

جامعة الجيلالي بونعامة - خميس مليانة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق - ماستر

محاضرات في مقياس قانون البلدية الجزء الثاني

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر - تخصص قانون إدارة و تسيير الجماعات المحلية

من إعداد الدكتور: طيبون حكيم

السنة الجامعية 2020/2021

المحور الرابع: الوصاية الإدارية على البلدية

تتمتع البلدية في ممارسة صلاحياتها، بالاستقلالية الإدارية و المالية، الناتجة عن منحها الشخصية المعنوية، إلا أن هذه الاستقلالية، ليست مطلقة و إنما هي محدودة بحاجز و هو ما يعرف بمبدأ وحدة الدولة، باعتبار أن البلدية هي جماعة إدارية إقليمية داخل الدولة الموحدة البسيطة، تخضع لرقابة الدولة، و التي تعرف بـ: "الرقابة الوصائية على البلدية" أو "الوصاية الإدارية".

و تعرف الوصاية الإدارية: بأنها رقابة إدارية خارجية، استثنائية، تمارسها الدولة ممثلة في السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية (البلدية، الولاية) على أجهزتها و على أعمالها. و ذلك، حماية لمبدأ المشروعية¹. و لتناول مظاهر هذه الرقابة، لابد من التطرق، للرقابة على الهيئات البلدية (المبحث الأول)، ثم الرقابة على أعمال البلدية (المبحث الثاني)، و هذا فيما يلي:

المبحث الأول: الوصاية الإدارية على هيئات البلدية:

تتجسد الوصاية الإدارية على هيئات البلدية في الوصاية على هيئة البلدية ككل؛ أي المجلس الشعبي البلدي ككل (المطلب الأول)، و في الرقابة على أعضاء الهيئة التداولية و الهيئة التنفيذية؛ أي أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثاني):

المطلب الأول: الوصاية الإدارية على هيئة البلدية (المجلس الشعبي البلدي ككل): حل المجلس

تتمثل الوصاية الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على هيئة البلدية ككل، أي المجلس الشعبي البلدي ككل في آلية: حل المجلس الشعبي البلدي، و لتناول هذه الآلية، لابد من التطرق إلى تعريف حل المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، تبين حالات حل المجلس (ثانياً)، ثم إجراءاته و الآثار المترتبة عليه (ثالثاً)، و هذا على النحو التالي:

أولاً- تعريف حل المجلس الشعبي البلدي: يعرف الحل بأنه: تلك الوسيلة القانونية أو الإجراء القانوني الذي يتم بموجبه إنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي²، و إزالة صفة العضوية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي. دون أن يترتب عنه مساس بالشخصية الاعتبارية للبلدية.

ثانياً- حالات حل المجلس الشعبي البلدي:

نظرا لخطورة حل المجلس الشعبي البلدي، على مبدأ التمثيل الشعبي، و نظام العهدة الانتخابية و الديمقراطية المحلية، فقد حصره المشرع في ثمانية حالات، تشكل دوافع لحل المجلس الشعبي

¹ راجع عمار بوضياف، المرجع السابق، ص37.

² نفس المرجع، ص 294.

البلدي، نصت عليها المادة 46 منه وهي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلافات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأننتهم،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اصدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- ثالثا- إجراءات الحل، ضماناته و الآثار المترتبة عنه:

* إجراءات حل المجلس:

نصت المادة 47 من القانون رقم 11-10 على ما يلي:

يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي صادر من رئيس الجمهورية، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

* ضمانات حماية مبدأ التمثيل الشعبي:

- حماية لمبدأ التمثيل و لخطورة الحل على هذا المبدأ، فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الضمانات:
- حصر حالات حل المجلس الشعبي البلدي¹.
- وجوب صدور تقرير من طرف وزير الداخلية، باعتباره سلطة وصية على الجماعات الإقليمية
- وجوب صدور مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، ينشر في الجريدة الرسمية، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الذي يمثل الإرادة الشعبية، وهو حامي الإدارة الشعبية و حامي الدستور و حامي وحدة الدولة. إلا أن هناك من الباحثين من يرى أن مبررات منح الاختصاص لرئيس الجمهورية لحل المجلس هي غير كافية، و ذلك بسبب أن رئيس الجمهورية هو جهاز في السلطة التنفيذية، و أن

¹ راجع المادة 46 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر ، و كذلك المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016، الذي يحدد كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة (ج ر رقم 18 لسنة 2016، ص8).

القاضي هو وحده الكفيل بحماية مبدأ المشروعية، و الإرادة الشعبية. لذلك، يرى هذا الاتجاه من الباحثين أنه من الضروري منح اختصاص حل المجالس المنتخبة إلى القضاء، بعد دعوى قضائية ترفعها السلطة الوصية ضد المجلس الشعبي البلدي الذي تتوفر فيه إحدى حالات الحل.

* الآثار المترتبة عن حل المجلس:

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي

- إزالة صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأعضاء الذين يحملون صفة عضو . و بالتالي، إنهاء مهامهم التي تتعلق بممارسة العهدة الانتخابية.

- ضمان استمرارية عمل البلدية بتعين الوالي متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية¹، يعمل تحت سلطة الوالي.

-إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل، يمارس مهامه إلى غاية انتهاء فترة العهدة الانتخابية المتبقية. و في حالة تصادف الحل مع السنة الأخيرة للعهدة الانتخابية لا يتم إجراء انتخابات، و إنما يتم تسيير البلدية عن طريق متصرف و مساعدين.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على كل الأعضاء والرئيس:

لقد وضع المشرع في قانون البلدية، نظام رقابي على منتخبى البلدية، أي أعضاء المجلس الشعبي البلدي. تجب الملاحظة، أنه أخضع رئيس المجلس لنفس الأحكام التي تطبق على الأعضاء، و تتمثل مظاهر هذه الرقابة في الإيقاف (أولاً)، الإقصاء (ثانياً) و الإقالة (ثالثاً)، و هو ما سيتم تناوله فيما يلي:

أولاً -الإيقاف: هو ذلك الإجراء القانوني الذي يتخذه الوالي بموجبه يتم تجميد عضوية منتخب بلدي بصفة مؤقتة بسبب متابعة قضائية بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو مخلة بالشرف أو بسبب تدبير قضائي يحيل بينه و بين ممارسة عهده الانتخابية إلى غاية صدور حكم نهائي .

في هذا الصدد، نصت المادة 43 من القانون البلدي: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور

¹ نصت المادة 48 من القانون رقم 11 -10، السالف الذكر، على ما يلي: "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يعين الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، متصرفاً و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. و تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تصويب المجلس الجديد. تحديد كفايات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية¹.

و لصحة قرار الإيقاف، يجب أن يتضمن العناصر التالية:

-من حيث السبب:

الدافع القانوني لإيقاف المنتخب البلدي يكون إما بسبب:

*متابعة الجزائية بسبب جناية أو جنحة، على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.

*تدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية ، كالإقامة الجبرية مثلا.

-من حيث الاختصاص:

لقد منحت المادة 43 الاختصاص بالإيقاف إلى الوالي كسلطة وصية على البلدية.

-من حيث موضوع قرار الإيقاف:

يتمثل موضوع قرار الإيقاف في تجميد العضوية و منع العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا، ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة².

- من حيث الشكل والإجراءات :

يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا بأن يتم ذكر سبب التوقيف(المتابعة القضائية). كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف، من حيث الإجراءات , بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة حسب المادة 19 و 26 من القانون³ رقم 10-11.
- من حيث الهدف (الغاية): يسعى قرار التوقيف إلى حماية العهدة الانتخابية ومبدأ التمثيل.

*** الآثار المترتبة عن الإيقاف:**

- **تجميد عضوية المنتخب البلدي:** و بالتالي لا يمكن له أن يمارس مهامه الانتخابية، و لا حضور المداولات إلى غاية صدور حكم البراءة.

- استئناف ممارسة مهامه الانتخابية في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة.

- في حالة صدور حكم بالإدانة الجزائية يتحول الإيقاف إلى إقصاء كما سنرى لاحقا.

¹ راجع المادة 43 من نفس القانون.

² راجع عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 284.

³ راجع المادة 19 و 26 من القانون رقم 10-11.

ثانيا -الإقصاء: هو ذلك الإجراء القانوني الذي يتخذه الوالي بموجبه إزالة عضوية منتخب بلدي بصفة نهائية بسبب حكم نهائي بإدانته جزائيا بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة .

ولصحة قرار الإقصاء، يجب يتضمن هذا القرار العناصر التالية:

-من حيث السبب:

يعود السبب الوحيد للإقصاء هو الإدانة الجزائية بحكم ضد المنتخب البلدي بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

- من حيث الاختصاص:

يعود الاختصاص إلى الوالي كسلطة وصاية الذي يقوم بإثبات الإقصاء بقرار.

-من حيث الموضوع:

يترتب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة نهائية. كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، كما هو واضح من المادة¹ 41.

-من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء لحماية العهدة الانتخابية و مبدأ التمثيل.

ثالثا -الإقالة (الاستقالة التلقائية): و هي الحالة التي عرفتھا المادة 45 من القانون رقم 10-11 الذي نصت على ما يلي: " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة".
و في هذا الصدد، يشترط لإقرار هذا الحكم، يتم سماع المنتخب المعني، على أن يتم إعلان هذا التغيب، و يتم إخطار الوالي².

¹ راجع المادة من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

² راجع المادة 45 من نفس القانون.

المبحث الثاني: الوصاية الإدارية على الأعمال

تنصب هذه الوصاية على أعمال البلدية. و تتجسد في ثلاث صور أساسية هي المصادقة (المطلب الأول)، الإبطال (الإلغاء) و الحلول (المطلب الثالث)، و هو ما سيتم تناوله على النحو التالي:

المطلب الأول: المصادقة:

المصادقة : هي الإجراء القانوني الذي يتخذه الوالي، و الذي يتم بموجبه إقرار أو الموافقة على عمل المجلس الشعبي البلدي المتمثل في مداولة المجلس الشعبي البلدي، و تنقسم إلى المصادقة الصريحة، و المصادقة الضمنية:

أولاً- المصادقة الصريحة:

نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة الموافقة الصريحة للوالي بقرار ولائي صادر منه يتضمن إقرار المداولات التي تتعلق بالمواضيع الآتية:

-الميزانيات و الحسابات

-قبول الهبات و الوصايا الأجنبية

-اتفاقيات التوأمة

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

ثانيا - المصادقة الضمنية:

و هي الموافقة على المداولة التي تستشف (تفهم) بصفة ضمنية، في حالة عدم رد السلطة الوصية على مداولة ، ألزم القانون أن تكون بموافقة صريحة في أجل معين. و يفهم ذلك، بعد مرور ذلك الأجل بدون رد السلطة الوصية و هذا ما نصت عليه المادة 58 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر¹.

المطلب الثاني: الإبطال (الإلغاء)

يتجسد هذا المظهر في إلغاء الوالي للمداولات الباطلة بقوة القانون حسب المادة 59 أو في حالة توفر حالة تعارض المصالح احد المنتخبين مع مصالح البلدية حسب المادة 60 :

أولاً-الإبطال بقوة القانون: حيث تعتبر باطلة بقوة القانون المداولات التي أوردها المادة 59 منه، و هي المداولات التي تكون في إحدى الحالات:

¹ راجع المادة 58 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات .
- المداوولات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها.
- المداوولات المحررة بغير اللغة العربية .
- وقد خول القانون للوالي معاينة بطلان المداولة بموجب قرار .
- ثانيا- القابلية للإبطال:**, نصت المادة 60 من القانون البلدي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداوولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس, بما فيهم الرئيس, لهم مصلحة فيها بصفة شخصية , أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء .
- وقد خول القانون للوالي إثبات بطلان هذا النوع من المداوولات بموجب قرار .

المطلب الثالث: الحلول

- الحلول هو قيام السلطة الوصية (الوالي) بأعمال هامة موكلة في الأصل إلى البلدية بمقتضى القانون، بدلا منها. و ذلك بعد تقاعس هيئات البلدية على القيام بها في الآجال المحددة. و نظرا لخطورة الحلول على مبدأ استقلالية البلدية، فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الإجراءات هي:
- امتناع المجلس الشعبي البلدي عن القيام بالعمل الموكل لها حسب القانون.
 - اصدار السلطة الوصية للبلدية و منحها آجالا لانجاز هذه الأعمال.
 - أن تكون هذه الأعمال ذات أهمية بالغة أو مستعجلة.
 - انتهاء الآجال المحددة لذلك.
- و لقد نصت المادة 101 و 102 على حالات استعمال الوالي لسلطة الحلول كمظهر من مظاهر الوصاية الإدارية عندما يمتنع المجلس عن القيام بالأعمال المنوطة إليه¹.
- تجب الملاحظة، أنه إذا كانت القاعدة العامة أن البلدية تمارس عليها الوصاية الإدارية، لاسيما على الهيئات المنتخبة و أعمالهم. فإنه يرد عن ذلك استثناءات، و التي تتمثل مهام رئيس مجلس الشعبي البلدي عندما يقوم بصلاحيات بصفته ممثلا للدولة (الضبط الإداري، الحالة المدنية..) تمارس عليه رقابة رئاسية (تسلسلية).
- كذلك، تجب الإشارة، أن الرقابة الرئاسية (التسلسلية) تمارس على الأشخاص المعيّنين و أعمالهم: كالأمين العام، و كذلك على كل مستخدمين البلدية المعيّنين داخل البلدية.
- انتهى 34/34**

¹ راجع المادة 101 و 102 من القانون رقم 10-11، السالف الذكر.