة كل من مدير بلدية القاسم ووزير العدل اضافة لوظائفهم والزامهم بمنع معارضتهم من تسجيل العقار باسم مورث المدعية في ملاحظية التسجيل العقاري بعد حضور اطراف الدعوى وتدقيق اضبارة الدعوى وتقديم الدفوع اصدرت محكمة بداءة القاسم حكمها بالزام كل من مدير بلدية القاسم ووزير العدل بتسجيل العقار موضوع الدعوى باسم مورث الدعي في ملاحظية التسجيل العقاري كون الدعوى لها سند من القانون وذلك لإكمال كافة الاجراءات ضمن المدة القانونية في حينها وهي مدة سنة لإكمال الاجراءات وليس للتسجيل وممانعة المدعى عليهم لا سند لها من القانون وتم تأييد الحكم من قبل محكمة استئناف بابل الاتحادية وتصديقه من قبل محكمة التمييز الاتحادية [١]

اما محكمة الاستئناف فأنها من محاكم القضاء العادي العليا تتألف من رئيس وعدد من النواب توجد بواقع محكمة واحدة في مركز كل محافظة باستثناء العاصمة بغداد توجد محكمتان استئنافيتان وتختص في نظر الطعون المقدمة اليها في الدعاوى التي تنظرها محكمة الموضوع محكمة البداءة (محكمة الدرجة الاولى) وهي تنقل الدعوى إلى مرحلة ثانية كونها درجة من درجات التقاضي تنظر الدعوى من جديد ويحضر اطراف الدعوى لأبداء دفوعهم، وتصدر قرارتها اما فسخ او تأييد حكم محكمة البداءة واذا فسخت الحكم المستأنف تصدر حكما جديدا في الدعوى، وتكون احكامها قابلة للتمييز امام محكمة التمييز الاتحادية خلال (٣٠) يوماً تبدأ من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم الوجاهي ومن اليوم التالي بتاريخ التبليغ الغيابي.[٢]

ومن اهم التطبيقات القضائية العملية لمحكمة الاستئناف في الدعوى المقامة على مدير بلدية الهاشمية اضافة لوظيفته إذ جاء في الحكم " ...،من خلال التدقيق والمداولة تجد المحكمة ان دعوى المدعي واجبة الرد وذلك لأنها تضمنت طلب دعوى مدير بلدية الهاشمية اضافة لوظيفته والحكم بإلزامه بمنع معارضته بتسجيل العقار موضوع الدعوى وتجد المحكمة ان القطعة قد رست على المدعي عن طريق المزايدة العلنية الجارية على القطعة المذكورة ولم يتم المصادقة عليها من الوزير المختص خلال المدة القانونية ولحد الان مما يتعذر تسجيلها بأسم المدعي للسبب المذكور لان قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٣٢لسنة١٩٨٦المعدل في المادة ١١و٢٨منه اوجب المصادقة على المزايدة من الوزير المختص وقد ثبت من التحقيقات الجارية عدم المصادقة على المزايدة، فتكون والحالة هذه دعوى المدعي (المستأنف) لا سند لها من

---

[١] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد٢٢٦٢/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢٠في٢٠٢٠/٨/٢٥/ حكم غير منشور.

[٢] المادة(١٦) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة١٩٧٩المعدل.

القانون وهو ما قضى به الحكم المستأنف الذي التزم وجهة النظر المتقدمة فيكون حري بالتأييد لذا قررت المحكمة تأييده ورد الاعتراضات الاستئنافية وتحميل المستأنف رسم الاستئناف،..."[١]

عبر ما تقدم نلاحظ ان محكمة الاستئناف تعد من محاكم الدرجة الثانية للتقاضي بعد محكمة البداءة لوجود ضرر اصاب احد اطراف الدعوى ويلتمسون اعادة النظر في الدعوى لوجود مجموعة من المبررات وللمحكمة اما تأييد او فسخ الحكم ويكون الحكم قابلاً للتمييز امام محكمة التمييز الاتحادية.

ومن التطبيقات القضائية العملية لفسخ حكم محكمة البداءة عن الدعوى البدائية المرقمة ٥٣٣/ب/٢٠١٨فـي ٢٠١٨/١٢/٤ التي الزمت مدير بلدية القاسم/اضافة لوظيفته بمنع معارضته بتسجيل العقار موضوع الدعوى باسم المدعي(المستأنف عليه) إذ جاء بحكم محكمة الاستئناف الاتي " ...، وتجد المحكمة ان كافة الاوليات المبرزة والخاصة بالمزايدة وبدل المزايدة لم تكن موجودة واذ ان المادة (١٣) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٣٢لسنة١٩٨٦ الملغى قد تمت المزايدة بموجبها والتي اشترطت تسديد البدل للعقارات دفعة واحدة خلال (٣٠يوم) وان المشتري لم يسدد البدل وفق تلك المادة وكذلك وفق المادة ١٧من القانون الجديد رقم ٢١لسنة٢٠١٣ ايضا نصت على نفس المادة ١٣من القانون الملغى واوجبت تسديد البدل خلال المدة المقررة المذكورة ولم يسدد المشتري البدل ايضا ولم يسدد المشتري او ورثته الاقساط المتبقية من البدل منذ عام ٢٠٠٣ولحد الان لذا تكون دعوى المدعي لا سند لها من القانون عليه واتباعا لقرار النقض التمييزي ، لذا قررت المحكمة فسخ الحكم المستأنف كليا والحكم برد دعوى (المستأنف عليه) وتحميله الرسوم والمصاريف واتعاب المحاماة وكيل المدعى عليه المستأنف اضافة لوظيفته،...،حكما حضوريا قابلا للتمييز،..." [٢] ، مع العرض ان الحكم اعلاه مكتسب الدرجة القطعية لتصديقه من قبل محكمة التمييز الاتحادية بالقرار٣٤٣٧/استئنافيه عقار/٢٠١٩في ٢٠١٩/٧/٢٨.

ومن جانبنا نتفق مع الحكم اعلاه كونه موافقاً للقانون لان البلدية دائرة حكومية تطبق القانون عند ممارسة نشاطها ولا يعني ان المواطن دائما محق في دعواه قد يكون هو من خالف القانون.

---

[١] حكم محكمة استئناف بابل الاتحادية /الهيأة الاستئنافية الاولى بالعدد١٠٧/س/ ٢٠١٥ في٢٩ /١/ ٢٠١٥/ حكم غير منشور.

[٢] حكم محكمة استئناف بابل الاتحادية /الهيأة الاستئنافية الاولى بالعدد٢٩/س/ ٢٠١٩ في٢٧ /٥/ ٢٠١٩/ حكم غير منشور.

اما الرقابة القضائية لمحاكم الامر القضائي في التشريع الفرنسي تتمثل برقابة محاكم الدرجة الاولى(المحكمة الابتدائية) ومحاكم الدرجة الثانية (محاكم الاستئناف) كما ان القضاء لا يتدخل من تلقاء نفسه وانما عن طريق دعوى قانونية وهي طلب بموجبه يبادر الخصم بالمحاكمة بتقديم ادعاءاته إلى القاضي [١] ، أي طلب يقدم من قبل المدعي الطرف المتضرر ضد الطرف الاخر المدعى عليه إلى قلم المحكمة لغرض الحصول على حقه وفق القانون يتضمن هذا الطلب اطراف الدعوى الطبيعي والاعتباري واسمائهم وعنوانيهم واسم المحكمة وموضوع الدعوى وموقع العقار [٢] رغم ان الاصل في الدعاوى المقامة على البلدية كسلطة محلية تخضع في تصرفاتها لرقابة القضاء الإداري الا ان هناك استثناء على كل هذا الاصل وهي الدعاوى المتعلقة بنزع الملكية للمنفعة العامة في حال كون الفرد هو الضحية عند عدم منحه التعويض المناسب من قبل البلدية او الحوادث التي تسببها المركبات التابعة للبلدية للأفراد وبدءاً بالمحكمة الابتدائية وهي من محاكم الدرجة الاولى تنظر في الدعاوى المقامة امامها تتمثل رقابتها بإصدار الاحكام وفق القانون من قبل قاضي واحد او احد الغرف[٣] يتم تنصيب قضاة المحكمة الابتدائية في جلسة رسمية امام احدى الغرف في المحكمة او غرفتين[٤] كما تتكون المحكمة الابتدائية من عدة غرف يتم توزيع الدعاوى عليها ويجوز للرئيس تحويل الدعاوى من غرفة إلى اخرى [٥] كما الزم المشرع المحاكم ان تصدر احكامها ضمن مدة زمنية معقولة.[٦]

والجدير بالذكر ان هذا الاجراء يحسب للمشرع الفرنسي كونه وضع حماية للحقوق بنص القانون بصورة صريحة من خلال الاسراع في حسم الدعاوى من قبل القضاء ضمن مدة زمنية معقوله لا تطول ولا تقصر بينما لا نجد مثل هذا الاجراء في العراق .

---

[١] المادة (٥٣) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩ المعدل ،المؤرخ ٣١/ ديسمبر/ كانون الاول/ ١٩٧٩، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/٢٥الساعة ٤م.

[٢] المادة(٥٤) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩المعدل.

[٣] المادة(١١-٣١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم ٣٢٩-٧٨ لسنة ١٩٧٨المعدل، المؤرخ في ١٩٧٨/٣/١٦، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/٢٥الساعة ٤م.

[٤] المادة(٩-٣١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم (٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٥] المادة(٩-٣١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم (٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٦] المادة(٢-١١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨ المعدل بالمادة (١) من المرسوم رقم ٦٧٣ لسنة ٢٠٠٦ المؤرخ في ٨/جوان/٢٠٠٦، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/٢٥الساعة ٤م.

تخضع الاحكام الصادرة من محاكم الدرجة الاولى سواء كانت جنائية او مدنية للاستئناف امام محاكم الاستئناف التي تعد من محاكم الدرجة الثانية وفق قانون التنظيم القضائي الفرنسي تختص وتحكم في الدعوى من جديد من خلال حضور اطراف الدعوى في المرافعة [١] ،كما يوجد في عموم الجمهورية الفرنسية وفق اخر تعديل لقانون التنظيم القضائي (٣٤) محكمة استئناف بموجب ملحق الجدول الرابع الخاص بأسماء وعدد المحاكم [٢] إذ تصدر احكام محكمة الاستئناف بتشكيل جماعي[٣] ، ويتمثل التشكيل الجماعي لمحكمة الاستئناف من رئيس وعدد من من المستشارين في الجلسات الرسمية ،ويرأس المحكمة الرئيس الاول وتضم ايضاً مستشارين ينتمون إلى عدة غرف [٤] ، وتتمثل رقابة محكمة الاستئناف بإصدار نوعين من الاحكام اما تأكيد او نقض وابطال الحكم الصادر من محاكم الدرجة الاولى [٥]

ومن التطبيقات القضائية العملية لرقابة محاكم الدرجة الاولى والثانية حكم المحكمة التجارية الفرنسية كومها من محاكم الدرجة الاولى في النزاع الدائر بين بلدية ما سكير الساحلية وشركة توطال(ERIKA) المالكة للبترول اصدرت المحكمة قراراها بالزام شركة البترول كونها المالكة للحمولة بجبر الضرر نتيجة تسرب المواد البترولية إلى سواحل البلدية والتي سببت خسائر مادية كبيرة. [٦]

وفي حكم لمحكمة استئناف ايكس اون بروفانس الفرنسية ايدت قرار محكمة نيس الابتدائية الكبرى في الدعوى المقامة امامها على الشركة والبلدية من قبل الافراد وفق المادة (٥٤٤) و المادة (١٣٨٢) من القانون المدني الفرنسي حول مسؤولية البلدية المدنية بسبب عدم شرعية رخصة البناء الممنوحة من قبل البلدية للشركة المتعاقدة معها، الا ان البلدية قدمت مذكرتها إلى محكمة الاستئناف تطلب عدم اختصاص محكمة نيس الكبرى كون الدعوى مقامة

---

[١] المادة(١-٣١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٢] المادة (١-١١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨ المعدلة بالمادة (٢) من المرسوم رقم (٦٨٥) لسنة ٢٠٢٢المؤرخ في ٢٦/افريل/٢٠٢٢، المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٣/٢٥الساعة ٤م.

[٣] المادة(١-٣١٢) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم (٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٤] المادة(٢-٣١٢) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٥] المادة(٥٤٢) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩.

[٦] قرار المحكمة التجارية الفرنسية الصادر بتاريخ ٦/ديسمبر/كانون الاول/٢٠٠٠،اشار اليه: بوفلجة عبد الرحمن : المسؤولية المدنية عن الاضرار البيئة ودور التامين، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد-تلمسان، ٢٠١٦ ،ص١٤٤.

على اساس مسؤولية البلدية وليس على اساس شرعية تراخيص البناء الممنوحة من قبل البلدية كونه من اختصاص القضاء الإداري اما بخصوص التعويض سبق للبلدية وان عوضت الافراد عن الضرر ، الا ان محكمة الاستئناف لم تستجب إلى مذكرة البلدية واكدت قرار محاكم الدرجة الاولى. [١]

اما الجزائر فهي ايضاً تأخذ بنظام القضاء المزدوج منذ عام ١٩٩٦، وتمارس رقابة قضائية على اعمال البلدية عن طريق الدعاوى التي تقام امام محاكم القضاء العادي والمجالس القضائية والمحكمة العليا كجهة رقابية ، فضلاً عن القضاء الإداري الذي يشمل المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية ومجلس الدولة عن طريق دعوى الإلغاء والتعويض وذلك لحماية حقوق الافراد.[٢]

وتتمثل رقابة القضاء العادي على البلدية عن طريق الدعاوى المدنية التي تنظرها محاكم القضاء العادي ومنها دعوى التعويض عن الاضرار التي تسببها المركبات التابعة للدولة او البلديات للمواطنين كاستثناء من الاصل كون الاصل في نظر الدعوى التي تكون البلدية طرف فيها كونها شخص معنوي عام هي المحاكم الإدارية. [٣]

وتتمثل المحاكم بانها قاعدة الهرم القضائي ولها الولاية العامة وتتكون من عشرة اقسام ويعد القسم المدني من محاكم الدرجة الاولى في الجزائر والتي تنظر في دعوى التعويض الخاصة بمسؤولية البلدية عن الاضرار التي تسببها المركبات التابعة لها للأفراد للحصول على تعويض كون القانون الواجب التطبيق هو القانون المدني لان الادارة لا تظهر بمظهر السلطة العامة وانما كفرد عادي تدير املاكها الخاصة كإبرام عقود البيع او ترتكب حادثا بالآليات التابعة لها [٤] ، وتكون قرارات محاكم الدرجة الاولى قابلة للاستئناف امام المجالس القضائية(محاكم

---

[١] حكم محكمة استئناف ايكس اون بروفانس الفرنسية/ الغرفة المدنية الثالثة بالعدد (١٧-٠٨٠٧٦) في١٩/٩ /٢٠١٩ ،المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة ١م.

[٢] د. مبروك عبد النور، وعلي سالم محمد فاضل نور الدين: الرقابة القضائية والادارية على المجالس المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ،العدد٥،-المركز الجامعي علي كافي تندوف-الجزائر ،٢٠١٨، ص٢١٠-٢١١.

[٣] الفقرة (٢) من المادة(٨٠٢) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري رقم (٠٨-٠٩) المؤرخ في ٢٥فبراير سنة ٢٠٠٨.

[٤] د. ميمونة سعاد: توزيع الاختصاص بين القضاء الاداري والقضاء العادي في الجزائر ،العدد٢، بحث منشور في مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، الجزائر ،٢٠١٧،ص٣٤١.

الدرجة الثانية) التي تتكون من عشرة غرف [١]، ويبلغ عددها (٤٨) مجلس اسوة بالقضاء الإداري لتحقيق التجانس، وتكون تشكيلة المجالس جماعية التي لا تقل عن ثلاث قضاة وهي درجة ثانية من درجات التقاضي وقضاتها مستقلين عن محاكم الدرجة الاولى يرأس كل غرفة رئيس او رئيس المجلس القضائي واذا حصل مانع يحل النائب محل الرئيس ،وتختص المجالس القضائية بالنظر استئنافا في جميع الاحكام الصادرة من اقسام محاكم الدرجة الاولى حسب قانون الاجراءات المدنية والإدارية [٢].

ومن التطبيقات القضائية العملية القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١/٣١في الدعوى المقامة على البلدية من قبل المشتري بسبب عدم اشهار عقد البيع بعد دفع المبلغ من قبل المشتري لكون العقد منظم وفق المادة(٣٥١)من القانون المدني الجزائري فان البلدية كبائعة ملزمة بإشهار العقد الإداري فان المجلس القضائي بعد التصدي للدعوى الزم البلدية كشخص عادي بتنفيذ التزاماتها ومنها شهر عقد البيع [٣].

وفق القرار اعلاه نلاحظ ان الرقابة القضائية متحققة بالزام البلدية بتطبيق القانون وفق رقابة القضاء العادي وهي رقابة مشروعية أي ان البلدية لا تتمتع بامتيازات السلطة العامة كونها تخضع للقانون الخاص وتظهر عند ابرام عقود البيع والايجار كشخص عادي يخضع لرقابة القضاء العادي ومساوية لمركز الافراد وتكون قرارات المحاكم واجبة الاتباع من قبل اطراف الدعوى كونها تطبق القانون وتعد جهة رقابية على البلدية والافراد عند نظر الدعوى وتلزم البلدية بتطبيق القانون وانصاف الافراد وفق القانون فهي رقابة مشروعية.

ثانياً / رقابة محكمة التمييز الاتحادية

تعد محكمة التمييز الاتحادية الهيأة القضائية العليا التي تمارس الرقابة القضائية على جميع المحاكم مالم ينص القانون على خلاف ذلك وتتكون من رئيس وخمسة نواب وقضاة لا يقل

---

[١] المادة(٦) من القانون العضوي رقم ٠٥-١١المؤرخ في١٧يوليو ٢٠٠٥المتعلق بالتنظيم القضائي الجزائري ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد(٥١) بتاريخ٢٠ يوليو٢٠٠٥.

[٢] واضح فضيلة، ومجكدود زاهية: التنظيم القضائي الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميره- بجاية ، ٢٠١٦ ، ص١٣- ١٥.

[٣] القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١/٣١ اشار اليه :علالي نوال: النزاع العادي للإدارة العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي- ام البواقي- ،الجزائر ، ٢٠١٦، ص١٠٨.

عددهم عن ثلاثين ويكون مقرها في العاصمة بغداد [١] ،وتتكون من هيآت ولا تعد محكمة موضوع وانما محكمة طعن فهي ليست درجة من درجات التقاضي وانما تراقب الاحكام الصادرة من محاكم الموضوع في الدعاوى المنظورة من قبلها وكانت تسمى سابقا محكمة التمييز العراقية [٢]، ويكون حكم محكمة التمييز اما تصديق او نقض احكام محاكم الدرجة الاولى والثانية وهي جهة رقابية على المحاكم من خلال رقابة مدى التزام المحاكم بتطبيق القانون في الدعاوى ومنها الدعاوى المقامة من وعلى البلدية.

وكما حدد المشرع العراقي في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩المعدل اسباباً للطعن امام محكمة التمييز بالحكم الصادر من محكمة البداءة او الاستئناف والذي احد اطرافهٌ البلدية وهي مخالفة الحكم للقانون او الاختصاص او خطأ في الاجراءات او وجود خطأ جوهري او صدور حكم يناقض حكم سابق بذات الدعوى مكتسب الدرجة القطعية اي سبق فصل[٣]، ولمحكمة التمييز عند نظر الطعن واكمال التدقيقات اصدار احد القرارات وهي اما رد الطعن عند مضي مدة الطعن او خالية من اسباب الطعن ، او تصديق الحكم إذا كان موافقاً للقانون ، او نقض عند توفر الاسباب الواردة في المادة(٢٠٣) من قانون المرافعات العراقي.[٤]

ومن اهم التطبيقات القضائية العملية لرقابة محكمة التمييز الاتحادية تصديق حكم محكمة الاستئناف كونهٌ موافقاً للقانون في الدعوى الخاصة بامتناع مدير بلدية القاسم عن اعادة بدل الايجار إلى المستأجر لرسو المزايدة على مستأجر اخر وكالاتي " بعد التدقيق والمداولة لوحظ ان الطعن مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون إذ تأيد استئجار المدعي/المميز عليه كشك من دائرة المدعى عليه/المميز اضافة لوظيفته وسدد بدل الايجار بموجب الصك المؤرخ٢٠١٧/١١/١٢والوصل المؤرخ ٢٠١٧/١١/١٣والذي اقرت وكيلة المدعى عليه والكتب المرفقة بإضبارة الدعوى باستلامه وعدم اعادته للمدعي بعد اجراء المزايدة العلنية ورسوها على شخص اخر وعدم تسليم المأجور للمدعي ولذلك فان بقاء المبلغ لدى المدعي اضافة لوظيفته

---

[١] المادة(١٢) من قانون التنظيم القضائي رقم(١٦٠) لسنة١٩٧٩المعدل.

[٢] سيف الدين ماجد الدفافعة : هيأة تعيين المرجع في العراق في ظل احكام قانون مجلس الدولة رقم ١٧لسنة٢٠١٣، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة بيروت العربية ،٢٠٢١، ص٢٥.

[٣] المادة (٢٠٣) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل.

[٤] المادة(٢١٠) من قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل.

وعدم اعادته للمدعي يعد اثراء دون سبب على حساب المدعي استنادا للمادة (٢٤٣) مدني ويتعين الزامه برده وهو ما قضى به الحكم البدائي وايدته محكمة الاستئناف في حكمها المميز الذي يتفق وحكم القانون فقرر تصديقه ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز عليه/اضافة لوظيفته رسم التمييز،..." [١]

تأسيسا على ما تقدم نلاحظ ان محكمة التمييز في الحكم اعلاه صدقت حكم محكمة الاستئناف المؤيد لحكم محكمة البداءة بالزام مدير البلدية اضافة لوظيفته بإعادة المبلغ إلى المدعي لعدم استلامه الكشك العائد للبلدية وامتناع البلدية بعدم اعادة المبلغ لا سند له من القانون لعدم استلام المأجور من قبل المميز فان محكمة التمييز تراقب تطبيق القانون من قبل المحاكم وكذلك حماية حقوق الافراد من تعسف الادارة ونحن نتفق مع قرار المحكمة اعلاه لأنه موافق للقانون لعدم انتفاع المدعي بالماجور فيمثل القرار اعلاه رقابة قضائية فعالة لحماية مبدا المشروعية .

وفي حكم اخر لمحكمة التمييز عن دعوى التعويض عن تعسف البلدية في عدم منح اجازة البناء للمدعي "...،ان عدم قيام البلدية بمنح اجازة بناء يعتبر ضررا يستوجب التعويض ،..." [٢] وفق الحكم اعلاه نلاحظ ان محكمة التمييز تراقب تطبيق القانون من قبل المحاكم وان الجهة المختصة بنظر دعوى التعويض هي محكمة البداءة والبلدية ملزمة بالتعويض عن الضرر.

وفي حكم اخر لمحكمة التمييز الاتحادية في الدعوى المقامة على مدير بلدية النجف بخصوص عدم تسليم العقار إلى المستثمر امام محكمة بداءة النجف إذ جاء في الحكم" بعد التدقيق والمداولة وجد ان الطعن مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون حيث تأيد من تحقيقات محكمة البداءة ان المدعي المميز عليه حصل على اجازة استثمارية لإنشاء علوه لبيع الفواكه والخضر على القطعة موضوع الدعوى وان مدير بلدية النجف تعارض في تسليم القطعة للمدعي كون انشاء علاوي الفواكه والخضر على القطعة يكون وفق قانون بيع وايجار اموال الدولة وليس وفق قانون الاستثمار لأنها تعد من النشاط البلدي ومن ضمن موارد البلدية وقد ادخلت محكمة الاستئناف

---

[١] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٢٣٢/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢١ في٢٠٢١/١/٢٧/ حكم غير منشور.

[٢] د. عامر عاشور عبد الله، وعواد حسين ياسين العبيدي : المسؤولية المدنية عن تعسف البلدية في منح اجازة البناء ، منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، مجلد٥، العدد٢٠، ٢٠١٦،ص ٣٢٨.

هيأة استثمار النجف الاشرف شخصا ثالثا للاستيضاح وبين ممثلها ان الاجازة الاستثمارية سارية المفعول وحيث ان قانون الاستثمار رقم ١٣- لسنة ٢٠٠٦الزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والبلديات في المحافظات بتوفير العقارات الصالحة لإقامة المشاريع الاستثمارية عليها (المادة ١٠/رابعا/٤) وان جميع مجالات الاستثمار تخضع لأحكام هذا القانون ،...، واستثنى العقارات المخصصة لإقامة مشاريع استثمارية عليها من احكام قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١لسنة ٢٠١٣(م١٠/ خامسا/أ) لذلك تكون دعوى المدعي لها سند من القانون ولا مورد للطعون التمييزية وحيث ان الحكم البدائي التزم وجهة النظر القانونية اعلاه وايدتها محكمة الاستئناف في حكمها المميز لذا قرر تصديقه ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز رسم التمييز،..." [١]

وفق الحكم اعلاه نلاحظ ان محكمة التمييز عندما اصدرت حكمها اخذت بنظر الاعتبار الرجوع إلى قانون الاستثمار الذي اسس المدعي دعواه عليه فعند رفض البلدية تسليم القطعة للمدعي بعد اكمال كافة الاجراءات القانونية تجد المحكمة ان البلدية خالفت القانون كونها لم تأخذ بنظر الاعتبار القانون الواجب الاتباع عند ابرام عقد الاستثمار وهو قانون الاستثمار وليس قانون بيع وايجار اموال الدولة.

وفي حكم اخر لمحكمة التمييز الاتحادية في الدعوى المقامة على مدير بلدية الشوملي امام محكمة بداءة الشوملي كونه قام بالتصحيح دون علم المالك المدعي إذ جاء في حيثيات الحكم " بعد التدقيق والمداولة لوحظ ان الطعن مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون إذ ان المدعي/المميز عليه/ اضافة لوظيفته تملك العقار(٢٣٩٦/١٠م١٧الشاخة والعودة) شراءً من المدعى عليه/المميز اضافة لوظيفته وبمساحة (٢١٥٠م٢) وسجل بالعدد٣٠/ت١ /٢٠٠٨ واكتسب التسجيل شكله النهائي وقد قام المدعى عليه بتقديم طلب إلى مديرية التسجيل العقاري لتصحيح مساحة العقار بكتابها المرقم،...،وجرى دون علم المالك المدعي اضافة لوظيفته وقد قامت مديرية المرور وبلدية الشوملي وملاحظية التسجيل العقاري بإجراء كشف مشترك بتاريخ٢٠٢٠/٣/١٦ وتبين ان مساحة القطعة موضوع الدعوى تبلغ(١٩٨٠م٢) وهي مطابقة لصورة القيد الاخيرة وواقع الحال وان سبب الاختلاف يعود لخطأ فني باحتساب المساحة ،...،

---

[١] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٤١٣/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠١٩ت٣٤٤في٢٠١٩/١/٢٢/حكم غير منشور

ولان المادة (٣٢) من قانون التسجيل العقاري اوضحت الطريق القانوني لتصحيح مساحة العقار عن حصول خطأ في احتسابها وان المدعى علية/المميز/اضافة لوظيفته طلب تصحيح المساحة دون سلوك الطريق المذكور مما يجعل معاملة التصحيح مخالفة للقانون ويقتضي ابطالها واعتبار القيد المسجل قبل التصحيح هو الثابت الحكم وهو ما قضى به الحكم البدائي وايدته محكمة الاستئناف في حكمها المميز الذي جاء متفقا وحكم القانون لذا قرر تصديقه ورد الطعن التمييزي وتحميل المميز عليه/اضافة لوظيفته رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق ،..." [١]

وفق الحكم اعلاه نجد ان محكمة التمييز تراقب الاحكام الصادرة من محاكم الدرجة الاولى والثانية كونها محكمة قانون ومن جانبنا نتفق مع حكم المحكمة كونه موافقاً للقانون لان من شروط تقديم طلب تصحيح الخطأ في ملاحظية التسجيل العقاري هو تبليغ المدعي كونه مالك العقار وان التصحيح بدون علمه يخل بقانونية التصحيح، لذا فان محكمة التمييز هي محكمة قانون وصدقت الاحكام الصادرة من محكمة الاستئناف والبداءة كونها موافقه للقانون.

اما في حالة نقض الحكم فإنها لا تنظر في الدعوى وانما تحيل الموضوع إلى المحكمة المختصة ومن احكامها نقض حكم محكمة استئناف بابل المتعلق باستئخار دعوى اجر المثل المقامة من قبل البلدية لحين حسم دعوى رفع التجاوز إذ جاء في القرار" بعد التدقيق والمداولة وجدان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية قرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد انه غير صحيح ومخالف للقانون ذلك ان القرار المميز باستئخار هذه الدعوى لنتيجة دعوى رفع التجاوزالمرقمة٤١/ب/٢٠٢٠لاسند له من القانون،...،لذا قرر نقضه واعادة اضبارة الدعوى إلى محكمتها لاتباع ما تقدم واصدار الحكم المناسب وفق ما تتوصل الية من تحقيقات على ان يبقى رسم التمييز تابعا للنتيجة وصدر القرار بالاتفاق،..." [٢]

يتضح من الحكم اعلاه ان البلدية على حق وان المحكمة اصابت في حكمها كون التجاوز ثابت بموجب حكم محكمة الجنح كون المدعى عليها بالإدانة وملزمة بالتعويض عن حالة الغصب ومحكمة الاستئناف اخطأت عندما اصدرت قرارها باستئخار الدعوى ولم تأخذ بنظر الاعتبار الحكم الجزائي المكتسب الدرجة القطعية لذا نتفق مع حكم محكمة التمييز الاتحادية السابق ذكره كونه موافق للقانون ، وان المحكمة تراقب مدى مراعاة المحاكم عند اصدار احكامها للقانون وهي رقابة مشروعية.

---

[١] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٣٣٥١/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢١ت٣٨١٨في٢٠٢١/٩/١٢/حكم غير منشور

[٢] حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ١٦٦١/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢٠ت١٦٢٤في٢٠٢٠/٥/٣/حكم غير منشور.

وبخصوص التشريعات المقارنة وبدءاً في فرنسا فان محكمة النقض الفرنسية هي الجهة المختصة بالرقابة على القرارات والاحكام الصادرة من محاكم الدرجة الاولى والثانية للقضاء العادي ويكون مقرها في باريس[١] ، وهي محكمة واحدة موجودة في الجمهورية الفرنسية[٢]، تتألف من غرف مدنية وغرف جنائية [٣] ، وتصدر احكامها عن طريق احدى الغرف المدنية او الغرف المختلطة او عن طريق الجمعية بكامل هيئاتها[٤] ، وتتكون الغرف المدنية من ثلاث قضاة تنظر في الدعاوى المحالة عليها من محكمة النقض [٥] ، إذ تختص بالنظر في الطعون المقدمة في استئناف الاحكام الصادرة بدرجة اخيرة من محاكم الدرجة الاولى(المحاكم الابتدائية) ومحاكم الدرجة الثانية (محاكم الاستئناف القضائية) وهي غير مختصة في نظر موضوع الدعوى وانما هي محكمة قانون الا إذ ا نص القانون على خلاف ذلك[٦] ، يقدم الطعن بالقرارات الصادرة من المحاكم المدنية إلى محكمة النقض خلال شهرين من تاريخ التبليغ بالقرار وهي المدة القانونية للطعن مالم ينص القانون على خلاف ذلك [٧] .

وبعد اكمال اجراءات الطعن فان لمحكمة الطعن ان تتخذ قرارين بخصوص رقابة قرارات المحاكم محل الطعن الخاصة بالبلدية وهي اما رد الطعن كونه لا يستند إلى سبب قانوني او إلغاء القرار المطعون فيه إذ ا كان مخالفاً للقانون [٨] اكد المشرع الفرنسي ان هناك حالات لا يقبل الطعن فيها امام محكمة النقض وهي الاحكام التي رفضتها محكمة النقض والاحكام التي تم التنازل عن الطعن فيها من قبل المدعى عليه ضمن المدة القانونية [٩] علماً ان احكام محكمة النقض باتة لا تقبل الطعن فيها امام اي محكمة اخرى[١٠] والجدير بالذكر ان محكمة النقض لها

---

[١] المادة(١-١٢١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم (٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٢] المادة(١-٤١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٣] المادة(١-٤٢١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم (٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٤] المادة(٣-٤٢١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٥] المادة(١-٤٣١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم (٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٦] المادة(٢-٤١١) من قانون التنظيم القضائي الفرنسي رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨المعدل.

[٧] المادة(٦١٢) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٨] المادة(٦٢٠) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[٩] المادة(٦٢١) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩ المعدل.

[١٠] المادة(٦٢٢) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩المعدل.

صلاحية فرض غرامة مدنية مقدارها(١٠،٠٠٠) يورو مع دفع تعويض للمدعى عليه على مقدم الطعن في حالة ثبت للمحكمة ان استئنافه مخالف للقانون[١]

ومن التطبيقات القضائية العملية لرقابة محكمة النقض الفرنسية الخاصة بالإلغاء هو إلغاء قرار محكمة الاستئناف بناءً على الطعن المقدم من قبل شركة كاكتوس (Cactus) المتضمن إلغاء عقد البيع في الدعوى المقامة من قبل مجموعة من الافراد على بلدية (روكبرون سور ارجنيز) الفرنسية كونها قامت ببيع مجموعة من الاراضي إلى شركة كاكتوس (Cactus) بموجب الصكوك بتاريخ ٨ و ١٥نيسان ٢٠١٥متجاهله حقهم بالأولوية الناتج عن مداولاًت البلدية في ٢٨/اذار/٢٠٠٦بنقل ملكية الاراضي العائدة للبلدية لهم مقابل سعر محدد لغرض المحافظة على نظافة البيئة من الحرائق[٢]

يتضح من القرار اعلاه ان لمحكمة النقض الفرنسية رقابة على محاكم الاستئناف عند مخالفتها للقانون واكدت ان بقاء الاتفاق إلى أجلً غير محدد مخالف للقانون لان الافراد لم يقدموا على الشراء لمدة طويلة وبقاء الاراضي العائدة للبلدية مرهونة بناءً على رغبة الافراد لا يستند الى قانون.

وفقاً لما تقدم ان محكمة النقض هي محكمة قانون فهي لا تحاكم اطراف الدعوى ولا تنظر في النزاع وانما تراقب الاحكام والقرارات الصادرة من محاكم الدرجة الاولى والثانية فيما إذ ا كانت موافقة لروح القانون من عدمه وتكون قراراتها اما رد الطعن او نقض الحكم بإحالة القضية إلى محكمة اخرى من نفس طبيعة المحكمة التي اصدرت القرار للحكم فيه من جديد ، وهذا ما اكده حكم محكمة النقض الفرنسية بإلغاء الحكم الصادر من محكمة استئناف ايكس اون بروفانس واحالة الدعوى المقامة على البلدية إلى محكمة استئناف ليون كونها انتهكت القانون لمخالفة المادة (٢٦-٣١١) من قانون نزع الملكية للمنفعة العامة والمادة (٦٣١) من قانون الاجراءات المدنية كما ان المذكرة المقدمة من البلدية خارج المدة القانونية وهي ٣اشهر مما ادى

---

[١] المادة (٦٢٨) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون رقم(٨٩٢) لسنة ٢٠١٧ المؤرخ في ٦/ مايو/٢٠١٧،المنشور على موقع التشريعات الفرنسي (https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة ١م.

[٢] قرار محكمة النقض الفرنسية /الغرفة المدنية الثالثة/ رقم ١٩,٢١٨-١٩في١٧/ديسمبر/٢٠٢٠/ قرار منشور على موقع محكمة النقض الفرنسية (https://www.courdecassation.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة٣٣:٥م.

إلى اعادة الدعوى واطرافها إلى الحالة التي كانوا عليها قبل اصدار الحكم [١] ، بينما لا نجد مثل هذا الاجراء في النظام القضائي العراقي فعند نقض القرار من قبل محكمة التمييز يتم اعادة الدعوى إلى نفس المحكمة التي اصدرت القرار فهذا ان دل على شيء فهو يدل على حرص المشرع الفرنسي للمحافظة على تطبيق القانون من قبل محكمة مستقلة غير المحكمة التي اصدرت القرار كما ان محكمة النقض ليست درجة من درجات التقاضي وانما جهة رقابية على قرارات المحاكم اي تراقب قاضي الموضوع من حيث المشروعية والملائمة و القاضي فيها يمارس دور انشائي للقانون.

وفي قرار لمحكمة النقض إلغاء حكم محكمة استئناف ايكس اون بروفانس المتضمن رد طلب البلدية بعدم اختصاص محكمة الاستئناف في نظر الدعوى المقامة على البلدية كونها من اختصاص القضاء الإداري كونها تتعلق بمسؤولية البلدية عن تعويض الضرر وبالتالي فان محكمة الاستئناف انتهكت القانون ١٦-٢٤لسنة ١٧٩٠والمرسوم ١٦كون الدعاوى المقامة على البلدية كسلطة عامة على اساس مسؤوليتها المدنية لأداء الخدمات العامة نتيجة منح التراخيص للأشخاص الاعتبارية كالشركات التي تسبب ضرر للأفراد تخضع للقضاء الإداري وليس العادي لأنه يحكمها القانون العام.[٢]

اما في الجزائر اكد المشرع الجزائري ان الجهة المختصة بمراقبة الأحكام الصادرة من المحاكم القضائية الدنيا (المحاكم والمجالس القضائية)هي المحكمة العليا التي تحتل قمة النظام القضائي الجزائري العادي فهي تعد محكمة قانون [٣] ، وتكون مدة الطعن بالنقض هي شهرين تبدا من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم المطعون فيه إذ ا تم شخصيا وثلاثة اشهر إذ ا كان التبليغ في الموطن الحقيقي او المختار[٤]، كما اكد المشرع الجزائري ان الطعن بالنقض للأحكام الحضورية

---

[١] قرار محكمة النقض الفرنسية /الغرفة المدنية الثالثة/ رقم ٢١-١٢٨٩٣في٦/ابريل/٢٠٢٢ ، قرار منشور على موقع محكمة النقض الفرنسية(https://www.courdecassation.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩الساعة٣٣:٥م.

[٢] قرار محكمة النقض الفرنسية /الغرفة المدنية الثالثة/ رقم ١٩-٥٩٤. ٢٤ في٢٠٢٢/٣/٩/ قرار منشور على موقع التشريعات الفرنسي(https://www.legifrance.gouv.fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩الساعة ٩م.

[٣] المادة(١٣) من القانون العضوي رقم(١١-١٢) لسنة٢٠١١ ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بالعدد (٤٢) بتاريخ٣١/يوليو/٢٠١١.

[٤] المادة(٣٥٤) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري رقم(٠٨-٠٩) لسنة ٢٠٠٨ ، المؤرخ في ٢٥فبراير سنة ٢٠٠٨.

يسقط بعد مرور سنتين من تاريخ النطق بها[١]، لذلك فان المحكمة تكتفي بمراقبة الاحكام من ناحية القانون دون الوقائع فهي عندما تقبل الطعن وتنقض الحكم المطعون فيه لا تنظر في النزاع وانما تحيل الدعوى إلى المحكمة التي اصدرت الحكم المنقوض والتي تكون ملزمة بتطبيق قرار المحكمة العليا وهذا ما أكدته في القرار الصادر منها إذ جاء فيه " قررت المحكمة بقبول الطعن شكلاً وموضوعاً وبنقض وابطال القرار المطعون فيه الصادر عن مجلس قضاء سطيف بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٢٧ واحالة القضية والاطراف على نفس المجلس مشكل من هيأة اخرى للفصل فيها من جديد وفق القانون " [٢]، كما تتشكل المحكمة من سبعة غرف محددة اختصاصاتها وفق النظام الداخلي للمحكمة العليا، كما تعد مهمة المحكمة العليا توحيد الاجتهاد القضائي وتسهر على تطبيق القانون وهي ليست درجة من درجات التقاضي كونها لا تنظر في المنازعات بحضور الاطراف، وتتألف المحكمة العليا من الرئيس الاول للمحكمة ونائب الرئيس ورؤساء الغرف ورؤساء الاقسام والمستشارون كل حسب المهام الموكلة له ويشمل قضاة الحكم[٣]

ومن التطبيقات القضائية العملية لرقابة المحكمة العليا في الجزائر على القرار الصادر ضد رئيس البلدية بتاريخ ١٩٨٥/١١/١٣ فقد حددت موقفها من التعدي المادي للبلدية على الملكية الخاصة إذ جاء فيه " ...، يتحقق عندما تقوم الادارة بتنفيذ عمل بالقوة غير مرتبط بنص تشريعي او تنظيمي من شانه ان يمس حرية اساسية او حق الملكية" [٤] أي للدلالة على عدم وجود اساس قانوني لعمل البلدية بالتعدي على الملكية العقارية الخاصة مما يترتب علية البطلان.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري

تتمثل رقابة القضاء الإداري في العراق على البلدية من خلال الوسيلة (الدعوى الإدارية) التي بالإمكان اللجوء اليها وفق القانون سواء كان المدعي شخصاً طبيعياً او معنوياً والتي تقام امام

---

[١] المادة(٣١٤) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري رقم(٠٨-٠٩) لسنة ٢٠٠٨.

[٢] قرار المحكمة العليا/الغرفة العقارية/القسم الثالث/بالعدد(٢٦١٢٤٥) في٢٠١٠/١٠/١٤، المنشور في مجلة المحكمة العليا، العدد ١، الجزائر، ٢٠١١، ص١٣٩.

[٣] واضح فضيلة، مجكدود زاهية: مصدر سابق، ص٥١-٥٢.

[٤] قرار المحكمة العليا في الجزائر الصادر في ١٣/ ١١/ ١٩٨٥ ، منشور على موقع الموسوعة القانونية الشاملة (. https ://www. universal -legal-encyclopedia -com) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٥الساعة ٥م.

المحاكم الإدارية لغرض إلغاء قرار اداري غير مشروع [١] ، كما تعد المحاكم الإدارية احدى تشكيلات التنظيم القضائي في العراق [٢]، ووفقا لأحكام قانون رقم ١٧لسنة٢٠١٣ التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥لسنة١٩٧٩ فان المحاكم الإدارية من اهم تشكيلاتها المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري.[٣]

وبناءً على ذلك نتطرق اولاً لرقابة محكمة القضاء الإداري وثانياً إلى رقابة المحكمة الإدارية العليا وكما يلي:-

اولاً:- رقابة محكمة القضاء الإداري

البلدية كمؤسسه نتيجة تمتعها بالشخصية المعنوية فإنها تمارس مجموعة من الاعمال والتصرفات القانونية المخولة لها بنص القانون عن طريق الجهاز التنفيذي (مدير البلدية) والموظفين فقد يمتنع كلا منهما عن اجابة الطلبات المقدمة من قبل الافراد ورفض الطلبات المتمثلة بتقديم الخدمات كمنح اجازة بناء او تسجيل عقار،... الخ من الحقوق والحريات التي وضع القانون والدستور حماية لها ولكن لا يعد رفض البلدية دائما مخالفاً للقانون قد يكون التقصير من قبل الافراد فيرد القضاء الدعوى لان رقابة القضاء هي رقابة مشروعية ، والبلدية تعد سلطة عامة بنص القانون [٤]، وبما ان البلدية سلطة عامة فلها حق اصدار القرارات الإدارية بحق الافراد والتي تعد من مظاهر السلطة العامة، كما اكد جانب من الفقه ان القرارات الإدارية وحدها خاضعة لرقابة الإلغاء وشرط قبول الدعوى ان تكون متعلقة بقرار اداري وليس بعقد اداري [٥] ، ولضمان عدم تعسف البلدية في قراراتها فلابد من خضوعها لرقابة القضاء الإداري كون القضاء الإداري هو المختص بموجب القانون[٦] ، عن طريق الدعاوى التي تقام من قبل الافراد

---

[١] رفاه كريم رزوقي كربل : دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧، ص١٥.

[٢] البند (رابعا) من المادة(١١) من قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة١٩٧٩المعدل.

[٣] المادة(٢) من القانون رقم (١٧) لسنة٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٢٨٣) في ٢٠١٣/٧/٢٩.

[٤] المادة(٩٥) مكرره من قانون ادارة البلديات رقم(١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل.

[٥] د. فاروق احمد خماس ، ود. محمد عبد الله الدليمي: الوجيز في النظرية العامة للعقود الادارية، ط١ دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل ،١٩٩٢، ص٦٩.

[٦] نص البند (رابعا) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم ٦٥لسنة١٩٧٩ المعدل على" تختص محكمة القضاء الاداري بالفصل في صحة الاوامر والقرارات الادارية والفردية التي تصدر من الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير

امام محكمة القضاء الإداري التي تتألف بموجب القانون برئاسة نائب الرئيس لشؤون القضاء الإداري، او مستشار وعضوين من المستشارين او المستشارين المساعدين وهي واحدة في بغداد على الرغم من تأكيد المشرع على استحداث فروع لها مراكزها في اربع محافظات وتشمل المناطق(الشمالية ويكون مركزها الموصل، الوسط ومركزها بغداد، الفرات الاوسط ومركزها الحلة، الجنوبية ومركزها البصرة) بموجب التعديل الخامس[١].

ولغرض الطعن في القرارات والاوامر الإدارية امام محكمة القضاء الإداري في العراق فقد حدد المشرع مجموعة من الاسباب وهي كما يلي:-

١- ان يكون هناك قرار اوامر اداري مخالفاً للقانون ، والتعليمات ، والانظمة الداخلية.

٢- ان يكون القرار او الامر مخالف للاختصاص او الشكل او السبب او المحل.

٣- ان يتضمن القرار او الامر خطأ في تطبيق القوانين او تفسيرها او إساءة وتعسف في استعمال السلطة او انحراف عنها[٢]، كما نص المشرع على" يعد في حكم الامر او القرار رفض او امتناع الموظف او الهيأة عن اتخاذ امر او قرار كان من الواجب عليهما اتخاذه قانونا" [٣]

كما اشترط المشرع لتقديم الطعن امام المحكمة ان يسبقهٌ تظلم من القرار او الامر الإداري لدى الجهة الإدارية المختصة خلال (٣٠) يوم من تاريخ تبلغه او عدهُ مبلغا وعلى الجهة الإدارية ان تبت بالطلب خلال (٣٠) يوماً من تاريخ تسجيله لديها[٤]، وفي حال عدم البت في التظلم او رفضهٌ من الجهة الادارية على المتظلم اقامة الدعوى بعد مرور(٦٠) يوماً من تاريخ رفض التظلم حقيقةً اوحكماً يتم بعدها اقامة الدعوى وتسجل المحكمة الطعن بعد دفع الرسم القانوني ، ولا يمنع من اقامة الدعوى امام القضاء العادي بعد سقوط الطعن امام محكمة القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض.[٥]

= المرتبطة بوزارة والقطاع العام التي لم يعين مرجع للطعن فيها بناء على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة ، ومع ذلك فالمصلحة المحتملة تكفي ان كان هناك ما يدعو الى التخوف من الحاق الضرر بذوي الشأن،...".

[١] البند (اولا) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

[٢] البند (خامسا) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

[٣] البند (سادسا) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

[٤] الفقرة(أ) من البند (سابعا) من المادة (٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

[٥] الفقرة (ب) من البند (سابعا) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

بما ان الغاية من انشاء البلدية هو تقديم الخدمات للأفراد وتتمثل هذه الخدمات بتخصيص قطع الاراضي ومنح اجازة بناء وغيرها من الخدمات وتكون البلدية ملزمة وفق القانون بإشباع الحاجات العامة كونها تدير مرفق حيوي ومحلي ضمن نطاق اقليمي محدد ومثال على ذلك قد يقدم الافراد طلبات إلى مدير البلدية المختص نتيجة عدم اكمال اجراءات تسجيل عقار تم تخصيصه له وفق القانون او عدم اكمال اجراءات منح اجازة البناء وترفض هذه الطلبات فيتظلم المواطن اما امام الجهة نفسها او الرئيس الاعلى للجهة مصدرة القرار ويعد التظلم وجوبي كما حدده المشرع وهو شرط لرفع الدعوى امام القضاء الإداري، والغاية من التظلم الإداري هو لغرض مراجعة الادارة قرارها وتصحيحهٌ قبل لجوء الإفراد إلى القضاء ، ولغرض تخفيف الزخم عن القضاء الإداري بسب ازدياد الدعاوى الإدارية وتأخر الفصل فيها فلابد من مواجهتها عن طريق التظلم الإداري.[١]

ومن اهم التطبيقات القضائية العملية لرقابة محكمة القضاء الإداري في العراق على البلدية هو القرار المتعلق برفض مدير البلدية اكمال اجراءات تسجيل العقار موضوع الدعوى رغم تقديم تظلم من قبل المدعي ضد امر الرفض الصادر من مدير البلدية لكن دون جدوى فتم اللجوء إلى القضاء عن طريق التظلم القضائي(الدعوى) بعد دفع الرسم القانوني وتحديد موعد للمرافعة تم حضور اطراف الدعوى والاستماع إلى اقوال الطرفين اصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها الاتي" ...، لكل ما تقدم قررت المحكمة الحكم بمنع معارضة المدعى عليه للمدعي والزامه بإكمال اجراءات تسجيل العقار ،...،باسم المدعي بعد قيامه بتسديد بدل البيع مقوم بالذهب،...،حكما حضوريا قابلا للتمييز امام المحكمة الإدارية العليا،..." [٢]

يتضح من الحكم اعلاه ان رقابة محكمة القضاء الإداري على البلدية بالزام مديرها بإكمال اجراءات التسجيل وفق القانون كون البلدية كإدارة قد تؤدي في بعض الاحيان إلى اصدار قرارات او اوامر تتجاهل القواعد القانونية التي سنها المشرع من خلال علاقتها بالأفراد فقرار المحكمة هو اعادتها إلى تطبيق القانون لكن قرار محكمة القضاء الإداري هو قرار غير نهائي وبإمكان الطرف المتضرر الطعن فيه امام المحكمة الإدارية العليا قبل مضي المدد القانونية للطعن وكما موضح في القانون والقرار اعلاه.

---

[١] به رزان علي رحيم محمد: التظلم الاداري في التشريع العراقي والمصري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الفنون والأدب وعلوم الانسانيات والاجتماع ، العدد٢٤،العراق،٢٠١٨،ص١٢٧.

[٢] حكم محكمة القضاء الاداري بالعدد٢٠١٩/٣٤١٨ الصادر في٢٠١٩/٩/٣/ حكم غير منشور.

كما قد لا يلجأ الافراد إلى اقامة الدعوى امام محكمة القضاء الإداري في بغداد كون السبب الرئيسي لعدم لجوء الافراد او الموظفين المتضررين من القرارات الإدارية الصادرة من البلدية لإقامة دعوى امام محاكم القضاء الإداري هو لبعد المسافة بين المحافظات والعاصمة بغداد ، مما يؤدي إلى ضياع الحقوق على الرغم من وجود قرار غير مشروع لذا لا فائدة من وجود نص قانوني دون وجود تطبيق عملي له ، الا انهٌ وعلى الرغم من وجود محكمة قضاء اداري واحدة في العاصمة بغداد لا يمكن اغفال الدور الرقابي لها في تطبيق القانون والمحافظة على حقوق الافراد من تعسف الادارة وحقوق الادارة من تجاوز الافراد بعدم اتباع الاجراءات القانونية عند التعامل مع البلدية كونها دائرة خدمية لها ارتباط مباشر بالمواطن .

اما بصدد التشريعات المقارنة وبدءاً في فرنسا اشار المشرع الى ان رقابة القضاء الإداري تتمثل بالمحاكم الإدارية كونها تعد احدى تشكيلاته ولها الولاية العامة في نظر الدعاوى الإدارية كدرجة اولى ويسمى قضاتها قضاة القانون العام[١] كما تتكون المحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف الادارية من رئيس وعدد من قضاة المحاكم الادارية ومحاكم الاستئناف الادارية ومستشار واعضاء اخرين منتدبين وفق شروط محددة قانوناً[٢]، كما يتمتعون بحماية وضمانات تضاهي قضاة القضاء العادي مثل تأسيس مجلس يهتم بأعضاء المحاكم الإدارية وعدم قابليتهم للنقل ، كما يبلغ عدد المحاكم الإدارية (٢٦)محكمة ادارية في فرنسا بالإضافة إلى الاختصاصات الاستشارية تمارس الدور الرقابي على القرارات الإدارية الصادرة من البلدية عن طريق الدعاوى وتوجد إلى جانب المحاكم الإدارية محاكم ادارية استئنافية انشئت عام ١٩٨٧اعضاؤها من اعضاء المحكمة الإدارية الذين يوجد لديهم اقدمية لا تقل عن ست سنوات[٣] ، وتختص محاكم الاستئناف الادارية بالنظر بالطعون الاستئنافية في احكام المحاكم الإدارية لتخفيف الزخم عن كاهل مجلس الدولة الفرنسي لكن يبقى الاختصاص لمجلس الدولة الفرنسي كجهة نقض بأحكام غير قابلة للاستئناف [٤]، وتصدر الاحكام بتشكيلة جماعية سواء

---

[١] المادة (١- ٢١١) من قانون القضاء الاداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠المعدل ، المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية بالعدد(١٠٧) في٢٠٠٠/٥/٧.

[٢] المادة (١- ٢٢١) من قانون القضاء الاداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠ المعدل.

[٣] د. محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الادارية، مصدر سابق، ص٥٦-٥٧.

[٤] المادة (٢- ٢١١) من قانون القضاء الاداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠ المعدل. وللمزيد : د. خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء- قضاء التعويض دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية ،٢٠٠٩، ص ١٢٦-١٢٧ .

كانت صادرة من المحاكم الادارية او محاكم الاستئناف الادارية[١]، وتتمثل الرقابة القضائية في فرنسا عن طريق دعويين الإلغاء والتعويض او القضاء الكامل من خلال إلغاء القرارات الإدارية التي يشوبها احد العيوب التي تصيب القرار الإداري ويجب ان يسبق اقامة الدعويين تظلم وميعاده هو (شهرين)إلى الجهة مصدرة القرار وترفع الدعوى خلال شهرين اما من قبل الافراد اومن قبل اعضاء المجالس البلدية بالنسبة لدعوى الإلغاء اما دعوى التعويض يجب ان يكون هناك ضرر ناتج عن الخطأ الصادر من البلدية نتيجة نشاطها فتكون البلدية مسؤولة عن تعويض الطاعن نتيجة للضرر المادي او المعنوي.[٢]

ومن اهم التطبيقات القضائية العملية للرقابة القضائية في الدعوى المقامة ضد البلدية والشركة امام المحاكم الإدارية فقد اقام المدعون دعواهم لغرض إلغاء الترخيص الممنوح للشركة من قبل عمدة البلدية في احدى القرى الفرنسية لإساءة استخدام السلطة الا ان المحكمة الإدارية اصدرت حكمها برفض الطلب بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٠ الا ان المدعين استئنافا حكم المحكمة الإدارية لدى المحكمة الإدارية الاستئنافية فقررت تأجيل الفصل في الدعوى لمدة ثلاثة اشهر وفق قانون التخطيط العمراني لحين تعديل رخص البناء من قبل البلدية بناءً على طلب الشركة وبعد اصدار التعديل من البلدية قررت المحكمة الاستئنافية رفض طلب الاستئناف المقدم من قبل المدعين بتاريخ ٢٠١٥/٧/٩[٣] ، الا ان المدعين قدموا طعنا لمجلس الدولة الفرنسي لغرض إلغاء حكم الاستئناف والنظر في الدعوى والزام البلدية بدفع مبلغ (٤٠٠٠) يورو وفق المادة (٧٦١-١) من قانون القضاء الإداري الا ان مجلس الدولة الفرنسي بعد الاطلاع على كافة مجريات الدعوى والمذكرات المقدمة من قبل المحامين والاطلاع على قانون التخطيط العمراني وقانون القضاء الإداري حكمت المحكمة برفض الطعن المقام من قبل المدعون ورفض طلب الزام البلدية والشركة بموجب نص المادة(٧٦١- ١) بدفع الرسوم لانهم ليس طرف خاسر في الدعوى وتبليغ اطراف الدعوى بالحكم وارسال نسخة من الحكم إلى وزير الاسكان.[٤]

---

[١] (١- ٢٢٢) من قانون القضاء الاداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠ المعدل.

[٢] فضيلة مختاري: مصدر سابق،ص٦٤-٦٥.

[٣] حكم المحكمة الادارية رقم (٠٨٨٠٠٩١) في٢٠١٢/٩/٢٠ اشار اليه :حمدي ياسين عكاشة: المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ط٢، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨، ص٤٧.

[٤] حكم مجلس الدولة الفرنسي /الدائرة الاولى والثانية مجتمعتان رقم٣٩٢٩٩٨ في ٢٢/فبراير/٢٠١٧.اشار اليه :حمدي ياسين عكاشة : المصدر نفسه،ص٥٨.

وفي حكم اخر لمجلس الدولة الفرنسي بإلغاء المداولة الخاصة برئيس بلدية بون توي(commune pontoy) الفرنسية كونه ابرم عقود دون موافقة المجلس البلدي إذ اكد مجلس الدولة بأنه لا يمكن لرئيس البلدية ابرام او تعديل عقد الايجار الا بموافقة المجلس البلدي طبقاً لقرار مجلس الدولة كونه مخالف للمادة(٢١-٢١٢٢) من قانون السلطات العامة المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.[١] ، يتجلى من القرارين اعلاه ان مجلس الدولة يراقب مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن البلديات.

اما بصدد التشريع الجزائري ، إذ اخذ المشرع الجزائري برقابة القضاء على البلدية وخاصة في مجال الاعمال والتصرفات القانونية المتمثلة بالقرارات الإدارية التي تصدر من البلدية كونها مخالفة للقانون والبلدية تعد احد عناصر المعيار العضوي للقضاء الإداري لكون رئيس البلدية له سلطة اصدار قرارات باعتباره ممثل البلدية امام القضاء كون البلدية لها شخصية معنوية [٢]، وتكون المحاكم الإدارية (الغرف الإدارية) في الجزائر هي المختصة بنظر الدعاوى المقامة من وعلى البلدية وفق قانون الاجراءات المدنية والإدارية[٣] ، كونه جعل الولاية العامة للمحاكم الإدارية من خلال اقامة دعوى الإلغاء او التعويض كلها في مجال حماية حقوق الافراد وحماية الصالح العام لتطبيق مبدا المشروعية[٤] ، والبلدية باعتبارها من اشخاص القانون العام تخضع في تصرفاتها لرقابة المحاكم الإدارية ويعد النشاط الذي تمارسه الاساس لفرض الرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تصدر من هيأة المداولة (المجلس الشعبي البلدي) والهيأة التنفيذية (رئيس البلدية) وتكون هذه القرارات باطلة عند مخالفتها للقانون إذا كانت مداولاًت المجلس خارج اختصاص المجلس او تكون القرارات صادرة من رئيس البلدية بصفته ممثل

---

[١] حكم مجلس الدولة الفرنسي بالعدد (٢٧٠٩٤٨) في ٥/ ديسمبر /٢٠٠٥ ، المنشور على موقع مجلس الدولة الفرنسي، (https://www.conseil-etat .fr) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٥الساعة ١٠:٣٠م.

[٢] المادة (٨٢) من قانون رقم(١٠-١١) لسنة ٢٠١١المتعلق بالبلدية.

[٣] نصت المادة (٨٠٠) من قانون الاجراءات المدنية والادارية رقم(٠٨-٠٩) لسنة ٢٠٠٨ على" المحاكم الادارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل في اول درجة لحكم قابل للاستئناف امام مجلس الدولة في جميع القضايا التي تكون الدولة او الولاية او البلدية او احد المؤسسات ذات الصبغة الادارية طرفاً فيها" ، وفي نص المادة(٨٠١) من القانون نفسه حدد الرقابة الفضائية للمحاكم الادارية بصورة صريحة إذ جاء فيه" تختص المحاكم الادارية كذلك بالفصل في ١- دعاوى الغاء القرارات الادارية والدعاوى التفسيرية الصادرة عن ،...، البلدية والمصالح الادارية الاخرى للبلدية ،..."

[٤] قروف جمال: الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار -عنابة، ،الجزائر،٢٠٠٦، ص١٣٩.

البلدية او ممثل الدولة ومنها رفض منح رخص البناء او العقود[١] ، ولا يتدخل القضاء من تلقاء نفسه وانما من خلال اقامة دعوى الإلغاء او القضاء الكامل[٢] امام المحاكم الإدارية المختصة التي تتكون من رئيس المحكمة ومحافظ الدولة ومساعديه والمستشارين وتتكون من (٣١) غرفة ادارية وعند رفع الدعوى يجب ان تتوفر جملة من الشروط لابد من ذكرها وهي كما يلي :-

١- ان يكون هناك قرار اداري صادر من جهة ادارية (البلدية) [٣]، يشوبه عيب في احد اركانه (عيب عدم الاختصاص، عيب الشكل والاجراء، عيب الانحراف، عيب مخالفة القانون) يرفق مع عريضة الدعوى.

٢- ان تقام الدعوى ضمن المدة القانونية وهي(اربعة اشهر) من تاريخ النشر في القرارات الجماعية او التنظيمية او من تاريخ التبليغ الشخصي في القرارات الفردية.[٤]

٣- ان يتم دفع الرسم القضائي وفق قانون المالية ويختلف الرسم باختلاف درجة الهيأة القضائية والموضوع ويكون للمحكمة سلطة الاعفاء من الرسم القضائي.[٥]

٤- التظلم من القرار امام الجهات الإدارية اختياريا وفق قانون الاجراءات المدنية اي بالإمكان اللجوء إلى القضاء مباشرة او تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار.[١]

---

[١] ثابتي رمضان : اختصاصات المحاكم الادارية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج-البويرة، الجزائر،٢٠١٦، ص١١-١٢-١٣.

[٢] لم يعرف المشرع الجزائري دعوى الالغاء والقضاء الكامل وانما جعل ذلك لاهتمام الفقه إذ عرف دعوى الالغاء الدكتور محمد الصغير بعلي بانها" الدعوى القضائية المرفوعة امام احدى الهيئات القضائية الادارية (الغرف الادارية او مجلس الدولة) لغرض الغاء القرار الاداري بسبب عدم مشروعيته لما يشوب اركانه من عيوب" للمزيد: د. محمد الصغير بعلي: القضاء الاداري ، دعوى الالغاء، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ،الجزائر،٢٠٠٧، ص٣١. اما دعوى القضاء الكامل عرفها الدكتور عمار عوابدي بانها " مجموعة الدعاوى القضائية التي يرفعها اصحاب الصفة القانونية والمصلحة امام جهات السلطات القضائية العادية والادارية المختصة في ظل مجموعة الشروط والاجراءات والشكليات القانونية المقررة، وتهدف الى مطالبة السلطات القضائية للاعتراف اولاً بوجود حقوق شخصية مكتسبة وثانياً تقرير ما اذا كان قد اصابها اضرار مادية او معنوية وتقديرها وتقرير التعويض اللازم لإصلاحها، والحكم على السلطات الادارية المدعى عليها بالتعويض" للمزيد : حماز ايمان، واوكيل نوال: دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج-البويرة، الجزائر،٢٠١٦، ص٥.

[٣] د. محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الادارية ، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ،الجزائر،٢٠٠٥، ص١٣١-١٣٢.

[٤] المادة(٨٢٩) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري رقم(٠٨-٠٩) لسنة ٢٠٠٨.

[٥] المادة(٨٢٥) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري رقم(٠٨-٠٩) لسنة ٢٠٠٨.

ومن اهم التطبيقات القضائية العملية لرقابة القضاء على البلدية في الجزائر والتي تختص بنظرها المحاكم الإدارية الابتدائية وتكون قراراتها قابلة للاستئناف امام مجلس الدولة ومنها الدعوى المقامة ضد البلدية للمطالبة بالتعويض عن الاساءة والتعسف في استعمال السلطة عن قرار الهدم المتخذ من قبل البلدية بطريقة غير قانونية كون التشييد كان بدون رخصة بناء مما ادى إلى رفض دعوى المدعي كونه اقام دعواه دون مراعاة الاعتبارات القانونية مما ادى إلى استئناف الحكم امام مجلس الدولة الجزائري إذ جاء في القرار" ان البلدية قد تجاوزت صلاحيتها عندما اقدمت على الهدم دون المرور بالطريق الجزائي المختص من أجل تحقيق المطابقة حيث ان تعسف البلدية لا يعفي من قام بالبناء بصفة مخالفة ان يثري بلا سبب ويستفيد بتعويض تلك الاشغال المخالفة لرخصة البناء وانما يمكنه فقط طلب تعويض عن التعسف في استعمال سلطتها الإدارية ، إذ امام هذا الوضع يرى مجلس الدولة اجابة المستأنف على تعويض عادل تراعى فيه الضوابط المذكورة اعلاه حيث ان قضاة اول درجة جانبوا الصواب عندما رفضوا دعوى المدعي المستأنف لعدم التأسيس دون مراعاة الاعتبارات القانونية مما عرض قراراهم للإلغاء".[٢]

يتضح من القرار اعلاه ان المحاكم الإدارية لها صلاحية الرقابة على البلدية من خلال الدعاوى التي يرفعها المدعي امام القضاء الإداري وللمحكمة مراقبة المشروعية من خلال مدى التزام البلدية او المواطن بتطبيق القانون وللمحكمة الإدارية الابتدائية رفض او قبول الدعوى ويكون قرارها قابلاً للاستئناف امام مجلس الدولة ونجد ان إلغاء القرار اعلاه من قبل مجلس الدولة جاء مطابقاً للقانون لان البلدية والمواطن كلا منهما خالف القانون وبهذا تكون رقابة مجلس الدولة قد ادت وظيفتها في الحفاظ على مبدأ المشروعية.

وفقاً لما تقدم نجد ان رقابة القضاء الإداري العراقي من خلال محكمة القضاء الإداري ، بينما فرنسا والجزائر من خلال المحكمة الإدارية كدرجة اولى وهي رقابة مشروعية القرارات الإدارية وتطبيق القانون ، بينما نجد الاختلاف ان المشرع العراقي على الرغم

---

[١] المادة (٨٣٠) من قانون الاجراءات المدنية والادارية الجزائري رقم(٠٨-٠٩) لسنة ٢٠٠٨.

[٢] قرار مجلس الدولة الجزائري/ الغرفة الثالثة رقم(٣٦٩٧٧) المؤرخ في ٢٠٠٨/٢/٢٧اشارت اليه: د. رشا مقدم: شروط اقامة دعوى التعويض الادارية في مجال التعمير على ضوء التشريع واجتهاد قضاء مجلس الدولة، بحث منشور في مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية ، مجلد٤، العدد٢، الجزائر،٢٠٢١، ص٣٥.

من توسع صلاحيات القضاء الإداري الا انه اخرج دعاوى العقود الإدارية ودعوى التعويض من اختصاص القضاء الإداري وكذلك ان عدد المحاكم الإدارية في العراق محكمة واحدة رغم وجود نص قانوني على استحداث محاكم اخرى بينما نجد في فرنسا والجزائر توجد محاكم ادارية في كل المحافظات ووجود محاكم استئناف ادارية إلى جانبها ، لذا نرى ضرورة تفعيل نص المادة (٧/اولاً) من قانون رقم١٧ لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩المعدل الخاصة بتشكيل محاكم للقضاء الإداري وزيادة عددها اسوة بالمشرع الفرنسي والجزائري لغرض حصول الافراد والادارة على حقوقهم من خلال مفاتحة مجلس النواب للجهات ذات العلاقة كون محكمة القضاء الإداري احدى تشكيلات مجلس الدولة وهو الجهة المختصة باستحداث الفروع في المحافظات وتطبيق النص القانوني وذلك لتخفيف الزحم عن كاهل محكمة القضاء الإداري في بغداد ولتوسع اختصاصها من قبل المشرع ، وكذلك استحداث محاكم استئناف ادارية ضمن تشكيلات محاكم القضاء الإداري كدرجة ثانية للتقاضي بعد محكمة القضاء الإداري اسوة بالدول محل المقارنة.

ثانياً :- رقابة المحكمة الإدارية العليا

تعد المحكمة الإدارية العليا قمة الهرم في تنظيم القضاء الإداري كما هو الحال بالنسبة لمحكمة التمييز الاتحادية في القضاء العادي، وهي احد تشكيلات مجلس الدولة بموجب قانون التعديل الخامس لمجلس الدولة والتي نص على " يتكون المجلس من الاتي،...،هـ - المحكمة الإدارية العليا،..." [١]، وفي نص اخر من القانون ذاته نص على" تشكل المحكمة الإدارية العليا في بغداد وتنعقد برئاسة المجلس او من يخوله من المستشارين وعضوية (٦) ستة مستشارين و(٤) اربعة مستشارين مساعدين يسميهم رئيس المجلس" [٢] ،كما اشار القانون في نص اخر يعد قضاة كل من رئيس المجلس ونائبيه والمستشارين و المستشارين المساعدين عند ممارسة مهام القضاء الإداري [٣] ، وتعد المحكمة الادارية العليا الجهة التي يلجأ اليها الافراد او البلدية للطعن تمييزا لوجود ضرر اصابهم من قرار محكمة القضاء الإداري ،لكونها المحكمة المختصة بنظر الطعون في الاحكام التي تصدر من محكمة القضاء الإداري ، ولها ممارسة

---

[١] البند (اولا) المادة(٢) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

[٢] الفقرة (أ) من البند(رابعا) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

[٣] البند (ثالثا) من المادة (١) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣لسنة١٩٦٩ عند النظر في الطعن بقرارات محكمة القضاء الإداري [١] ، ان رقابة المحكمة الإدارية العليا تكمن في عملية اجراء التدقيقات بعد تقديم عريضة تمييزية من قبل الطرف الذي خسر الدعوى والتي تتضمن اسماء اطراف الدعوى وشهرتهم ومحل سكناهم والمكان المحدد للتبليغ واسم المحكمة وتاريخ الحكم ويجب ان تشتمل العريضة على اسباب مخالفة القانون وتسلم اما لمحكمة القضاء الإداري التي بدورها ترسلها إلى المحكمة الإدارية العليا مع اضبارة الدعوى او تقدم العريضة التميزية إلى المحكمة الإدارية العليا مباشرة وبدورها تفاتح محكمة القضاء الإداري لغرض جلب اضبارة الدعوى[٢]، وهي ذات الاجراءات التي تتبع امام محكمة التمييز كون قانون المرافعات والرسوم العدلية والاثبات واصول المحاكمات هي القوانين التي تتبع لإتمام الاجراءات امام محاكم القضاء الإداري لعدم وجود قانون الاجراءات الإدارية [٣]، وللمحكمة التحقق من ان الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري موافق للقانون من عدمه كون المشرع منح اختصاصات للمحكمة الإدارية العليا بتدقيق الاحكام دون حضور اطراف الدعوى وهي ذات الاختصاصات التي تمارسها محكمة التمييز الاتحادية [٤]

وحسنا فعل المشرع العراقي عندما جعل الاختصاص للطعن في الاحكام والقرارات الصادرة من محاكم الموضوع الإدارية امام المحكمة الإدارية العليا التي تم استحداثها بموجب قانون رقم (١٧) لسنة٢٠١٣التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥لسنة١٩٧٩ اسوة بمحكمة التمييز في القضاء العادي .

ومن اهم التطبيقات القضائية العملية لرقابة المحكمة الإدارية العليا في الطعن المقدم من قبل المميز مدير بلدية القاسم /اضافة لوظيفته في الحكم الاتي" لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة، وجد ان الطعن مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد ان المميز عليه(المدعي) يطعن بامتناع

---

[١] الفقرتين (ب ،ج) من البند (رابعا) من المادة (٢) من قانون مجلس الدولة رقم (٦٥) لسنة١٩٧٩ المعدل.

[٢] د. عامر زغير محيسن : اختصاص المحكمة الادارية العليا بالنظر تمييزا في احكام القضاء الاداري في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد(١)،العدد١٥،كلية القانون ، جامعة كركوك،٢٠١٥،ص١٤١-١٤٢.

[٣] البند (حادي عشر) من المادة(٧) من قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل.

[٤] المادتان (٢١٠، ٢١٣) من قانون المرافعات المدنية رقم(٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل، وللمزيد: مروه موفق مهدي: الاختصاص النوعي للمحكمة الادارية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد٥، كلية القانون ،جامعة بغداد،٢٠١٩،ص٥١٥.

المميز(المدعى عليه)من اكمال اجراءات تسجيل العقار،...، فقضت محكمة القضاء الإداري الحكم بالزام المدعى علية بإكمال اجراءات تسجيل العقار موضوع الدعوى باسم المدعي على ان يقوم بدفع بدل البيع مقوما بالذهب وفقا لأحكام الفقرة(ج) من البند (ثالثا)من المادة (١٨)من قانون بيع وايجار واموال الدولة رقم(٢١) لسنة٢٠١٣،فطعن المميز(المدعى عليه)بالحكم لدى المحكمة الإدارية العليا،...،ان حكم الفقرة يتعلق بالمشتري الذي تم تقسيط مبلغ البيع وفقا لأحكام المادة (١٣) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٣٢)لسنة ١٩٨٦وعالجت هذه الفقرة كيفية دفع الاقساط المتبقية من بدل البيع في حال تأخير المشتري عن دفعها ، ولا تسري بحق المشتري الناكل، حيث ان الحكم المميز مبني على تفسير غير صحيح لأحكام القانون ،لذا يكون غير صحيح ومخالف للقانون ،لذا قرر نقض الحكم المميز واعادة اضبارة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للسير فيها وفق ما تقدم على ان يبقى الرسم التمييزي تابعا للنتيجة، وصدر القرار بالاتفاق،..." [١]

يتضح من الحكم اعلاه ان الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري في الدعوى المقامة على البلدية في اجابة دعوى المدعي مخالف للقانون كون تفسير محكمة القضاء الإداري للفقرة (ج) من البند (ثالثاً) من المادة (١٨) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣المعدل جاء مخالفاً للقانون لان المادة اعلاه تشمل فقط حالات بيع العقار بالمزايدة للأشخاص الذين سددوا جزءا من الاقساط إلى البلدية سابقا والموضوعة عليها اشارة حجز في دوائر التسجيل العقاري من قبل البلدية لوجود دين عن الاقساط المتبقية وتم اعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري لإتباع ما جاء بحكم المحكمة الإدارية العليا وبالتالي نتفق مع ما جاء بحكم المحكمة الإدارية العليا لان نص المادة جاء واضحا واخطأت محكمة القضاء الإداري في تفسير القانون لان الاجراء المتخذ من قبل البلدية كان موافق للقانون.

اما فرنسا اشار المشرع الفرنسي صراحةً في قانون القضاء الاداري الى ان مجلس الدولة يمثل اعلى سلطة قضائية ادارية في القضاء الإداري، ويعد مجلس الدولة السلطة العليا للنظر في الطعون التمييزية ضد الاحكام الصادرة من المحاكم الادارية المختلفة بوصفه جهة تمييزية ، وكذلك في تلك المحالة اليه كقاضي الدرجة الاولى او قاضي الاستئناف [٢]،وفي نص

---

[١] حكم المحكمة الادارية العليا في مجلس الدولة بالعدد١٩٠٩/ قضاء اداري/ تمييز/ ٢٠١٩ في١٢ /٢٠١٩/١٢ /حكم غير منشور.

[٢] المادة (١- ١١١) من قانون القضاء الاداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠المعدل.

اخر يتكون مجلس الدولة الفرنسي من نائب الرئيس ورؤساء الاقسام وعدد من المستشارين في الخدمة العادية والاستثنائية وسادة الطلبات [١] ،كما اكد جانب من الفقه ان مجلس الدولة يمارس الاختصاص القضائي وله الولاية العامة قبل عام ١٩٥٣، اما بعد عام ١٩٥٣اصبحت المحاكم الإدارية لها ولاية عامة في نظر المنازعات الإدارية ويمارس مجلس الدولة في المجال القضائي الرقابة على الاحكام الصادرة من المحاكم الإدارية بوصفه محكمة استئناف فيبحث في الوقائع والقانون ومحكمة نقض لجميع المحاكم الإدارية وفي مجالات اخرى بصفته محكمة اول واخر درجة [٢]، كما ساهم الفقهاء ومنهم الفقيه الفرنسي (ادوارد لافريير) في تنشيط عمل المجلس بعد توليه رئاسة المجلس بين عامين ١٨٨٦- ١٨٩٨ مما ادى الى ظهور العديد من المبادئ والنظريات الخاصة بالقانون الاداري بواسطة مجلس الدولة الفرنسي[٣] ، كما يتولى مجلس الدولة مراقبة اعمال البلدية من خلال القرارات الصادرة عنها عند ممارسة نشاطها والتي تسبب ضرر للإفراد يترتب علية إلغاء القرارات غير المشروعة وتعويض الافراد عن الضرر وتمثل رقابة القضاء رقابة قانونية هو مدى التزام الادارة في تطبيق القانون والمحاكم الإدارية في القرارات التي تصدر عنها والتي تتعلق بالبلدية ويعد مجلس الدولة قاضي القانون العام كونه يختص بنظر كافة القضايا الإدارية الا إذا وجد استثناء بنص القانون.[٤]

ومن اهم التطبيقات العملية القضائية في فرنسا لمجلس الدولة الرقابة على الاحكام القضائية الصادرة من المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية الاستئنافية في الدعوى المقامة على بلدية (Bandol) بسب قرار الفسخ المعيب لعقد الصفقة التجارية بالإرادة المنفردة الذي سبب ضرر لشركة(Signacite) فطالبت الشركة بالتعويض عن الضرر فحكمت المحكمة الإدارية بالزام البلدية بدفع التعويض بمبلغ (٣٨٠٦٥٦) يورو للشركة والغت المحكمة الإدارية الاستئنافية الحكم والزمت البلدية بدفع مبلغ (٤٦٠٤٤٤،٧٠) يورو بتاريخ٨/ ديسمبر/٢٠١٤ ، الا ان البلدية قدمت طعن امام مجلس الدولة تطلب إلغاء القرار والزام الشركة بدفع مبلغ (٣٥٠٠) حسب

---

[١] المادة (٢-١٢١) من قانون القضاء الاداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠المعدل.

[٢] د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، ط٤، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف ،٢٠٢٠، ص١٦٠-١٦١. د. وسام صبار العاني: مصدر سابق، ص١٠٩-١١٠.

[٣] د. فارس عبد الرحيم حاتم : مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧- دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد(٥٩) ،كلية القانون ، جامعة الكوفة ، ٢٠٢٠، ص٢٠٨.

[٤] د. علي عبد الفتاح محمد : الوجيز في القضاء الاداري -مبدا المشروعية- دعوى الالغاء-دراسة مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٩، ص١٣٤.

المادة٧٦١-١من قانون القضاء الإداري وبعد اطلاع مجلس الدولة على كافة الطلبات تبين ان المحكمة الإدارية والاستئنافية اخطأت في تطبيق القانون في كشف الخطأ دون تحميل الشركة جزء من المسؤولية لان الشركة لم تتخذ الاجراءات اللازمة في وضع الاجهزة المدرجة في بنود العقد لذا فان المسؤولية تقع على اطراف العقد كل من البلدية والشركة لذا قررت المحكمة إلغاء حكم المحكمة الإدارية الاستئنافية بخصوص المبلغ والزام البلدية بدفع المبلغ الذي تم تخفيضه إلى (١٠١٦٦٤) يورو للشركة كون الخطأ صدر من الطرفين ورفض طلبات البلدية والشركة فيما يتعلق بالرسوم وفق المادة(٧٦١-١) من قانون القضاء الإداري وتبليغ الحكم للطرفين. [١]

وتعد احكام مجلس الدولة نهائية، كما يعد مجلس الدولة الفرنسي هيأة استئناف فيما يتعلق بالمنازعات الخاصة بانتخابات البلديات وتقييم وتفسير قرارات المحاكم الإدارية الابتدائية على اساس مشروعيتها ، اما الاحكام الاخرى بعد انشاء محاكم الاستئناف الإدارية عام ١٩٨٧اصبح مجلس الدولة مختص كمحكمة نقض لمطابقة الحكم للقانون فاذا كان مخالفا يبطله اما اذا كان مجلس الدولة قاضي درجة اولى فلا يطعن امامه بالأحكام الصادرة منه[٢]

وفي حكم اخر لمجلس الدولة الفرنسي الذي جاء فيه " ...بإلغاء قرار صادر من احد المجالس البلدية بفصل السيدة (Lhermitte) من وظيفة سكرتير البلدية ،إذ ادعت ان الفصل تم لأسباب اقتصادية، في حين كلف المجلس البلدي سكرتيرا في احدى البلديات المجاورة بممارسة نفس اختصاصات السيدة المفصولة ،...".[٣]

اما المشرع الجزائري بما ان المحكمة العليا تمثل قمة الهرم في القضاء العادي فإن مجلس الدولة الجزائري يعد الهيأة الوطنية العليا في النظام القضائي الإداري ويتمتع بالاستقلالية في ممارسة اختصاصه [٤]، ويتكون من رئيس المجلس ونائب الرئيس ورؤساء الغرف ورؤساء الاقسام ومستشاري الدولة ومحافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون ، وبصفته مستشار

---

[١] حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم (٣٨٧٧٦٩) في١٠/ فبراير/٢٠١٦ اشار اليه: حمدي ياسين عكاشة، مصدر سابق،ص٢٧٣-٢٨٠.

[٢] مصيد مريم ، وناصيف مريم : الطعن بالنقض امام مجلس الدولة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج-البويرة، الجزائر،٢٠١٨،ص.٢٢-٢٣.

[٣] حكم مجلس الدولة الفرنسي بقضية السيدة (Lhermitte) اشار اليه : علي عبد الزهرة صافي: الدور الانشائي للقضاء الاداري في القرارات الادارية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بابل، ٢٠١٩،ص١٧٤-١٧٥.

[٤] د. لشهب حورية : النظام القانوني لمجلس الدولة في الجزائر ، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد١٢، ٢٠١٦، ص٢٣٩

ومحكمة ادارية عليا مهمته الحفاظ على الحقوق والحريات وتحقيق العدالة [١] من خلال مراقبة تطبيق القانون في الاحكام الصادرة من المحاكم الإدارية كونه محكمة استئناف ، ومحكمة نقض في القرارات الصادرة من الجهات القضائية الإدارية بصورة نهائيا[٢]، ويتكون مجلس الدولة من غرف عددها خمسة تتبع في اجراءات التقاضي قانون الاجراءات المدنية.[٣]

ومن اهم التطبيقات القضائية العملية لرقابة مجلس الدولة الجزائري/ الغرفة الثالثة القرار الصادر بخصوص مسؤولية البلدية عن سقوط طفل في بئر تابع لها نتيجة اهمال البلدية في اتخاذ الاجراءات اللازمة لتسيج البئر القريب من ساحة يلعب داخلها الاطفال فقد جاء في القرار"...، حيث انه يستخلص من نص المادة (١٣٨) من القانون المدني ان كل من تولى حراسة شيء وكانت له قدرة الاستعمال والتسيير يعتبر مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثهٌ ذلك الشيء ، إذ ان قضاة المجلس لما قرروا مسؤولية الحادث على عاتق البلدية فقد اصابوا في تقدير الوقائع وفي تطبيق القانون وبالتالي يتعين إذ ن تأييد القرار،...".[٤]

يتضح من القرار اعلاه ان البلدية مدعى عليه وتترتب عليها المسؤولية عن الضرر الذي حصل بسبب اهمالها باتخاذ الاجراءات اللازمة لمنع حصول الضرر إذ كان قرار المحكمة بتأييد القرار موافقاً للقانون وهنا رقابة مجلس الدولة كمحكمة استئناف بقبول الاستئناف من البلدية شكلاً ورفضه موضوعاً لثبوت المسؤولية الشخصية حسب القانون.

كما يختص مجلس الدولة في الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة من هيئات البلدية كجهة ادارية عن طريق دعوى الإلغاء وهذا ما اكده مجلس الدولة الجزائري في القرار المتضمن إلغاء قرار رئيس البلدية الخاص بمنح قطعة ارض لاحد ابنائه بموجب مداولة بتاريخ١٩٨٤/١١/١٤دون وجه حق كونه يعد انحرافاً بالسلطة وهو عيب من عيوب القرار

---

[١] عجابي صبرينة: ضوابط الاختصاص النوعي للمحاكم الادارية (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مجلد٧،العدد١، ٢٠١٨، ص١١٠.

[٢] المادتان(١٠-١١) من القانون العضوي رقم (٩٨-٠١) لسنة ١٩٩٨.

[٣] نصت المادة (٤٠) من القانون العضوي رقم(٩٨-٠١) لسنة ١٩٩٨على" تخضع الاجراءات ذات الطابع القضائي امام مجلس الدولة لأحكام قانون الاجراءات المدنية ".

[٤] قرار مجلس الدولة الجزائري/الغرفة الثالثة رقم(١٦٠٠١٧) في١٩٩٩/٥/٢١، قرار منشور في موقع المحامي الالكتروني(https://elmouhami.com) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٥ الساعة ٨م.

الإداري الذي يترتب عليه الإلغاء كونه يرتبط بتحقيق مصلحة شخصية وليس تحقيق الصالح العام[١].

يتضح من القرار اعلاه ان قضاة مجلس الدولة سببوا قرارهم على اساس مخالفة رئيس البلدية للقانون وانحراف بالسلطة مما رتب على ذلك الإلغاء ونحن من جانبنا نتفق مع القرار اعلاه كونه موافقاً للقانون.

وفقاً لما تقدم نجد ان الجهة المختصة في الرقابة على الطعون الخاصة بالأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية والمتعلقة بالقرارات الادارية الصادرة عن البلدية هي المحكمة الإدارية العليا بينما في فرنسا والجزائر الجهة المختصة مجلس الدولة ويمثل كل منهما اعلى هيأة قضائية في القضاء الإداري لكن نجد ان المشرع العراقي لم يحدد الاجراءات للجهات التي يحق لها الطعن امام المحكمة الإدارية العليا وانما ترك ذلك للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون المرافعات والاثبات واصول المحاكمات الجزائية والرسوم العدلية كونها هي المتبعة في الاجراءات امام محاكم القضاء الإداري ' وللدور الذي تمارسه هذه المحاكم بحماية الحقوق والحريات وخاصة رقابة مشروعية القرارات التي تصدر من الموظفين والهيئات الإدارية ، لذا لابد من الحذو حذو المشرع الفرنسي والجزائري بسن قانون الاجراءات الإدارية يتلاءم مع الدعوى الإدارية كون محاكم القضاء الإداري جهة مستقلة عن القضاء العادي.

تأسيساً على ما تقدم تعد الرقابة القضائية افضل انواع الرقابة لمنع الادارة من الاخلال بمبدأ المشروعية عند قيامها بوظائفها المختلفة التي قد تزل قدمها وتخالف مبدأ المشروعية من جهة ، ومن جهة اخرى ان القضاء هو السند للإدارة والداعم لنشاطها خاصة عندما يكون هدفها تحقيق المصلحة العامة سواء كان القضاء عادياً او ادارياً ،إذ ان القضاء لا يتدخل تلقائياً استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات وانما بناءً على طلب من اصحاب الشأن لما للقضاء من ولاية عامة لحل النزاع القائم بين الادارة والافراد ، كما تفوق الرقابة القضائية انواع الرقابة الاخرى كالإدارية والبرلمانية لأنها تمارس من قبل سلطة مستقلة بموجب الدستور والقانون ويتراسها اشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص في القانون ولا تتوفر فيهم صفة الخصم والحكم كالرقابة الإدارية وانما يتصفون بالحياد والاستقلال والدفاع عن الحقوق والحريات ، ولا تطغى عليهم الميول الحزبية او الحصول على موافقة عدد من النواب كالرقابة البرلمانية .

---

[١] قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٥/٣اشارت اليه: رزايقية عبد اللطيف : الرقابة على مشروعية القرارات الادارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، ٢٠١٤، ص١٦٢.

الخاتمة

بتوفيق من الله سبحانه وتعالى انتهت كتابة رسالتنا الموسومة (التنظيم القانوني للبلدية في العراق –دراسة مقارنة) بعد ان تعرضنا إلى بيان هذا التنظيم مقارنة بالتنظيم القانوني الفرنسي والجزائري ، بدت لنا جملة من الاستنتاجات والمقترحات نأمل من مقام المشرع العراقي الاخذ بها واهمها ما يلي :-

اولاً : الاستنتاجات :

١- تبين لنا ان قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل هو القانون الاساس للبلدية وهو بحاجة إلى التعديل كون اغلب احكامه لا تنسجم مع الواقع لمرور فترة طويلة على تشريعه.

٢- اتضح لنا ان المشرع العراقي عرف البلدية بانها مؤسسة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية الغاية من انشائها تقديم الخدمات للمواطنين وهو منتقد من قبل الفقه، بينما المشرع الجزائري والفرنسي عدها جماعة محلية.

٣- تبين لنا ان المشرع العراقي صنف البلديات على اساس عدد السكان ، الا انه لا يوجد تعديل لأصناف البلديات منذ اخر احصاء رسمي لعام ١٩٩٨ وبالمثل ذهب المشرع الجزائري والفرنسي إلى التوزيع على اساس عدد السكان الا ان المشرع العراقي نظم ذلك بنص القانون صراحةً بينما المشرع الجزائري نظم التصنيف بموجب مرسوم تنفيذي إلى خمسة اصناف اما المشرع الفرنسي نظم ذلك ضمناً.

٤- تبين لنا ان المشرع العراقي منح صلاحية استحداث البلدية لوزير الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة وفق القانون بعد توفر الشروط ، الا انهٌ لم يعطِ المحافظ صلاحية الاستحداث بعد نقل الصلاحيات إلى المحافظات كون المحافظ يمارس صلاحيات الوزير وهذا يتعارض مع نظام اللامركزية الادارية ، وللطريقة ذاتها ذهب المشرع الجزائري الاستحداث يكون بقانون بعد توفر الشروط الا ان اعلان الاستحداث يكون بمرسوم جمهوري، اما المشرع الفرنسي اعتمد على طريقة الانتخاب لأشراك المواطنين في التصويت لأخذ رايهم لأنشاء البلدية بعد اعلان من قبل المحافظ .

٥- البلدية في العراق كشخص معنوي لا يمكن لها تقديم الخدمات الاعن طريق شخص طبيعي يدير هيئاتها وتتمثل الاولى (المجلس البلدي) وهي هيأة منتخبة لمدة اربع سنوات ، الا ان المجلس البلدي في العراق لم يكتب له الاستمرار في العمل بسبب تدخل التشريعات كونهٌ الغي

بموجب البند ثالثا من المادة (٥٣) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١لسنة٢٠٠٨ المعدل، بينما في فرنسا والجزائر لازال المجلس البلدي مستمر في العمل ومن اهم تشكيلات البلدية.، اما الثانية (رئيس البلدية) وهو الجهاز التنفيذي معين من قبل السلطة المركزية (الوزير) يعاونه مجموعة من الموظفين ، بينما في الجزائر توجد ثلاث هيئات وهي المجلس الشعبي البلدي(هيأة المداولة) منتخب لمدة خمس سنوات ، ورئيس المجلس الشعبي البلدي(الهيأة التنفيذية) منتخب للمدة ذاتها، والهيأة الثالثة ادارة البلدية يرأسها (الامين العام) معين من قبل جهات عدة حسب عدد السكان في كل بلدية، بينما ذهب المشرع الفرنسي إلى ان للبلدية كل من (المجلس البلدي) هيأة مداولة منتخبة لمدة ست سنوات، ورئيس البلدية(الهيأة التنفيذية) وهو منتخب، تبين لنا ان رئيس البلدية معين من قبل الجهات المختصة(الوزير) وفقاً لشروط أشغال المنصب لكن لم يتم تحديد من هي الجهة المختصة بتعيين رئيس البلدية بعد نقل الصلاحيات الى المحافظات ولم يتم تعديل الشروط الواردة في المادة (١/٢٣) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل كون منصب رئيس البلدية من المناصب المهمة.

٦- تبين لنا ان المشرع العراقي وضع تسميتين للجهاز التنفيذي للبلدية وفق قانون ادارة البلديات رقم ١٦٤لسنة ١٩٦٥المعدل وهي (رئيس البلدية) و (مدير البلدية) ، بينما في فرنسا والجزائر التسمية واحدة وثابتة.

٧- تبين لنا ان صلاحيات رئيس البلدية في العراق تكاد تكون محدودة وان وجدت فهي محددة بموجب اوامر ادارية بالإمكان الغاؤها في اي وقت مما يعرقل اداء الخدمات، إذ يفتقد رئيس البلدية لاهم صلاحية وهي التعيين ضمن حدود البلدية ، بينما في فرنسا والجزائر الصلاحيات واسعة تضاهي صلاحية اكثر من وزارة في العراق.

٨- للبلدية في العراق ميزانية تتضمن ايرادات ونفقات اسوةً بفرنسا والجزائر ،الا ان مصادقة ميزانية البلدية في العراق تواجه اجراءات معقدة بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نتيجة توحيدها كموازنه عامة وخضوعها إلى تصويت مجلس النواب التي في افضل ظروفها لاتصل إلى الدوائر البلدية الابعد انقضاء ستة اشهر من السنة وبالتالي تؤثر على اداء الخدمات وخاصة المشاريع ومنها تعبيد الشوارع التي تحتاج إلى وقت لأجراء كشوفات واكمال الموافقات من الدوائر المعنية، بينما في فرنسا والجزائر اجراءاتها تمتاز بانها تخضع إلى مصادقة جهات اخرى ولا علاقة للسلطة التشريعية بالمصادقة.

٩- تعطيل بعض نصوص قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤المعدل ومنها المادة(٩٤) المتعلقة بصلاحية مدير البلدية او القائم مقام كقاضي جنح لوجود الكثير من التجاوزات بسبب موقف المشرع في دستور ٢٠٠٥، وقانون التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات الذي انهى عمل مجالس المحافظات بموجب المادة(١) منه ، مما اثر على مصادقة ميزانية البلدية الذي يقف عائقاً امام ممارسة البلدية لاختصاصاتها على احسن وجه كونها دائرة خدمية وسلطة عامة بموجب القانون.

١٠- تواجه البلدية في العراق صعوبة في تحصيل ايراداتها لعدم التزام المدينين بالتسديد وضعف الاجراءات الرادعة بسبب عدم وجود قسم شرطة البلدية في العراق كجهة ساندة للجهاز التنفيذي والموظفين ومنهم الجباة لحمايتهم ومراقبة المخالفات والتجاوزات، بينما في فرنسا والجزائر يوجد لدى البلدية قسم شرطة البلدية ضمن هيكل البلدية له دور في اسناد الجهاز التنفيذي ورصد المخالفات والتجاوزات، علاوة على ذلك نجد ان المشرع الفرنسي وضع مكافأة تشجيعية لغرض تسديد الضرائب من قبل المدينين وهي التعيين لمن يلتزم بالتسديد.

١١- تبين لنا عدم وجود تعاون بين البلديات لسد النقص الحاصل في البلديات ذات الموارد القليلة من رصيد البلديات التي لديها فائض في الميزانية ، بينما نجد ان التعاون بين البلديات حاضر في التشريع الفرنسي للنهوض بالواقع الخدمي.

١٢- تبين لنا ان الجزاءات التي حددها المشرع العراقي في قانون ادارة البلديات والتي يفرضها رئيس البلدية ومنها الغرامة على صاحب الاجازة فقط لمخالفته ضوابط البناء فهي لا تتناسب مع المخالفة كون الغرامة قليلة ولا تحقق الردع، بينما ذهب المشرع الجزائري والفرنسي الى جزاءات تتناسب مع المخالفة ، إذ لا تقتصر على صاحب الاجازة ، وانما تشمل المقاول والمهندس وكل شخص يشترك في المخالفة ويفرض مبلغ الغرامة على اساس المتر المربع الواحد تحقيقاً للعدالة.

١٣- تناقض موقف القضاء في حماية المال العام ، فلمحكمة التمييز الاتحادية دور في حماية المال العام ومنها اموال البلدية المتضمنة تصديق قرارات رد الدعاوى المقامة على البلدية والخاصة بمطالبتها باجر المثل عن تسجيل الشوارع وفق المادة(١/٩٧) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤ المعدل كون الموضوع متعلق بالنفع العام ، بينما على نقيض ذلك نجد تدخل المحكمة الاتحادية العليا لإلغاء المادة (٢٥/ثالثاً) من قانون بيع وايجار اموال رقم ٢١لسنة

٢٠١٣المعدل الخاصة بالبيع من قبل البلدية لأغراض السكن مما وقف عائقاً امام حل ازمة السكن وتحقيق الايرادات للبلدية.

١٤- ضعف التعاون من قبل الافراد والمؤسسات مع البلدية كواقع عملي للمحافظة على نظافة البيئة وهذا بدوره يؤثر على الصحة العامة كون النفايات مصدر للتلوث.

١٥- الرقابة القضائية سواء كانت في العراق او الجزائر او فرنسا لا يتدخل القضاء في عمل البلدية مباشرة وانما بناءً على دعوى استناداً لمبدا الفصل بين السلطات، الا ان المشرع العراقي لم يسن قانون ينظم اجراءات الدعوى الإدارية وانما جعل المرجع قانون المرافعات المدنية والرسوم العدلية والاثبات ، بينما نجد ان المشرع الفرنسي والجزائري نظم اجراءات الدعوى الإدارية بقانون الاجراءات الإدارية لتحقيق استقلالية القضاء الإداري عن العادي.

١٦- اخضع المشرع العراقي اعمال البلدية لرقابة القضاء العادي والإداري ،الا ان من اهم المشاكل التي تواجه المواطن في اقامة الدعوى الإدارية هو عدم وجود فروع لمحكمة القضاء الإداري في المحافظات رغم وجود النص القانوني على ذلك ، وكذلك عدم وجود محاكم استئناف ادارية كدرجة ثانية للتقاضي، بينما المشرع الجزائري قبل انشاء القضاء الإداري كانت الرقابة للقضاء العادي ، اما بعد انشاء القضاء الإداري اصبح هو الاصل العام في نظر الدعاوى والاستثناء للقضاء العادي ، اما المشرع الفرنسي الاصل القضاء الإداري والاستثناء القضاء العادي، وكذلك وجود محاكم للقضاء الإداري بالعدد ذاته للقضاء العادي بالإضافة إلى وجود محاكم استئناف ادارية في كل من فرنسا والجزائر.

ثانياً:- المقترحات

١- ضرورة تدخل المشرع العراقي لإصدار قانون جديد لإدارة البلديات في العراق ، لان قانون ادرة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل لا ينسجم مع الخدمات المطالبة البلدية بتقديمها للمواطنين التي يستلزم اصدار تشريعات محكمة ورصينة واستحداث تشكيلات ادارية لتعزيز التعاون بين البلديات لمرور ما يقارب سبعة عقود على تشريعه وتدخل المتشرع في إلغاء وتعطيل اغلب نصوصه .

٢- نقترح على المشرع العراقي الغاء الفقرة (٢) من المادة (١) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل الخاصة بتعريف البلدية لان مهمة المشرع وضع الاحكام وليس الاهتمام بالمفاهيم وهو من اختصاص الفقه.

٣- نقترح على المشرع العراقي تعديل اصناف البلديات لمرور مدة طويلة على تعديل اصناف البلديات .

٤- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة(٧) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤الخاصة بإعلان نية الاستحداث وجعلها كالاتي" تستحدث البلدية ببيان يصدر من الوزير او المحافظ وينشر في الجريدة الرسمية" كون الصلاحيات انتقلت إلى المحافظ تطبيقاً لمبدأ اللامركزية.

٥- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة (١/٢٣) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل الخاصة بشروط اشغال منصب رئيس البلدية من حيث الخبرة والاختصاص والعمر كونه من المناصب المهمة وجعلها كالاتي" أ - ان يكون مدير البلدية قد اكمل الثلاثين من العمر. ب- ان يكون مدير البلدية حاصلا على شهادة الدكتوراه او الماجستير في الهندسة المدنية او المعمارية او القانون في بلديات مركز المحافظة والصنف الممتاز. ج- ان يكون مدير البلدية حاصلا على شهادة البكالوريوس في الهندسة المدنية والمعمارية او القانون في بلديات الصنف الاول والثاني والثالث والرابع . د- ان يكون من ذوي الخبرة والاختصاص ولديه خدمة في العمل البلدي لا تقل عن (١٠) سنوات".

٦- نقترح على المشرع العراقي توحيد تسمية الجهاز التنفيذي للبلدية اينما وردت في القانون، مع منح رئيس البلدية صلاحية التعيين ضمن حدود البلدية لسد النقص الحاصل في الكادر الوظيفي كون البلدية دائرة خدمية تحتاج إلى وسائل لتحقيق اهدافها.

٧- ندعو المشرع العراقي الى ادراج الصلاحيات التي صدرت بموجب اوامر ادارية ومنحت الى مدراء البلديات بعد نقل الصلاحيات ضمن قانون ادارة البلديات لان نقل الصلاحيات الى المحافظات يتطلب سن قانون كون الاوامر الإدارية تلغى في أي وقت مما يؤدي الى ارباك في العمل.

٨- نقترح على المشرع العراقي لغرض تقديم الخدمات على احسن وجه خضوع مصادقة ميزانية البلدية لتوقيتات تختلف عن توقيتات الموازنة العامة ومن اختصاص جهات اخرى بعيداً عن السلطة التشريعية اسوة بالمشرع الجزائري والفرنسي كونها تتمتع بالاستقلال المالي والإداري من خلال اعادة صياغة نص الفقرتين (٦، ٧) من المادة (٦٤) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة١٩٦٤المعدل.

٩- نقترح على المشرع العراقي تفعيل نص المادة (٩٤) من قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة ١٩٦٤المعدل لان البلدية سلطة عامة بنص القانون.

١٠- نقترح على المشرع العراقي استحداث قسم شرطة البلدية لغرض اسناد الجهاز التنفيذي(رئيس البلدية) في ممارسة اختصاصاتهٌ اسوةً بالمشرع الفرنسي والجزائري.

١١- نقترح على المشرع العراقي اضافة نص الى قانون ادارة البلديات وكالاتي" تلتزم المؤسسات البلدية بالتعاون فيما بينها لسد النقص الحاصل في ايرادات البلدية المعنية وفق القانون".

١٢- نقترح على المشرع العراقي تعديل المادة(٩٥) مكرره من قانون ادارة البلديات بزيادة مبلغ الغرامة كونهٌ لا يتناسب مع المخالفة لضوابط البناء وتشوه جمالية المدن ، وان يشمل المقاولين والمهندسين وكل من يشترك في البناء اسوة بالمشرع الفرنسي والجزائري.

١٣- نقترح على المشرع العراقي سن قانون حماية الاموال العامة ومن ضمنها اموال البلدية تطبيقاً لنص المادة(٢٧/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، وحث السلطات كافة لاحترام ذلك والتعاون مع البلدية لتحقيق الغاية من انشاءها مع الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات .

١٤- نقترح على المشرع العراقي اضافة نص إلى قانون ادارة البلديات يتضمن الاتي " الزام كافة الاشخاص الطبيعية والمعنوية بالمحافظة على نظافة البيئة من خلال التعاون مع المؤسسات البلدية خدمةً للصالح العام".

١٥- نقترح على المشرع العراقي الحذو حذو المشرع الجزائري والفرنسي بسن قانون الاجراءات الإدارية كون القضاء الإداري مستقل عن القضاء العادي.

١٦- نقترح على المشرع العراقي انشاء محاكم للقضاء الاداري في المحافظات كفروع لمحكمة القضاء الاداري كدرجة اولى للتقاضي ومحاكم استئناف ادارية تتوزع على المناطق الاستئنافية كدرجة ثانية للتقاضي تنفيذاً لنص المادة(٥/اولاً) من قانون رقم ١٧لسنة ٢٠١٣ قانون التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ اسوةٌ بالمشرع الجزائري والفرنسي لبعد محكمة القضاء الإداري الموجودة في العاصمة بغداد عن المحافظات التي تتطلب جهد ووقت و نفقات يكون الافراد في غنى عنها للمطالبة بحقوقهم لو وجدت في المحافظات اولاً، ولتخفيف زخم الدعاوى عن محكمة القضاء الاداري في بغداد ثانياً اسوةً بالمشرع الفرنسي والجزائري .

المصادر

القران الكريم

اولاً: المعاجم اللغوية

١- د. احمد مختار عمر: معجم اللغة العربية المعاصرة، مجلد١، ط١ ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

٢-د. شعبان عبد العاطي عطية واخرون: المعجم الوسيط، ط١،مكتبة الشروق الدولية،القاهرة،٢٠٠٤.

ثانياً : الكتب القانونية

١-د. احسان المفرجي واخرون: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة،١٩٨٩.

٢- د. احمد عبد الكريم سلامة: قانون حماية البيئة (مكافحة التلوث- تنمية الموارد الطبيعية) ، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ،٢٠٠٩.

٣- د. امال بن شمسة :الاداء البشري في الادارة المحلية ،ط١، مركز الكتاب الاكاديمي،الجزائر،٢٠١٩.

٤- د. برهان زريق :عقد الايجار الإداري، ط١، المكتبة القانونية ، دمشق،٢٠٠٢.

٥- د. حسن محمد عواضة :الادارة المحلية وتطبيقاتها في الدول العربية (دراسة مقارنة) ،ط١،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ،١٩٨٣.

٦- حسين وحيد عبود العيساوي: الحقوق والحريات السياسية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ " دراسة مقارنة " ، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.

٧-حمدي ياسين عكاشة: المستحدث في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ط٢، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ،القاهرة، ٢٠١٨.

٨-د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١،مكتبة السنهوري، بغداد، العراق،٢٠١٣.

٩- ==========: الانظمة السياسية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق ،٢٠١٥.

١٠- د. خالد خليل الظاهر: القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية قضاء الإلغاء- قضاء التعويض دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، السعودية ،٢٠٠٩ .

١١- د. خالد سمارة الزعبي: تشكيل المجالس المحلية واثره على كفايتها في نظم الادارة المحلية، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان ،الاردن، ١٩٩٣.

١٢- د. رافع خضر صالح شبر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٧.

١٣- د. رجب عبد الحميد: النظم السياسية ، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة،٢٠٠٩.

١٤- د. زكي محمد النجار: الدستور والادارة المحلية(دراسة مقارنة)، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ،١٩٩٥.

١٥- د. سامي حسن نجم عبد الله الحمداني : الادارة المحلية وتطبيقاتها والرقابة عليها ، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة،٢٠١٤.

١٦- سعيد حمدان غزال، هيفاء محمود بهجت: التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات،ج١، ط١، دون دار نشر،العراق،٢٠٠٢.

١٧- د. سعيد نحيلي :القانون الإداري ،المبادئ العامة،ج١، ط١، دون دار نشر، سوريا،٢٠١٣.

١٨- د. سليمان الطماوي: النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط١، دون دار نشر، مصر،١٩٥٧.

١٩- د. شاب توما منصور: القانون الاداري، ج١، ط١، دون دار نشر، جامعة بغداد، ١٩٧٠.

٢٠- د. صالح محمد العابد: موسوعة حضارة العراق (القانون الإداري للفترة ١٩١٤- ١٩٥٨) ،ج١٢، ط١، دار الحرية للطباعة ، بغداد،١٩٨٥.

٢١- د. صدوق عمر : دروس في الهيئات المحلية المقارنة ،ط١، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، دون سنة نشر.

٢٢- د. صعب ناجي عبود الدليمي : الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب ، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق،٢٠١٠.

٢٣- د. صلاح جبير البصيصي: النظرية العامة للقرار الاداري السلبي "دراسة مقارنة" ، ط١، دار السلام القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٧.

٢٤- د. عبد الرحمن العلام : شرح قانون المرافعات المدنية رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩، ج١، ط١، مطبعة العاني ،بغداد، ١٩٧٠.

٢٥- د. عبد العزيز محمد السالمان :الحماية الدستورية لحرية الراي في الفقه والقضاء الدستوري ، ط١، دار الفكر العربي ،القاهرة، ٢٠١٤.

٢٦- د. عزري الدين : قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها ،ط١، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ،٢٠٠٥.

٢٧- د. عصمت عبد المجيد بكر: مشكلات التشريع (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)،ط١، دار الكتب العلمية ، بيروت، لبنان ،٢٠١٣.

٢٨- د. علي سعيدان: حماية البيئة في القانون الجزائري، ط١، دار الخلدونية ، الجزائر،٢٠٠٨.

٢٩- د. علي عبد الفتاح محمد : الوجيز في القضاء الإداري – مبدا المشروعية- دعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، ط١، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، ٢٠٠٩ .

٣٠- د. علي محمد بدير واخرون : مبادئ واحكام القانون الإداري ، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ،١٩٩٣ .

٣١- د. علي نجيب حمزة: سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية "دراسة مقارنة"، ط١، دار السلام القانونية ، القاهرة، مصر،٢٠١٧.

٣٢- د. علي هادي حميدي الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر،٢٠١٤.

٣٣- د. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المحمدية، ط٢، دار الجسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،٢٠٠٧.

٣٤- : ==========: شرح قانون البلدية، ط١، دار الجسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،٢٠١٢.

٣٥- د. عمار عوابدي : نظرية القرارات الإدارية بين علم الادارة العامة والقانون الإداري ، ط١، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، ١٩٩٩.

٣٦- د. غازي فيصل مهدي، ود. عدنان عاجل عبيد: القضاء الإداري، ط٣، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف ،٢٠١٧.

٣٧- ==========: القضاء الإداري، ط٤، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف ،٢٠٢٠.

٣٨- د. فاروق احمد خماس ، محمد عبد الله الدليمي: الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية، ط١، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل ،١٩٩٢.

٣٩- د. فاروق عباس حيدر: تخطيط المدن والقرى ، ط١، دون دار نشر، القاهرة، ١٩٩٤.

٤٠- مازن ليلو راضي: القانون الإداري ، ط١، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية ،مصر، ٢٠٠٥.

٤١- ==========: القانون الإداري ، ط٢، منشورات الاكاديمية العربية، الدنمارك،٢٠٠٨.

٤٢- ==========موسوعة القضاء الإداري (قضاء التعويض)،ط١، منشأة المعارف، المجلد الثاني، ٢٠١٧.

٤٣- ==========:القانون الإداري،ط٤، دار القارئ للطباعة والنشر والتوزيع ،بيروت ، لبنان ،٢٠١٧.

٤٤- د. ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري دراسة مقارنة، ط١، دون دار نشر، بغداد،٢٠٠٩.

٤٥- د. محسن العبودي: مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان ، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.

٤٦- د. محمد الصغير بعلي : الوجيز في المنازعات الإدارية ، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ،الجزائر،٢٠٠٥.

٤٧- ==========: القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء، ط١، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ،الجزائر،٢٠٠٧.

٤٨- د. محمد علي الخلايلة: الادارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الاردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠٠٩.

٤٩- د. محمود خلف الجبوري: القضاء الإداري في العراق، ط٢، دار المرتضى، بغداد ،٢٠١٤.

٥٠- د. محمود فهمي درويش واخرون : دليل الجمهورية العراقية لسنة ١٩٩٦٠، ط١، دون دار نشر، بغداد،٢٠١٣.

٥١- د. مدحت المحمود: المبادئ الدستورية والقانونية الواردة في الاحكام والقرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا للسنوات (٢٠٠٥-٢٠١٨)،ط١، بغداد ،٢٠١٩.

٥٢- د. مصطفى كامل: شرح القانون الاداري- المبادئ العامة والقانون الاداري العراقي، ط١، مطبعة النجاح ، بغداد،١٩٤٩.

٥٣- د. نجيب خلف احمد الجبوري : القانون الإداري، ط١، مكتبة يادكار ،السليمانية ، العراق،٢٠١٨.

٥٤- د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، ط٢ ، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠٢٠.

ثالثاً : الإطاريح والرسائل الجامعية

أ- الإطاريح الجامعية

١- رفاه كريم رزوقي كربل : دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

٢- شويح بن عثمان: حقوق وحريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، رسالة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد -تلمسان-،كلية الحقوق والعلوم السياسية،الجزائر،٢٠١٨.

٣- علي عبد الزهرة صافي: الدور الانشائي للقضاء الإداري في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بابل، ٢٠١٩.

٤- ميسون علي عبد الهادي: التنظيم القانوني للمحكمة الإدارية العليا في العراق (دراسة مقارنة) ،اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

ب- الرسائل الجامعية

١- ابو ذر شاكر عبد مرزوك: النظام القانوني لإدارة المجالس البلدية (دراسة مقارنة) بين العراق والاردن، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق، جامعة الشرق الاوسط ،الاردن،٢٠٠٨.

٢- احمد بلجيلالي: اشكالية عجز ميزانية البلديات : دراسة تطبيقية لبلديات: جيلالي بن عمار ، سيدي علي هلال، ثرطوفة بولاية تيارت، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة ابي بكر بلقايد -تلمسان-،الجزائر،٢٠١٠.

٣- ثابتي رمضان : اختصاصات المحاكم الإدارية في الجزائر ، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج-البويرة،٢٠١٦.

٤- جعيجع دليلة : مصادر ميزانية البلدية وسبل تنويعها في ظل القانون ١١-١٠،مذكرة ماجستير، ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة ،الجزائر،٢٠١٧.

٥- حبيب تايه كاظم الشمري: حدود التمييز بين الاستملاك المباشر والاستملاك غير المباشر(دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان،٢٠٢١.

٦- حماز ايمان، واوكيل نوال: دعوى القضاء الكامل في الجزائر، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج-البويرة، الجزائر،٢٠١٦.

٧- حوراء حيدر إبراهيم الشدود: دور الضبط الإداري في حماية البيئة في القانون العراقي(دراسة مقارنة) ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة بابل، ٢٠١٢.

٨- خالد مكصد نايف الجريان : تقويم وتطوير الاداء الرقابي للجنتي النزاهة والمالية في ضوء استراتيجية السلطة التشريعية العراقية، رسالة ماجستير، جامعة الجنان، كلية ادارة الاعمال، طرابلس-لبنان،٢٠١٣.

٩- رزايقية عبد اللطيف : الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٤.

١٠- سوداني كلثوم رحموني، خملاوي فتحية : النظام القانوني للإدارة المحلية في التشريع الجزائري ،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ادرار ،الجزائر،٢٠١٤.

١١- سيد علي خماري: ميزانية البلدية ودورها في التنمية ، مذكرة ماجستير، جامعة امحمد بوقرة-بومرداس، كلية الحقوق يودوام،الجزائر،٢٠١٥-٢٠١٦.

١٢- سيف الدين ماجد الدفافعة: هيأة تعيين المرجع في العراق في ظل احكام قانون مجلس شورى الدولة رقم ١٧لسنة٢٠١٣، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بيروت العربية،٢٠٢١ .

١٣- شقرانه عز الدين ، رابحي شوقي عطية: مساهمة الادارة المحلية في تفعيل الخدمات العامة(البلدية نموذجا) مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور بالجلفة ،الجزائر، ٢٠١٧.

١٤- عزيزية أحمد: التنظيم الإداري للجماعات المحلية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر،٢٠١٩.

١٥- علالي نوال: النزاع العادي للإدارة العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي-ام البواقي-،الجزائر ، ٢٠١٦.

١٦- غيث حميد كاظم عباس: التنظيم القانوني للمصادرة الإدارية" دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل ،٢٠٢١.

١٧- فضيلة مختاري: نظام البلدية(دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، ، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر،٢٠١٩.

١٨- قروف جمال: الرقابة القضائية على اعمال الضبط الإداري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار -عنابة،الجزائر،٢٠٠٦.

١٩- لشلاش محمد زكرياء: النظام القانوني للبلدية ما بين قانون ١٩٩٠وقانون ٢٠١١،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. مولاي الطاهر -سعيدة-، الجزائر،٢٠١٨.

٢٠- لعريبي خديجة: الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون البلدية الجديد ،مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي- ام البواقي- ،الجزائر،٢٠١٣.

٢١- مصيد مريم ،ناصيف مريم : الطعن بالنقض امام مجلس الدولة في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة اكلي محند اولحاج-البويرة، ، الجزائر،٢٠١٨.

٢٢- واضح فضيلة، مجكدود زاهية: التنظيم القضائي الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميره- بجاية ، ٢٠١٦.

رابعاً :الابحاث والمقالات والمحاضرات

١- د. اسماعيل صعصاع ، امين رحيم حميد: الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بإجازة البناء(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، السنة الثانية عشر، كلية القانون، جامعة بابل،٢٠٢٠.

٢-د. اقبال ناجي سعيد: اللامركزية الإدارية في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد ١، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٢٠.

٣- بن الشيخ عبد الباسط: النظام القانوني لمالية البلدية في التشريع الجزائي(ميزانية البلدية- ممتلكات البلدية)، بحث منشور في مجلة دفاتر السياسة والقانون، مجلد١٣،العدد١، ٢٠٢١.

٤- به رزان علي رحيم محمد: التظلم الإداري في التشريع العراقي والمصري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الفنون والأدب وعلوم الانسانيات والاجتماع ، العدد٢٤،العراق،٢٠١٨.

٥- بو عيسى سمير: مشاكل المجالس المنتخبة في الجزائر واسباب انسدادها، بحث منشور في المجلة الجزائرية للسياسات العامة ،العدد٥، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر ٣ ،٢٠١٤.

٦- د. رشا مقدم: شروط اقامة دعوى التعويض الإدارية في مجال التعمير على ضوء التشريع واجتهاد قضاء مجلس الدولة، بحث منشور في مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية ،مجلد٤، العدد٢، الجزائر،٢٠٢١.

٧- د. رفاه كريم رزوقي كربل : محاضرات القضاء الإداري ،كلية القانون، جامعة بابل ،٢٠١٨-٢٠١٩.

٨- زينب عبد الكاظم حسن: رقابة الهيئات المستقلة على الاختصاصات المالية للمحافظات غير المنتظمة في اقليم(دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الكوفة ،العدد٤١، ٢٠١٨.

٩- د. عامر زغير محيسن : اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالنظر تمييزا في احكام القضاء الإداري في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، مجلد(١)، العدد١٥،كلية القانون، جامعة كركوك ،٢٠١٥.

١٠- د. عامر عاشور عبد الله، وعواد حسين ياسين العبيدي : المسؤولية المدنية عن تعسف البلدية في منح اجازة البناء ،بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق،مجلد٥، العدد٢٠، ٢٠١٦.

١١- عجابي صبرينة: ضوابط الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية (دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب)، بحث منشور في مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، مجلد٧،العدد١، ٢٠١٨.

١٢- د. عزري الزين: النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية ، العدد٨، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر،٢٠٠٥.

١٣- د. فارس عبد الرحيم حاتم : مدى فاعلية مجلس الدولة العراقي في ظل قانون مجلس الدولة رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧- دراسة مقارنة ، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد(٥٩) ،كلية القانون ، جامعة الكوفة، ٢٠٢٠.

١٤- د. فواز خلف ظاهر واخرون: اجراءات الضبط الإداري في مواجهة العشوائيات والقيود الواردة عليها ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ،مجلد (٢٠)، العدد (٧٢) ،٢٠٢٢.

١٥- د. لشهب حورية : النظام القانوني لمجلس الدولة في الجزائر ،بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد١٢، ٢٠١٦.

١٦- د. مبروك عبد النور، و علي سالم محمد فاضل نور الدين: الرقابة القضائية والإدارية على المجالس المحلية، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية – المركز الجامعي علي كافي تندوف ،العدد٥، الجزائر ،٢٠١٨.

١٧- مروه موفق مهدي: الاختصاص النوعي للمحكمة الإدارية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، العدد٥،كلية القانون ،جامعة بغداد،٢٠١٩.

١٨- د. ميمونة سعاد: توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء في الجزائر، بحث منشور في مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية،العدد٢، الجزائر،٢٠١٧.

١٩- وفاء عز الدين ، وحمزة وهاب : بحث منشو رفي مجلة العلوم الانسانية ، مجلد (٣١) ، عدد(٣) ،٢٠٢٠.

خامساً: التشريعات

أ : الدساتير :

الدساتير العراقية :

١- القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥الملغى.

٢- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٥٨ الملغى.

٣- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٤الملغى.

٤- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨الملغى.

٥- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠الملغى.

٦- قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة٢٠٠٤الملغى.

٧- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

الدساتير العربية :

١- دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لعام ١٩٦٣الملغى.

٢- دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لعام ١٩٧٦الملغى.

٣- دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لعام ١٩٨٩الملغى.

٤- دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة ١٩٩٦المعدل

٥- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لعام٢٠٢٠.

الدساتير الاجنبية :

١- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لسنة ١٩٥٨ المعدل.

ب : القوانين :

القوانين العراقية :

١- قانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧الملغى.

٢- قانون ادارة البلديات رقم(٨٤) لسنة١٩٣١الملغى.

٣- قانون رقم (٤٥) لسنة ١٩٣٥ التعديل الاول لقانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧الملغى.

٤- قانون اصول المحاسبات العامة العراقي رقم (٢٨) لسنة ١٩٤٠الملغى.

٥- قانون رقم (١٥) لسنة ١٩٥١ قانون التعديل الثاني لقانون دائرة تدقيق الحسابات العامة رقم (١٧) لسنة ١٩٢٧الملغى

٦- القانون المدني العراقي رقم(٤٠) لسنة١٩٥١المعدل.

٧- قانون تبليط الشوارع رقم (٨٥) لسنة١٩٦٣المعدل.

٨- قانون واردات البلديات رقم (١٣٠) لسنة١٩٦٣المعدل.

٩- قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤المعدل .

١٠- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٨ الملغى.

١١- قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩المعدل.

١٢- قانون التسجيل العقاري رقم (٤٣) لسنة١٩٧١المعدل.

١٣- قانون تحصيل الديون الحكومية رقم (٥٦) لسنة١٩٧٧ المعدل.

١٤- قانون مجلس الدولة رقم(٦٥) لسنة ١٩٧٧المعدل.

١٥- قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠) لسنة١٩٧٩المعدل.

١٦- قانون ديوان الرقابة المالية رقم (١٩٤) لسنة ١٩٨٠ الملغى.

١٧- قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١المعدل.

١٨- قانون رقم(١٠٦) لسنة ١٩٨٩ التعديل الثاني لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٧.

١٩- قانون الاستثمار الصناعي للقطاعين الخاص والمختلط رقم(٢٠) لسنة ١٩٩٨المعدل.

٢٠- قانون تنظيم الخدمات الصناعية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٠.

٢١- قانون رقم (١٣) لسنة٢٠٠١تعديل قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥لسنة١٩٦٤.

٢٢- قانون رقم(١٧) لسنة ٢٠٠٥ قانون إلغاء النصوص القانونية التي تمنع المحاكم من سماع الدعاوى المعدل.

٢٣- قانون الاستثمار رقم(١٣) لسنة ٢٠٠٦المعدل.

٢٤- قانون وزارة البيئة رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨المعدل.

٢٥- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم(٢١) لسنة٢٠٠٨ المعدل.

٢٦- قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٩.

٢٧- قانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل

٢٨- قانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم (٣١) لسنة ٢٠١١المعدل.

٢٩- قانون رقم (٣٣) لسنة ٢٠١٢ قانون وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة.

٣٠- قانون رقم (١٠٤) لسنة ٢٠١٢ التعديل الاول لقانون ديوان الرقابة المالية الاتحادي رقم(٣١) لسنة ٢٠١١.

٣١- قانون رقم(١٧) لسنة ٢٠١٣التعديل الخامس لقانون مجلس الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٧ المعدل.

٣٢- قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة٢٠١٣ المعدل .

٣٣- قانون رعاية ذوي الاعاقة والاحتياجات الخاصة رقم(٣٨) لسنة٢٠١٣

٣٤- قانون رقم (٦) لسنة٢٠١٥التعديل الرابع لقانون تبليط الشوارع رقم ٨٥ لسنة ١٩٦٣.

٣٥- قانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧قانون مجلس الدولة .

٣٦- قانون رقم(١٠) لسنة٢٠١٨ التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم٢١لسنة٢٠٠٨.

٣٧- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم(١٣) لسنة ٢٠١٨.

٣٨- قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة٢٠١٩المعدل.

٣٩- قانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٩ التعديل الثاني لقانون انتخابات مجالس المحافظات والاقضية رقم(١٢) لسنة ٢٠١٨.

٤٠- قانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩التعديل الاول لقانون هيأة النزاهة والكسب غير المشروع رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ المعدل.

القوانين العربية

الجزائر

١- قانون رقم(٦٧-٢٤) لسنة ١٩٦٧المتضمن القانون البلدي.

٢- قانون رقم (٦٧- ٨٣) لسنة ١٩٦٧القانون المعدل والمكمل لقانون المالية.

٣- قانون رقم (٧٥-٥٨) لسنة١٩٧٥ المتضمن القانون المدني الممتم والمعدل.

٤- قانون رقم(٧٦-٦٢٩) لسنة ١٩٧٦ المتعلق بحماية الطبيعة.

٥- قانون رقم(٨٠-١٢) لسنة ١٩٨٠ قانون المالية.

٦- قانون رقم (٩٠-٠٨) لسنة ١٩٩٠ المتعلق بالبلدية.

٧- قانون رقم (٩٠-٢٩) لسنة ١٩٩٠المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم

٨- قانون التوجيه رقم(٩٢-١٢٠) لسنة ١٩٩٢المتعلق بالإدارة الاقليمية للجمهورية.

٩- قانون رقم(٩٩-١١) لسنة ١٩٩٩ قانون المالية.

١٠- قانون رقم(٠١- ١٩) لسنة ٢٠٠١المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وازالتها.

١١- قانون رقم(٠٥-١١) لسنة ٢٠٠٥ القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الجزائري.

١٢- قانون رقم (٠٣-٠٦) لسنة٢٠٠٦القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية.

١٣- قانون رقم(٠٧-٠٦) لسنة ٢٠٠٧ يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.

١٤- قانون رقم (٠٨-٠٢) لسنة ٢٠٠٨قانون المالية التكميلي.

١٥- قانون رقم(٠٩-٠٨) لسنة ٢٠٠٨ قانون الاجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

١٦- قانون رقم(١١-١٠) لسنة٢٠١١المتعلق بالبلدية.

١٧- قانون رقم (١٢-٠١) لسنة ٢٠١٢القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

١٨- قانون رقم(١٦-١٠) لسنة ٢٠١٦القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

القوانين الاجنبية

فرنسا

١- القانون البلدي الفرنسي لسنة ١٨٨٤.

٢- قانون الطيران المدني الفرنسي رقم (٧٣-١٠) لسنة ١٩٧٣ المعدل.

٣- قانون البناء والاسكان العمراني الفرنسي لسنة ١٩٧٧المعدل.

٤- قانون رقم(٧٧-٢) لسنة ١٩٧٧قانون بناء الهندسة المعمارية الفرنسي المعدل.

٥- قانون رقم (٩٠) لسنة١٩٧٧ المتعلق بشان مراجعة مدونة الادارة المجتمعية وترميز النصوص التشريعية المطبقة على البلديات.

٦- قانون رقم(٣٢٩-٧٨) لسنة ١٩٧٨قانون التنظيم القضائي الفرنسي المعدل.

٧- قانون الاجراءات المدنية الفرنسي لسنة ١٩٧٩المعدل.

٨- قانون رقم(١٠) لسنة ١٩٨٠ قانون الضرائب المحلية المعدل.

٩- قانون رقم(٢١٣-٨٢) لسنة ١٩٨٢المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمناطق والاقاليم الفرنسي .

١٠- قانون رقم(٦٢٣-٨٢) لسنة ١٩٨٢المعدل والمكمل للقانون رقم(٨٢- ٢١٣) لسنة١٩٨٢ المتعلق بحقوق وحريات البلديات والمصالح والمناطق المعدل.

١١- قانون رقم(٩٧٤) لسنة ١٩٨٢ قانون تعديل القانون الانتخابي المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس البلدية وشروط تسجيل المواطنين خارج فرنسا بشان القوائم الانتخابية.

١٢- قانون تخطيط المدن لسنة ١٩٨٨المعدل.

١٣- القانون العام للسلطات المحلية والاقليمية الفرنسي لسنة ١٩٩٦المعدل.

١٤- قانون القضاء الاداري الفرنسي لسنة ٢٠٠٠ المعدل.

١٥- قانون رقم(١١٦٥) لسنة ٢٠٠٣ المتعلق بالتبسيط الإداري في المسائل الانتخابية.

١٦- قانون رقم(١٢٨) لسنة ٢٠٠٧ قانون التعيين.

١٧- قانون رقم (٣٥١) لسنة ٢٠١٢قانون الامن الداخلي المعدل.

١٨- قانون رقم (٤٠٣) لسنة ٢٠١٣ المتعلق بانتخاب اعضاء المجالس البلدية والمستشارين البلديين ومستشاري المجتمع وتعديل التقويم الانتخابي.

١٩- قانون رقم (١٩٠٠) لسنة ٢٠٢١قانون الضرائب العام المعدل .

ج- القرارات

في العراق

١- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٢٨٩) لسنة ١٩٨٠.

٢- قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (٣٨) لسنة ١٩٩٩.

٣- قرار مجلس الوزراء رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٤ الامر التشريعي الخاص بإزالة التمييز بين المواطنين في الحصول على الاراضي السكنية.

٤- قرار مجلس الوزراء رقم(٥٤٠) لسنة٢٠١٣.

٥- قرار مجلس الوزراء رقم(١٦٨) لسنة٢٠١٤.

د: الانظمة والتعليمات :

في العراق

١- تعليمات منح اجازات البناء والمصادقة على التصاميم القطاعية للإفراز التي تقع خارج حدود البلديات رقم(١) لسنة ٢٠٠٠.

٢- ضوابط تخصيص قطع الاراضي السكنية بالعدد(٣٤٠و٣٤١) في ٢٠٠٦/٧/٥و(٤٢٦٣) في ٧/ ٢٠١٣/١٠/ضوابط غير منشورة.

٣- نظام اجازات البناء رقم(٢) لسنة٢٠١٦.

٤- تعليمات رقم (٤) لسنة٢٠١٧ تسهيل تنفيذ قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم (٢١) لسنة٢٠١٣ المعدل .

في الجزائر

١- القرار الوزاري رقم (٦٧٢٩) لسنة ١٩٨١المتضمن التنظيم الإداري لمصالح البلدية المؤرخ في ١٩٨١/١٠/١١.

٢- المرسوم رقم (٣٧٢/٨١) لسنة ١٩٨١الخاص بصلاحيات البلدية واختصاصاتها في القطاع السياحي.

٣- المرسوم التنفيذي رقم(٢٦) لسنة ١٩٩١ المتعلق بالتنظيم الإداري لمصالح البلدية .

٤- المرسوم التنفيذي رقم(٩١-١٧٦) لسنة ١٩٩١الذي بحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك.

٥- المرسوم التنفيذي رقم(١٣- ١٠٥) لسنة ٢٠١٣يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي.

سادساً: الأحكام والقرارات القضائية :

أ : في العراق :

- **الاحكام والقرارات غير المنشورة**

١- حكم محكمة استئناف بابل الاتحادية /الهيأة الاستئنافية الاولى بالعدد١٠٧/س/ ٢٠١٥ في٢٩ /١/ ٢٠١٥/ حكم غير منشور.

٢- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٤١٣/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠١٩ت٣٤٤في٢٠١٩/١/٢٢/حكم غير منشور.

٣- حكم محكمة استئناف بابل الاتحادية /الهيأة الاستئنافية الاولى بالعدد٢٩/س/ ٢٠١٩ في٢٧ /٥/ ٢٠١٩/ حكم غير منشور.

٤- حكم محكمة جنح القاسم بالعدد٣٣٥/ج/٢٠١٩في٢٠١٩/٧/١١/حكم غير منشور المصدق تميزا بحكم محكمة استئناف بابل الاتحادية بالعدد١٩٣/ت/جزائية/٢٠١٩في٢٠١٩/١١/١٢.

٥- حكم محكمة القضاء الإداري بالعدد٢٠١٩/٣٤١٨في٢٠١٩/٩/٣/حكم غير منشور.

٦- حكم محكمة استئناف بابل الاتحادية/الهيأة الاستئنافية الاولى /بالعدد٦٤٧ /س /٢٠١٩ في ٢٠١٩/٩/١٩/ حكم غير منشور.

٧- حكم المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة بالعدد١٩٠٩/قضاء اداري/تمييز /٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٢/١٢/حكم غير منشور.

٨- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ١٦٦١/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢٠ت ١٦٢٤ في ٢٠٢٠/٥/٣/ حكم غير منشور.

٩- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد٢٢٦٢/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢٠ في٢٥ /٨/٢٠٢٠ /حكم غير منشور.

١٠- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٣٣٥١/الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢١ت٣٨١٨في١٢ / ٢٠٢١/٩/حكم غير منشور.

١١- حكم محكمة بداءة الديوانية بالعدد ٣١٣/ب/٢٠٢٠/ في ٢٠٢٠/١١/٩/ حكم غير منشور.

١٢- حكم محكمة استئناف بابل بصفتها التميزية بالعدد ٦٩٢/٦٨١ت/ جزائية/٢٠٢٠في ١١/١٩ / ٢٠٢٠ / حكم غير منشور.

١٣- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٢٣٢/ الهيأة الاستئنافية عقار/٢٠٢١ في٢٧/١/ ٢٠٢١ / حكم غير منشور.

١٤- حكم محكمة جنايات كربلاء/ الهيأة الاولى بالعدد ٥٣٣/ج هـ١/٢٠٢١في٢٢ /٨/٢٠٢١ /حكم غير منشور.

- **الاحكام والقرارات المنشورة**

١- حكم محكمة التمييز المرقم (١٢٤٤) في(١٩٥٣/٤/١٦) / حكم منشور.

٢- حكم محكمة التمييز الاتحادية / مدني/ بالعدد/١٩٢/اجازة بناء دائميه / ٢٠٠٧في ٢٠٠٨/٦/١٦، حكم منشور.

٣- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد١٣٩٦/عقد ايجار/٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٦/١٦، حكم منشور.

٤- حكم محكمة التمييز الاتحادية / مدني/ بالعدد/١٤٩١/تخصيص قطعة ارض / ٢٠٠٨في ٢٠٠٨/٦/٢٩، حكم منشور.

٥- حكم محكمة استئناف الكرخ بصفتها التمييزية بالعدد٦٠٣/م/٢٠١٠ في ٢٠١٠/٦/٢٩/ حكم منشور.

٦- حكم محكمة القضاء الإداري بالعدد٢٠١٢/٢٦٠في ٢٠١٢/١٠/٨/ حكم منشور.

٧- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٣٠/اتحادية/تمييز/٢٠١٣في ٢٠١٣/٣/١٢ / حكم منشور.

٨- حكم محكمة التمييز الاتحادية بالعدد ٨٢/ الهيأة الموسعة المدنية/ ٢٠١٩/ ت/٩٧ في ٢٠١٩/٣/١٨/ حكم منشور.

٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ١٠٨/ وموحدتها١٢٤/اتحادية /٢٠١٩ الصادر في ٢٠٢٠/١/٢٠/ قرار منشور.

١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٢١٣/اتحادية /٢٠١٩ في ٢٠٢٢/٢/٩/ قرار منشور.

ب- في الجزائر

- **الاحكام والقرارات المنشورة**

١- قرار المحكمة العليا في الجزائر الصادر في ١١/١٣/ ١٩٨٥ /قرار منشور.

٢- قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ ١٩٩٩/٥/٣/ قرار منشور.

٣- قرار مجلس الدولة الجزائري/الغرفة الثالثة رقم (١٦٠٠١٧) في١٩٩٩/٥/٢١، قرار منشور.

٤- القرار الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١/٣١/ قرار منشور.

٥- قرار مجلس الدولة الجزائري/ الغرفة الثالثة رقم (٣٦٩٧٧) المؤرخ في ٢٠٠٨/٢/٢٧/ قرار منشور.

٦- قرار مجلس الدولة الجزائري /الغرفة الثالثة بالعدد (٠٥٠١٦٩) في ٢٠١٠/٢/٢٥/ فرار منشور.

٧- قرار المحكمة العليا/الغرفة العقارية/القسم الثالث/بالعدد(٢٦١٢٤٥) في٢٠١٠/١٠/١٤/ قرار منشور.

٨- حكم المحكمة العليا/الغرف المدنية بالعدد(١١٧٩٠٨١) في٢٠١٨/٠٢/٢٢) حكم منشور.

ج- في فرنسا

- **الاحكام والقرارات المنشورة**

١- حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر(١٩٢١/٦/١٠) / حكم منشور

٢- قرار المحكمة التجارية الفرنسية الصادر بتاريخ ٦/ ديسمبر/٢٠٠٠/ قرار منشور.

٣- حكم مجلس الدولة الفرنسي بالعدد (٢٧٠٩٤٨) في ٥/ ديسمبر /٢٠٠٥ / حكم منشور

٤- حكم المحكمة الإدارية الفرنسية رقم(٠٨٨٠٠٩١) في٢٠١٢/٩/٢٠ / حكم منشور.

٥- حكم مجلس الدولة الفرنسي رقم(٣٨٧٧٦٩) في١٠/ فبراير /شباط/ ٢٠١٦/ حكم منشور.

٦- حكم محكمة استئناف فرساي /الغرفة السادسة عشرة/ بالعدد(١٥-٠٤٧٦٧١) في ٢١/ سبتمبر /ايلول / ٢٠١٦/ حكم منشور.

٧- حكم مجلس الدولة الفرنسي /الدائرة الاولى والثانية مجتمعتان رقم (٣٩٢٩٩٨ في ٢٢/فبراير/شباط/٢٠١٧)/ حكم منشور.

٨- حكم محكمة استئناف ايكس اون بروفانس الفرنسية/ الغرفة المدنية الثالثة بالعدد (١٧-٠٨٠٧٦ في١٩/ ٩/ ٢٠١٩)/ حكم منشور.

٩- حكم مجلس الدولة الفرنسي بالسيدة (Lhermitte)/ حكم منشور.

١٠- الامر الوبائي الصادر عن محكمة كآين الإدارية الفرنسية رقم(٢٠٠٠٧١١) في٢٠٢٠/٣/٣١/ الامر منشور.

١١- قرار محكمة النقض الفرنسية /الغرفة المدنية الثالثة/ رقم (١٩-١٩,٢١٨) في١٧/ديسمبر/كانون الاول/٢٠٢٠/ قرار منشور.

١٢- حكم مجلس الدولة الفرنسي بالعدد(٤٣٩٦٥٣) في ١٣/سبتمبر/ايلول/٢٠٢١ / حكم منشور.

١٣- قرار محكمة النقض الفرنسية /الغرفة المدنية الثالثة/ رقم ١٩-٥٩٤. ٢٤ في٢٠٢٢/٣/٩/ قرار منشور.

١٤- قرار محكمة النقض الفرنسية /الغرفة المدنية الثالثة/ رقم(٢١-١٢٨٩٣) في٦/ابريل/نيسان/ ٢٠٢٢ / قرار منشور.

سابعاً :التقارير والبيانات

١- بيان تعديل اصناف البلديات لكافة المحافظات رقم (١) لسنة ١٩٩٨ في ١٩٩٨/١/١/ المنشور على موقع درر العراق(https://wiki.dorar-aliraq.net) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٣٠الساعة ١ص.

٢- تقرير تفصيلي عن تقويم اداء سياسة وزارة البلديات والاشغال العامة بخصوص الادارة الاستراتيجية للنفايات: ٢٠١٧، تقرير منشور على موقع ديوان الرقابة المالية الاتحادي (www.fbsa.gov.iq.) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٧ الساعة ٨ م.

٣- التقرير السنوي لهيأة النزاهة الاتحادية لعام٢٠٢٠، منشور على الموقع الرسمي لهيأة النزاهة الاتحادية (https.www.nazha.iq). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٥ الساعة ٢م.

٤- بيانات الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات منشورة على الموقع وزارة العدل الالكتروني(https:// web.archive.org.) بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٢٥تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٩.

٥- بيان صادر عن وزيرة الاعمار والاسكان والبلديات العامة لاستحداث بلدية في ناحية النهرين (الحردانية) في محافظة صلاح الدين/ قضاء الضلوعية، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٥٠) في٤ /١٠/ ٢٠٢١.

٦- اعلان صادر عن وزيرة الاعمار والاسكان والبلديات عن نية استحداث بلدية السهل الاخضر في قضاء الشرقاط ، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٦٥٧) في٦/١٢/٢٠٢١.

٧- اعلان صادر عن وزيرة الاعمار والاسكان والبلديات عن نية استحداث بلدية المدينة القديمة في محافظة النجف الاشرف، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد(٤٦٦٧) في ٢٠٢٢/٢/١٤.

٨- اجراءات منشورة على موقع مديرية بلديات البصرة الالكتروني(. baladyatbasrah.iq gov. http ://www) ، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢٧الساعة ٧م.

ثامناً:- الزيارات الميدانية

١- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام)، مقابلة مباشرة مع مدير بلدية القاسم اجريت بتاريخ ٢٠٢١/١١/٣٠بخصوص صلاحيات مدير البلدية ومدى الجدية في تطبيقها بعد نقل الصلاحيات .

٢- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) / شعبة الموازنات /مقابلة مع مسؤولة شعبة الموازنات بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٢٠.

٣- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) / شعبة الواردات/مقابلة مع مسؤول شعبة الواردات بتاريخ٢٠٢١/١٢/٢٠.

٤- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) / شعبة الواردات/، مقابلة مع احد الجباة بتاريخ٢٠٢١/١٢/٢٠.

٥- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) / شعبة التدقيق/مقابلة مع مسؤول شعبة التدقيق بتاريخ٢٠/١٢/٢٠٢١.

٦- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم (عليه السلام) / مقابلة مع مسؤولة وحدة الاراضي/شعبة الاملاك بتاريخ٣١/٥/٢٠٢٢.

٧- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) / مقابلة مع مسؤول شعبة البيئة بتاريخ٣١/٥/٢٠٢٢.

٨- زيارة ميدانية لمديرية بلدية القاسم(علية السلام) / مقابلة مع مسؤول شعبة تنظيم المدن بتاريخ١٩/٦/٢٠٢٢.

تاسعاً : الكتب الرسمية :

١- كتاب وزارة البلديات والاشغال العامة / مديرية البلديات العامة / التخطيط والمتابعة ذي العدد (٢١٤٧) في٢٤/١/٢٠١١/غير منشور.

٢- كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد٢/١/ق/٣/٤٢/٠٠٠٩١٥في١٠/٦/٢٠١٦ ،المتضمن ضوابط بيع قطع الاراضي السكنية للمتجاوزين وفق المادة (٢٥/ثالثاً) من قانون بيع وايجار اموال الدولة رقم ٢١ لسنة ٢٠١٣المعدل / ضوابط غير منشورة.

٣-كتاب مديرية البلديات العامة / الاملاك بالعدد (٢٧٧٩) في ٤/١٢/٢٠١٦/غير منشور.

٤- كتاب ديوان محافظة بابل/مديرية بلديات بابل/شعبة الموارد البشرية/ ذي العدد٢٨٠٩٠ في ٤/١١/٢٠١٨/غير منشور.

٥- كتاب مجلس القضاء الاعلى بالعدد ٨٣/ مكتب/٢٠٢٠ في ٢٣/١/٢٠٢٠/غير منشور.

٦- كتاب ديوان محافظة بابل/مديرية بلديات بابل/شعبة الموارد البشرية/ ذي العدد ٤٣٢٠في٨/٢/٢٠٢١/غير منشور.

٧- كتاب مجلس القضاء الاعلى/ مكتب رئيس المجلس/ بالعدد ٩٧٠/ مكتب/ ٢٠٢١ في ٢/١١/٢٠٢١/غير منشور.

٨- كتاب مديرية بلدية القاسم/ شعبة تنظيم المدن بالعدد(١٠٥٨) في١٥ /٢/٢٠٢٢/غير منشور.

٩- كتاب مجلس القضاء الاعلى/ دائرة شؤون القضاء الاعلى واعضاء الادعاء العام/ بالعدد ٤٣٧/ق/ ٢٠٢٢ في ١٥/٥/٢٠٢٢/ غير منشور.

عاشراً: المواقع على شبكة الانترنيت :

١- موقع بلديات فرنسا ويكيبيديا. (https:www.ar.m.wikipedia.org.) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٣٠الساعة٤م .

٢- موقع المحكمة العليا في الجزائر (http://www.coursupreme.d) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٣٠الساعة١٠م.

٣- موقع وزارة العدل العراقية(https://www.moj.gov.iq)،تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/١/٣٠الساعة١٢م.

٤- موقع التشريعات الفرنسية (https://www.legifrance.gouv.fr). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٢٠ الساعة ٢ص.

٥- موقع درر العراق(https://wiki.dorar-aliraq.net). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٣٠الساعة ١ص.

٦- موقع المدينة في فرنسا(https://:stringfixer.Com.ar.Commune-in-France.)، تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٣٠الساعة ٢ص.

٧- موقع رضوى الالكتروني: (http://www.rudaw.net/arabic/middleeast/iraq/). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٢/٣٠الساعة١٥:٦م.

٨- موقع السلطات المحلية الفرنسي .(https://www.cohesion-territoires.gouv.fr). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢ /٣/٢٥الساعة ١٢م.

٩- موقع مجلس القضاء الاعلى (https://www.hjc.iq/qview). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٣الساعة٢:٣٠م.

١٠- موقع محكمة النقض الفرنسية (https://www.courdecassation.fr.). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة ٥:٣٣م.

١١- موقع محكمة استئناف فرساي(https://www.cours-apple.justice.fr/Versailles). (تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٩الساعة ١١م.

١٢- موقع هاوت سافوي الفرنسي(https://www.haute-savoie.gouv.fr.). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٤/٢٥الساعة ٣م.

١٣- موقع المحامي الالكتروني. (https://elmouhami.com). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٥ الساعة ٨ م.

١٤- الموقع الرسمي لهيأة النزاهة الاتحادية. (https.www.nazha.iq)://. تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٥ الساعة ٢م.

١٥- موقع الموسوعة القانونية الشاملة (universal-legal-encyclopedia-com .https://www.). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٥الساعة ٥م.

١٦- موقع ديوان الرقابة المالية الاتحادي .(https://www.fbsa.gov.iq). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٧ الساعة ٨ م.

١٧- موقع وزارة العدل (https:// web.archive.org.). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٩.

١٨- الموقع الالكتروني(https://.cosit.gov.iq) تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢٨الساعة ١ص.

١٩- موقع المحكمة الاتحادية العليا في العراق (https://www.iraqfsc.iq). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٦/٥الساعة٣:٣٠م.

احد عشر: الكتب المترجمة :

١- جورج فوديل وبيار دلفولفيه: القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، ج٢،ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، لبنان،٢٠٠٨.

٢- مارسولون، بروسبير، جي يريان: احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي، ترجمة احمد يسري : منشاة المعارف ،الاسكندرية ، دون سنة نشر.

٣- موريس دوفرجيه: دساتير فرنسا، ترجمة احمد حسيب عباس: ط١، المطبعة النموذجية ، القاهرة ، بدون سنة نشر.

أثنى عشر : الكتب باللغة الاجنبية :

1- Franck Moderne : Lavenir des schemas directeurs et des plans d' occupation des sols ,Universte paris .

2- Gerald Darmanin et al: Leguidedu Maire, Direction Generale des collectivities locales, paris , 2020.

3- Martian Lombard :droit adminitistrati،5eemedition ، paris.

4- Nicholas A.Robinso et autres : Compartive Environmental Law, tumsun – ruytirz,2018.

5- Pierre NGahane :Le maire la prevention de la delinquance5eemedition,Direction de l'information legale et administrative, paris, 2014.

Abstract

The Legal organization of municipality in Iraq is of great importance as it shows the necessary legal rules to organize municipality as an important service department that cannot be overlooked because it is directly linked to the citizen as a form of administrative decentralization by defining its authority, budget, and competencies as a legal entity under the amended Municipal Administration Law No. 165 For 1964.

In order to give an integrated picture of legal organization of municipality, whether in Iraq or the countries under comparison, the comparative analytical approach is adopted, in addition to the opinions of jurisprudence and judiciary regarding this matter. The present study draws a comparison with the legislation in Algeria and France for the purpose of benefiting from their scientific experiences, taking into account the field study so that obstacles can be identified and overcome and services can be provided. To obtain its objectives, the present study presents the conceptual framework of municipality in order to define it and its types and to indicate conditions for its establishment and its legal basis. Municipality is defined as a local establishment whose aim is to provide services within a specific region. It turns out that municipalities are subject to conditions that must be met. Establishing them is announced by a decision of the minister, which is subject to the objections of citizens and departments. The present study distinguishes municipality from Baghdad municipality. It is found out that it is one of the self-financing departments that has a legal personality that enables it to litigate and contract, which is inferenced from the constitution. The present study tackles the administrative organization that includes municipality in terms of selection and formation. It is found that there are two bodies, the first of which is the municipal council, which is elected. Its powers are also tackled, which clearly indicates that it practices wide powers. But, this body was not able to continue as it was canceled due to the interference of legislation in the work of municipality, which constitutes a loophole in the law that must be addressed. The study also tackles the powers of the mayor by explaining how he is chosen. It is found that he is appointed by the central administrative authority and practices limited powers and has one deputy regardless of the type of municipality, but he needs to grant other powers, including Appointment for the purpose of addressing the shortage of staff to perform services. The study tackles the financial organization of municipality, which indicates that it has a budget that it prepares for the purpose of performing services, but it faces a problem in ratification due

to the abolition of municipal councils and provinces and their submission to the approval of the House of Representatives, which made the matter more complicated. Municipality practices regulatory competencies, which are either related to the basic design that cannot be overlooked as it determines the uses of the land. It may also be related to the granting of building permits, or they are competencies related to environmental protection and the provision of social services, in addition to hygiene. As for the competencies related to the provision of social services, provision of housing by allocating plots of land to those who are eligible represents one of the important aspects. Supervision on municipal works may be popular, political, or parliamentary, in addition to administrative supervision exercised by the central administrative authorities over the works and people of the municipality as a specific decentralized administrative body According to the text of the law, by monitoring the legality of the acts issued by them and their compatibility with the law.

The present study also tackles supervision of independent bodies through the Financial Supervision Bureau or the Integrity Commission. It was found that they refer to the municipal institutions to combat financial and administrative corruption through the news they receive through their websites, in addition to judicial supervision, which emerges when there is abuse by the administration as the party that is abused by the municipality resorts to judiciary through a lawsuit, whether before the ordinary or administrative judiciary as the judiciary practices its control through the ordinary courts, represented by the Court of First Instance as a first degree of litigation and appeal as a second degree, after which it is subject to the control of the Court of Cassation, through the Administrative Court of Justice. It is one of the parties that practice its control over the municipality through a lawsuit filed by the aggrieved party from the municipality. The rights of individuals and the municipality, in addition to this, are viewed by administrative courts of appeal. Finally, the researcher presents conclusions and suggestions that contribute to resolving Legislative shortcomings to organize municipality.

The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and Scientific Research
University of Babylon
College of Law

The Legal organization of The Municipality in Iraq
" A comparative study "

A Thesis Submitted
To the Council of the College of Law - University of Babylon
It is part of the requirements for a master's degree in law - public law
By the student

Hanan Sabbar Hilal ALameri

Supervised by

Dr. Rafah Karim Karbel
Assistant Prof. of Administrative Law

1444 A. H. 2022 A. D.