جامعة الجيلالي بونعامة–خميس مليانة–

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق–ماستر

المحور الرابع: الرقابة على البلدية

"محاضرات مقياس قانون البلدية "

موجهة إلى طلبة السنة الأولى ماستر– تخصص قانون إدارة و تسيير الجماعات المحلية

من إعداد الدكتور: طيبون حكيم

السنة الجامعية 2022/2021

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 المشروعية[1]. 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(أولا)، تبيان حالات حل المجلس (ثانيا)، ثم إجراءاته و الآثار المترتبة عليه (ثالثا)، و هذا على النحو التالي:

أولا- تعريف حل المجلس الشعبي البلدي: يعرف الحل بأنه: تلك الوسيلة القانونية أو الإجراء القانوني الذي يتم بموجبة إنهاء حياة المجلس الشعبي البلدي[2]، و إزالة صفة العضوية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي. دون أن يترتب عنه مساس بالشخصية الاعتبارية للبلدية.

ثانيا- 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 طمأنتهم،

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة41 أعلاه،

-في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعذار 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:

يقتضي هذا العنصر، التطرق الى إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي(1)، و ضماناته(2)، و أخيرا الاثار المترتبة عنه(3)، و هذا على النحو التالي:

1- 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.

2- 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 البلدي[1] .
- وجوب صدور تقرير من طرف وزير الداخلية، باعتباره سلطة وصية على الجماعات الإقليمية

[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 كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة(ج ر رقم 18 لسنة 2016، ص8).

– 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 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.

3- الآثار المترتبة عن حل المجلس:

ينتج على حل المجلس الشعبي البلدي الآثار التالية:

– إزالة صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأعضاء الذين يحملون صفة عضو . و بالتالي، إنهاء مهامهم التي تتعلق بممارسة العهدة الانتخابية[1].

– ضمان استمرارية عمل البلدية بتعين الوالي متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية[2] ، 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 منتخبي 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(أولا)، الإقصاء (ثانيا) و الإقالة (ثالثا)، و هو ما سيتم تناوله فيما يلي:

[1] حول هذه الفكرة، راجع محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 178.

[2] 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، متصرفا و مساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. و تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد. تحديد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

أولا –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 عهدته 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 عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية "[1].

و لسلامة القرار المتعلق بالإيقاف، يجب أن يتضمن العناصر التالية:

-من حيث الدافع:

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 المختصة[2].

- 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

[1] راجع المادة 43 من نفس القانون. راجع كذلك، نبيلة بن عائشة، الوجيز في القانون الإداري–الجزء الأول، الماهر للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة الأولى، العلمة، 2020، ص 191.

[2] راجع عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 284.

رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة[1]. و ذلك حسب المادة 19 و 26 من القانون[2] رقم 11-10.

- **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.

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

ولسلامة قرار الإقصاء، يجب أن يتضمن هذا القرار العناصر التالية:

-من حيث الدافع:

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

- من حيث الاختصاص:

يعود الاختصاص إلى الوالي كسلطة وصاية الذي يقوم بإثبات الإقصاء بقرار[3].

-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[4].

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

---

[1] راجع محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 170.

[2] راجع المادة 19 و 26 من القانون رقم 11-10.

[3] حول هذه الفكرة، راجع محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 172.

[4] نفس المرجع ، ص 172، راجع كذلك المادة 41 من القانون رقم 11-10، السالف الذكر.

ثالثا –الاستقالة التلقائية (الإقالة): و هي الحالة التي عرفتها المادة 45 من القانون رقم 11-10 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 الوالي[1].

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:

أولا- 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[2].

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 11-10، السالف الذكر[1].

[1] راجع المادة 45 من نفس القانون.

[2] راجع نبيلة بن عائشة، المرجع السابق، ص 193.

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 :

أولا-الإبطال بقوة القانون: حيث تعتبر باطلة بقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 59 منه, و هي المداولات التي تكون في إحدى الحالات:

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات .
- المداولات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها.
- المداولات 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 للمداولات 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 المداولات بموجب قرار .

المطلب الثالث: سلطة الحلول

يقتضي معرفة حلول سلطة الوصاية بدل البلدية المتقاعسة للقيام بأعمال معينة، التطرق على تعريف الحلول (أولا)، ثم التطرق الى شروط و إجراءات تطبيق الحلول (ثانيا)، و ذلك على النحو التالي:

أولا- تعريف سلطة 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.

ثانيا: شروط و إجراءات تطبيق سلطة الحلول:

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.

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

- اعذار 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 إليه[1].

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 المعينين و أعمالهم: كالأمين العام، و كذلك على كل مستخدمي البلدية المعينين داخل البلدية.

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

خاتمة:

و ختاما لهذا الموضوع الهام، يمكن القول أن المشرع أولى أهمية كبيرة للبلدية من خلال المكانة القانونية الذي أعطاها لها، و الذي يبرز بالاعتراف بها في جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر من دستور الجزائر لسنة 1963 إلى غاية دستور الجزائر لسنة 2020. كمؤسسة دستورية و جماعة إقليمية قاعدية لا مركزية في الدولة، و ما زاد من قيمتها القانونية كذلك، هو وضع نظام قانوني لها تميز بالتطور منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، حيث عرف نظام البلدية ثلاث قوانين للبلدية من خلال قانون سنة 1967، و قانون سنة 1990، و قانون سنة 2011، هذا الأخير هو الساري حاليا الذي يحكم البلدية.

و قد قام قانون البلدية لسنة 2011، المعدل و المتمم بوضع هيئتين أساسيتين تدير البلدية، و هما الهيئة التداولية التي تتمثل في المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر أساس اللامركزية الإدارية و الذي تعتبر المداولات هي آلية عمله و هذا في مجال اختصاص البلدية الذي حدده القانون. أما الهيئة الثانية، فتتمثل في الهيئة التنفيذية التي يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي أصبحت طريقة انتخابه معقدة و مركبة بعد تعديل قانون البلدية لسنة 2021. حيث أصبح يتم انتخابه من طرف أعضاء المجلس الشعبي البلدي. و في هذا الصدد، يمارس رئيس المجلس صلاحيات هامة في البلدية سواء تعلق الأمر بصفته ممثلا للبلدية أو ممثلا للدولة.

و تبعا لذلك، تتمتع البلدية بصلاحيات متنوعة في مختلف الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الرياضية، و التهيئة و التعمير، تمارسها بهدف تلبية حاجيات المواطنين المحليين. إلا أن ما يمكن ملاحظته هو محدودية صلاحياتها في المجال الاقتصادي ، و ذلك في ظل مركزة الصلاحيات الاقتصادية لدى السلطة المركزية، مما جعل البلديات دائما في حالة اعتماد كلي على إعانات الدولة، و انعكس على واقع التنمية الذي يتطلب موارد مالية لتحقيقها، مما تطلب إصلاح قانون البلدية ليتماشى مع المتطلبات الجديدة للمواطنين، لاسيما بعد صدور دستور سنة 2020.

إن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية في إدارة نشاطها و اتخاذ قراراتها، إلا أن هذه الاستقلالية و الحرية في اتخاذ القرار ليست مطلقة، و إنما هي مقيدة و تخضع لرقابة الدولة، في إطار ما يسمى بـ"الوصاية الإدارية". غير أن هذه الرقابة و رغم أنها هامة في مجال احترام مبدأ المشروعية، إلا أنها شديدة في بعض الأحيان، مما يعيق حرية البلدية في تسيير شؤونها مما يعيق التنمية المحلية في البلدية، مما يوجب ضرورة إصلاح قانون البلدية. **انتهى 64/64**