

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

**حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10:
خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"**

**Dissolution of the Municipal Peoples Assembly in light of
Municipal Law N° 11-10: "The seriousness of the procedure on
the principle of representation requires the establishment of
protection guarantees"**

صبرينة بوقلمون، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، s.boukalmoune@univ-alger.dz

تاريخ قبول المقال: 2025/10/31

تاريخ إرسال المقال: 2025/09/30

الملخص:

لقد كرس المشرع الجزائري عدة صور للرقابة الادارية التي تمارسها سلطة الوصاية على البلدية، والتي من بينها الرقابة الوصائية المجلس الشعبي البلدي ككل والتي تتمثل في حل المجلس المنتخب، هذه الأخيرة تعد إجراء خطير والأكثر تأثيرا بالنظر إلى ما يترتب عنها من آثار خاصة على مبدأ التمثيل، لذلك تدخل المشرع من أجل فرض ضوابط قانونية على ممارسة هذه الرقابة، من خلال تكريس ضمانات للمجلس المنتخب لمواجهة الرقابة الوصائية عبر تحديد أسباب الحل وإجراءاته وآثاره والتي تشكل حماية للمجلس الشعبي البلدي.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية، المجلس المنتخب، حل المجلس، الرقابة الوصائية.

Abstract:

Referring to all successive municipal laws, we note that Algerian legislation has established several forms of administrative control exercised over the municipal people's council, whether over elected members or control exercised Likewise, the municipality as a body, the latter is considered a dangerous and most influential measure among other forms of oversight established by the legislator.

It has reached the point where it is possible to undermine the decentralized nature of the elected council. This is due to the great power enjoyed by the guardianship authorities. Therefore, the legislator intervened to impose legal controls on the exercise of this control This is done by establishing guarantees for the elected council to confront guardianship oversight by determining the reasons for the

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

solution, its procedures and effects, which constitute protection for the Municipal People's Council.

Key words: decentralization, elected council, council dissolution, guardianship oversight.

المقدمة:

تعتبر الرقابة بصفة عامة مبدأ دستوري، وهي وظيفة من وظائف الدولة ولا يمكن الاستغناء عنها، وأصبحت مبدأً أساسياً يقوم عليه التنظيم الإداري، ويمكن تعريفها من خلال تحديد مجالات ممارستها، لذلك نجد عدة أنواع من الرقابة، غير أن الرقابة الإدارية هي رقابة مختلفة بإجراءاتها وهيئاتها وأهدافها عن كل أنواع الرقابة المتعددة.

فهي رقابة ذاتية لأنها تمارس داخل الإدارة العمومية أو بين إدارتين عموميتين، وتنصب هذه الرقابة على الهيئة وأعمالها من طرف سلطة إدارية أخرى، والغاية من الرقابة الإدارية هو التأكد من أن النشاط الإداري مطابق للقانون، وهذا من خلال السهر على احترام القوانين والتنظيمات، والكشف عن الأخطاء وتصحيحها قبل أو بعد صدورها، وهذا من أجل التقليل من الأخطاء التي يرتكبها أعوانها، وكذلك رقابة تستهدف تحقيق السير الحسن للإدارة وشرعيتها وفعاليتها.

وباعتبار الدولة شخص معنوي إقليمي، فإنها تتميز عن الولاية والبلدية وباقي الأشخاص المعنوية الأخرى، فالدولة شخص معنوي ذو طبيعة خاصة، ومركزها القانوني يختلف عن المراكز القانونية للأشخاص المعنوية الأخرى ويتجلى ذلك في سيادتها الداخلية، وما يترتب عن ذلك أن الدولة هي الشخص الاعتباري الوحيد الذي يتمتع بحق تحديد اختصاصه، أي أن للدولة اختصاص اختصاصها، وذلك بمعنى أن الدولة لها الحق في تحديد سلطاتها واختصاصاتها عن طريق الدستور، أما الأشخاص الاعتبارية الأخرى فلا تتمتع بمثل هذا الحق، إذ أن اختصاصها وصلاحياتها تحددها الدولة، وبالتالي فالدولة تحدد اختصاصها بنفسها وتحدد كذلك اختصاص الأشخاص المعنوية الأخرى.

بالإضافة إلى ذلك فإن الدولة تمارس رقابة واسعة على كل الأشخاص الاعتبارية الأخرى، وهي رقابة بالنسبة لوجود هذه الأشخاص الاعتبارية، حيث أن للدولة حق إنشائها وحلها، ذلك لأن الأشخاص الاعتبارية لها وجود قانوني وزوال قانوني مقترن بإرادة الدولة وبسلطتها، كما تمارس رقابة على قوانينها التأسيسية، ما دامت الدولة هي التي تحدد مجال وحدود حقوق وواجبات هذه الأشخاص، وتراقب الدولة أيضاً كيفيات سير أعمال الأشخاص الاعتبارية الأخرى عن طريق الوصاية.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

وبالتالي تمارس الوصاية الإدارية في إطار اللامركزية الإدارية¹، وهي تلك الرقابة التي يخولها القانون للسلطة المركزية (السلطة الوصية) من أجل ممارستها على هيئات وأعمال السلطات الإدارية اللامركزية (علاقة بين شخصين معنويين، لأنها رقابة تتم من طرف هيئة كاملة الصلاحيات على هيئة أخرى مستقلة وكاملة الصلاحيات وهي تتمتع بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار قانونية) وهذا على عكس الرقابة الرئاسية، والغرض من هذه الوصاية هو ضمان احترام المشروعية من طرف السلطات المحلية، حتى تكون أعمالها متطابقة مع القانون وكذلك ضمان حسن التسيير الإداري.

إن الرقابة الوصائية يمكن تعريفها على أنها هي تلك الرقابة التي تمارس في إطار اللامركزية الإدارية، وفق ما ينص عليه القانون، من طرف السلطة الإدارية المركزية (السلطة الوصية) على أعمال وهيئات السلطات الإدارية اللامركزية والهدف منها هو ضمان احترام المشروعية من طرف المجموعات المحلية، وتأمين حسن سير أعمالها، وهي مختلفة عن الرقابة الرئاسية من حيث الأهداف، والمجال، وأشكال ممارستها، وآثارها.

كما تجدر الإشارة الى أن الرقابة الوصائية ليس الغرض منها سلب حرية المجلس المنتخب في ممارسة صلاحياته وإنما لديها مفهوم إيجابي، لأنها رقابة تتم من طرف هيئة كاملة الصلاحيات على هيئة أخرى مستقلة وكاملة الصلاحيات، بالإضافة إلى ذلك فهي ليست رقابة آلية أو مفترضة وإنما رقابة مشروعية، تتم وفق ما ينص عليه القانون، أي لا وصاية إلا بموجب نص وتهدف إلى ضمان حسن التسيير الإداري في إطار وحدة الدولة².

ومن خلال ما سبق، يتضح أن الرقابة الوصائية يحكمها مبدأ جد هام، إذ لا رقابة بدون نص ولا رقابة خارج النص، وهذا ما يؤدي إلى تقييد سلطة الوصاية في تطبيق إجراء الحل، من أجل ضمان عدم المساس بالطابع اللامركزي للمجلس المنتخب³، لذلك تم تعزيز الاطار القانوني لحل المجالس الشعبية البلدية

¹ لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع أنظر: بوقلمون صبرينة، اللامركزية الادارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، 2015-2016.

² ملياني صليحة، "الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية"، دار الراجعية للنشر والتوزيع، الأردن، 2016، ص 231-233.

³ تيشوش فاطمة الزهراء - خديجة بقشيش، "الجماعات المحلية في الجزائر بين الإستقلالية والتبعية الإدارية"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، العدد 03، 2016، ص 385.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

بضوابط قانونية تقيد ممارسة هذه الرقابة، من خلال تكريس ضمانات للمجلس المنتخب لمواجهة الرقابة الوصائية⁴، من أجل الحفاظ على مبدأ اللامركزية الادارية وإرادة الناخبين. ولمعالجة هذا الموضوع والإلمام بكل جوانبه نطرح الإشكالية التالية:

إذا كانت الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، هي وظيفة من وظائف الدولة تهدف إلى ضمان احترام المشروعية من طرف السلطات المحلية، وكذلك ضمان حسن التسيير الإداري، فهل بالمقابل تم تكريس ضمانات من أجل حماية المجلس المنتخب من تطبيق إجراء الحل من طرف السلطة المركزية، والذي يشكل مساساً بمبدأ الديمقراطية واللامركزية وتعيده على إرادة الناخبين؟.

وللإجابة على إشكالية البحث، قسمنا موضوع الدراسة إلى محورين، حيث خصصنا البحث الأول للحالات المحددة قانوناً والتي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي، ثم في البحث الثاني تناولنا الضوابط الاجرائية الواجب احترامها من طرف سلطة الوصاية من أجل حل المجلس المنتخب.

البحث الأول: حماية المجلس المنتخب من خلال حصر حالات الحل.

تعتبر اللامركزية الادارية طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة، من خلالها يتم توزيع الصلاحيات بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية، هذه الأخيرة تمارس اختصاصاتها إقليمياً أو مصلحياً، بواسطة أجهزة منتخبة أو معينة، من أجل تسيير الشؤون المحلية، وهذا تحت رقابة السلطة المركزية⁵، أي وجود أشخاص معنوية إدارية، تقوم على أساس جغرافي، وتضم مجموعة سكانية تقوم بانتخاب من يمثلهم في المجلس المنتخب (البلدية والولاية) من أجل تسيير الشؤون المحلية، وهذا تحت رقابة الدولة.

وبالتالي فإن علاقة الهيئات اللامركزية بالسلطة المركزية تبقى قائمة عبر مبدأ الرقابة الإدارية، هذه الأخيرة تعتبر مبدأً أساسياً يقوم عليه التنظيم الإداري، باعتباره وظيفة من وظائف الدولة، لذلك فهي لا تعني سلب الاستقلالية في ممارسة المهام والتي هي محددة بنص القانون، وإنما تعتبر وسيلة ارتباط الهيئات المحلية بالدولة حفاظاً على وحدة الدولة وسيادتها.

⁴ مبروك عبد النور - سالم محمد فاضل نور الدين أعلّ، "الوصاية الإدارية ضماناً لاستقلالية الجماعات المحلية"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد 01، 2019، ص50.

⁵ قادري نسيم، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01، لسنة 2016، ص259-260.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

ومن بين آليات الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية كهيئة، تتمثل في حل المجلس المنتخب من طرف السلطة المركزية، والذي يترتب عنه زوال صفة العضوية في المجلس لجميع الأعضاء، وذلك وفقا للشروط المحددة قانوناً⁶، حماية للمبادئ الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الادارية والتي تتمثل في الديمقراطية والانتخاب والتمثيل⁷.

وهذا ما سعى إليه المشرع عبر قانون البلدية من خلال توفير الحماية للمجلس المنتخب من تعسف السلطة المركزية في تطبيق إجراء الحل، وذلك من خلال حصر الأسباب التي تؤدي إلى حل المجلس المنتخب، لكن بالرغم من كل هذه الضمانات، نلاحظ أن المشرع وبالمقارنة مع القوانين السابقة المنظمة للبلدية⁸ قد اتجه إلى توسيع حالات حل المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: حماية المجلس المنتخب من خلال التقليل من حالات حل المجلس الشعبي البلدي في إطار قانون البلدية 90 . 08

بالرجوع لأحكام قانون البلدية السابق رقم 90 . 08 المعدل والمتمم بموجب الأمر 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، نجده قد اتجه نحو حماية المجلس المنتخب من التعسف في تطبيق إجراء الحل من طرف السلطة المركزية، وذلك من خلال التضييق من مبررات حل المجلس المنتخب، والتي تمثلت في خمس حالات فقط وهي كالتالي:

أولاً. حالة عدم إمكانية المجلس من عقد دوراته بسبب نقص عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف:

في حالة نقص عدد الأعضاء لأقل من النصف، والذي يترتب عنه الاخلال بالتسيير الجماعي للمجلس المنتخب بسبب عدم التمكن مع عقد دوراته وجلساته، غير أنه في هذه الحالة يجب اللجوء للقوائم الاحتياطية من أجل الاستخلاف، وهذا بحسب العارض الذي يصيب العضو المنتخب، بعدها يقوم الوالي ممثلاً للسلطة المركزية بإعداد تقرير حول نقص عدد الأعضاء في المجلس وإحالته إلى وزير الداخلية، هذا الأخير يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

⁶ رزيق أميرة، "حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009، ص63.

⁷ بن عيشة عبد الحميد، المرجع السابق، ص121.

⁸ المادة 111 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق، ص100.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

ثانيا: حل المجلس بسبب رغبة الأعضاء في التخلي عن العضوية في المجلس المنتخب: الاستقالة الجماعية"

من بين أسباب الحل التي تم تكريسها بموجب قانون البلدية رقم 90-08 الملغى، والتي تتمثل في حالة انسحاب جماعي لأعضاء المجلس من العهدة الانتخابية، غير أن هذه الحالة يشوبها الغموض، وذلك من خلال عدم تحديد الضوابط الاجرائية الواجب احترامها من أجل تقديم الاستقالة والجهة المخولة باستلامها.

ثالثا: حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لمرفق البلدية.

انطلاقا من الأساس الدستوري، الذي جعل من المجلس المنتخب الإطار الذي يُعبر فيه المواطن عن إرادته محليا، وكذلك التأكيد على أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ويتجسد ذلك من خلال المداولة والتي تعتبر الوسيلة القانونية التي يمارس بها المجلس الشعبي البلدي اختصاصاته المحددة قانونا.

غير أنه وبالنظر لطريقة انتخاب المجلس الشعبي البلدي والتي تكون عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة المفتوحة وبتصويت تفضيلي دون مزج من طرف سكان البلدية، والتي تفرز تركيبة مشكلة من عدة قوائم انتخابية وتجمع مختلف الاطراف السياسية، وهذا ما قد يؤدي الى اختلاف في الآراء بين أعضاء المجلس المنتخب، وقد تصل الاختلافات إلى حد تجميد نشاط المجلس الشعبي البلدي.

لذلك وبالنظر إلى تأثير الخلافات بين أعضاء المجلس على السير العادي لمرفق البلدية وتعطيل الخدمة العمومية، فقد تدخل المشرع من أجل وضع حد لهذه الصراعات، من خلال منح سلطة الوصاية مباشرة إجراءات حل المجلس المنتخب، وهذا بعد أن يوجه الوالي إعدارا للمجلس، وفي حالة عدم الاستجابة تتخذ إجراءات الحل⁹.

رابعا: في حالة حصول اختلالات خطيرة داخل المجلس تؤدي إلى اختلال في تسيير الشؤون العمومية.

⁹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة، الجريدة الرسمية العدد 18، المؤرخة في 23 مارس 2016.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

تم استحداث هذه الحالة بموجب بموجب الأمر 05 . 03 المعدل والمتمم لقانون البلدية رقم 90 . 10¹⁰، إذ في حالة وجود اختلالات خطيرة داخل المجلس، والتي تؤدي إلى اختلال في التسيير الداخلي للمجلس المنتخب وما يترتب عنه من تعطيل الخدمة العمومية، تكون مبررا لتدخل السلطة الوصية من أجل مباشرة إجراءات الحل.

غير أن ما يلاحظ على هذه الحالة المستحدثة والتي تؤدي إلى حل المجلس، عدم دقة المصطلحات المستعملة من طرف المشرع، وذلك من خلال عدم توضيح المقصود بالاختلال الخطير داخل المجلس، وهذا ما يؤدي الى استعمال الادارة لسلطتها التقديرية في حل المجلس بحجة وجود اختلال في تسيير المجلس.

خامسا: في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .

نكون أمام حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، عندما يتم تعديل النظام القانوني للبلديات أو إعادة التقسيم الاقليمي للدولة، والذي يترتب عنه ضم بلديات إلى بلديات أخرى أو تجزئتها، وفي هذه الحالة لا يتصور أن يتم تسيير البلدية بمجلسين في آن واحد، أو يدير مجلس واحد بلديتين معا، وهذا ما يقتضي اتخاذ إجراءات حل المجالس البلدية بسبب الحالات السالفة الذكر¹¹.

المطلب الثاني: اتجاه المشرع إلى توسيع حالات حلّ المجلس الشعبي البلدي: "ضرورة إعادة النظر في بعض الحالات"

بعد تطرقنا في المطلب الأول للحالات التي تؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي، ومن خلاله لاحظنا تقليص لهذه الأسباب مع بعض الغموض في ضبط بعض الحالات والذي يحتاج لإعادة نظر، وهذا ما يتطلب كذلك تسليط الضوء على التشريع الحالي، وتبيان اتجاه المشرع فيما يتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي.

غير أن الملاحظ على قانون البلدية الحالي رقم 11-10 والذي جاء من أجل تصحيح اختلالات التشريع السابق، لكن فيما يتعلق بمسألة الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على المجلس المنتخب، فقد تشدد كثيرا ويظهر جليا من خلال توسيع حالات حل المجلس على عكس التشريع السابق.

أولا: حل المجلس الشعبي البلدي بسبب خرق مثبت لأحكام دستورية.

¹⁰ المادة الأولى من الأمر 03-05، المؤرخ في 01 جمادى الثانية 1426 الموافق لـ 18 جويلية 2005، يتم القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 50، المؤرخة في 19 جويلية 2005، ص35.

¹¹ عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012، ص155.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

انطلاقاً من كون الدستور أسمى نص قانوني في الدولة، لذلك فهو يتميز بالسمو الشكلي والموضوعي، وهذا ما يتطلب خضوع واحترام كل مؤسسات الدولة للوثيقة الدستورية¹²، وضماناً لذلك تدخل المشرع عبر قانون البلدية الحالي، وفرض على المجلس المنتخب ولأول مرة عبر كافة التشريعات المتعاقبة احترام أحكام الدستور، وفي حالة عدم الالتزام بأحكامه ستكون العقوبة هي حل المجلس المنتخب.

ثانياً: حل المجلس بسبب الالغاء النهائي لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

إن الحالة الثانية المستحدثة بموجب قانون البلدية رقم 11-10 والتي تؤدي إلى حل المجلس تتمثل في الالغاء النهائي لانتخاب الأعضاء، غير أن ما يلاحظ على المشرع أنه لم يضبط هذه الحالة، وذلك من خلال عدم تحديده للأسباب التي تؤدي إلى إلغاء الانتخابات، لذلك من الأجدر إزالة الغموض وتوضيح ذلك حتى لا تتعسف السلطة الوصية في تطبيق هذه الحالة.

ثالثاً: حل المجلس بسبب ظروف استثنائية تحول دون تنصيبه.

لقد أضاف المشرع من خلال قانون البلدية الحالي حالة أخرى بموجبها يتم حل المجلس الشعبي البلدي من طرف الجهة الوصية، والتي تتعلق بوجود ظروف استثنائية تمنع تنصيب المجلس المنتخب، غير أن الملاحظ على هذه الحالة المستحدثة، أن المشرع لم يوضح المقصود بالظرف الاستثنائي والذي يكون سبباً في عدم تنصيب المجلس ويؤدي إلى حله¹³، لذلك يجب على المشرع ضبط هذه الحالة أكثر، وهذا حماية للمجلس المنتخب من تعسف الإدارة، والذي يؤدي إلى عدم تنصيبه بسبب سلطة الإدارة في تقدير الظرف الاستثنائي.

وبالتالي يلاحظ من خلال التطرق لأسباب حل المجلس الشعبي البلدي، أنه بالرغم من تحديد وحصر الحالات التي تكون سبباً في حل المجلس المنتخب، وهذا يشكل ضماناً لحماية المجلس من تعسف الإدارة المركزية والتي قد تمس باستقلالية البلدية باعتبارها شخص معنوي، غير أنه بالمقابل قد وسّع من الرقابة المفروضة على البلدية كهيئة من خلال توسيع حالات الحل على عكس القانون السابق لسنة 1990، بالرغم من أن قانون البلدية الحالي جاء في ظل الإصلاحات لسنة 2011 والتي كانت تهدف إلى تعزيز الديمقراطية المحلية.

¹² أونيسي ليندة، "ضمانات القواعد الدستورية في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 10 لسنة 2014.

¹³ ملياني صليحة، المرجع السابق، ص 278.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

المبحث الثاني: الضمانات الاجرائية المكرسة في قانون البلدية لحماية المجلس المنتخب من إجراء الحل.

بالرغم من خطورة إجراء حل المجلس المنتخب لمساحته بمبدأ الديمقراطية¹⁴، ومساحته بإرادة الناخبين، إلا أن المشرع وعلى عكس التشريع السابق، قد وسّع من مجال حل هذه المجالس المنتخبة وضيق من استقلالية البلدية، لكن بالمقابل من ذلك فقد حاول المشرع تقديم عدة ضمانات لحماية المجلس المنتخب من تعسف السلطة المركزية، وهذا من خلال ضبط إجراءات الحل والتي تتمثل في الجهة المخول لها حل المجلس وكذلك الجهة التي تخلفه والاختصاصات الممنوحة لها، بالإضافة إلى الآثار المترتبة عن ذلك، لكن للأسف كل هذه الضمانات المكرسة ليست كافية لحماية المجلس المنتخب من السلطة المركزية، وهذا في ظل العديد من الاختلالات التي يجب تداركها عند تعديل قانون البلدية.

المطلب الأول: تقييد سلطة الوصاية باحترام إجراءات حل المجلس المنتخب.

انطلاقاً مما سبق ذكره، يظهر خطورة اجراء حل المجلس المنتخب، وهو ما يستدعي شرح كيفية تطبيق هذا الاجراء والجهة التي تملك صلاحية تطبيقه، وهذا بمثابة ضمانة وحماية للمجلس وللسلطة الشعبية من تعسف جهة الوصاية، لهذا عمل المشرع على توفير بعض الضمانات، وهو ما يتجلى من نص المادة 47 من قانون البلدية، ذلك أن حل المجلس الشعبي البلدي يتم بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية يتخذ في مجلس الوزراء، بناء على تقرير من وزير الداخلية باعتباره الجهة الوصية على الجماعات المحلية.

وبذلك يكون المشرع قد أصاب عندما حدد السلطة التي تملك صلاحية الحل، لأنها ضمانة من تعدد السلطات المخول لها حل المجلس، وبالتالي فإن إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء يكون بناء على الأسباب الموضوعية المحددة قانوناً احتراماً لمبدأ المشروعية، غير أن المشرع حصن مرسوم الحل من الرقابة القضائية عليه بصفته عملاً سيادياً، لذلك لا يمكن الطعن ضد القرار الصادر عن رئيس الجمهورية المتضمن حل المجلس الشعبي البلدي.

¹⁴ بوحانة ثابتي، "مستقبل وآفاق البلدية في الجزائر في ظل القانون 11-10"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد 04، 2012، ص 240.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حل المجلس المنتخب.

بالرجوع لقانون البلدية رقم 11-10 والمرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلية، فقد تم تحديد الآثار المترتبة على حل المجلس المنتخب، والتي تتمثل في سحب صفة العضوية وتعيين الهيئة المخولة بتسيير شؤون البلدية وآجال إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي.

أولاً: سحب صفة العضوية في المجلس الشعبي البلدي.

إن حل المجلس الشعبي البلدي يعتبر إجراء خطير على اللامركزية الادارية، لأنه يمس بإرادة الناخبين بدرجة أساسية، ويبرز ذلك من خلال الآثار المترتبة على حل المجلس والتي تتمثل في إسقاط صفة العضوية عن كافة أعضاء المجلس، وبالتالي تجريدهم من الصفة التي يحملونها أي إلغاء المركز القانوني المكتسب بواسطة الانتخاب من طرف سكان البلدية، غير أن الشخصية المعنوية للبلدية تبقى قائمة بالرغم من حل المجلس.

ثانياً: تعيين هيئة تتولى تسيير شؤون البلدية حفاظا على استمرارية المرفق العمومي.

يترتب كذلك على حل المجلس الشعبي البلدي تنصيب مندوبين يستخلفون المجلس وذلك حرصا على حماية مصالح المواطنين المحلية من جهة، وضمان سير المجلس حفاظا على المصلحة العامة المحلية من جهة أخرى، حيث تتولى جهة الوصاية خلال العشرة أيام الموالية للحل بتعيين متصرفا ومساعدين تسند لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وبمجرد تنصيب مجلس جديد تنتهي مهامهم بقوة القانون¹⁵.

وتجدر الإشارة الى أنه سابقا قانون البلدية لسنة 1990 في مادته 36 كان ينص على أن المجلس الذي يُحل يخلفه مجلس مؤقت يتولى تسيير الأمور الجارية و يقوم بالإجراءات المستعجلة فحسب، والذي يضمن حماية أملاك البلدية و/أو الحفاظ عليها، في حين أن المشرع في ظل قانون البلدية الحالي رقم 11-10 قد وسّع من صلاحيات المتصرف ومساعديه، لتشمل كل ما كان المجلس السابق يقوم به من صلاحيات، وبذلك فانه لجهة الرقابة الحرة التامة في نقل البلدية من مجال اللامركزية الى عدم التركيز الإداري في هذي

¹⁵ المادة 48 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق، ص11.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

الفترة¹⁶. خاصة وأن الوالي هو من يتولى تعيين المتصرف والمساعدين ، كما لا يتم إشراك المواطنين أو من ينوب عنهم من المنتخبين لتسيير شؤونهم في هذه الفترة، وهذا ما يهدد استقلالية الجماعات المحلية، لاسيما وأن السلطة الرئاسية تفتح مجالا واسعا لرقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه، مقارنة بالوصاية الإدارية.

و يستشف بذلك أن الحل من طرف الجهاز التنفيذي هو من أخطر أنواع الرقابة الممارسة على المجلس المنتخب، ومع ذلك المشرع الجزائري عالج آثار الحل بنوع من الغموض، كما تراجع على الأخذ بجملة من الضمانات التي كانت في صالح المواطن على مستوى بلديته، كتحديد صفة أعضاء المجلس المؤقت، حيث أن قانون البلدية رقم 90-08 والمراسيم التنظيمية كانت تشترط تعيين الأعضاء من بين موظفي الجماعات المحلية والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لهذه الجماعات، وذلك لدرائتهم بشؤون البلدية، كما أن صلاحيات المجلس المؤقت كانت في السابق محددة، غير أن المشرع تراجع عن ذلك، وأعطى كل الصلاحيات التي كانت من اختصاص المجلس السابق، إلى المجلس المؤقت.

ثالثا: آجال إجراء انتخابات التجديد الكلي للمجلس المُلحل: "تحتاج لإعادة نظر"

من أجل ضمان تسيير الشؤون العمومية للمواطن وعدم تعطيل مصالحه، كرس المشرع كذلك ضمانا أخرى تتمثل في ضرورة إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المُلحل في أجل أقصاه 6 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ويتم استدعاء الهيئة الناجبة بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد المجلس قبل 90 يوما من تاريخ الانتخابات، وبعد نصيب المجلس الجديد تنتهي مهام المتصرف والمساعدين المعيّنين لتسيير شؤون البلدية.

وإذا كان المشرع قد حدد أن آجال إجراء انتخابات التجديد الكلي للمجلس تكون في أجل أقصاه 06 أشهر، إلا أنه أدرج حكما آخر يقضي بعدم إجراء انتخابات التجديد خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهو ما يمنح للمتصرف والمساعدين بصفتهم خليفة للمجلس الذي تم حله الحق في تسيير شؤون البلدية لمدة تفوق 06 أشهر وتصل الى سنة كاملة، خاصة إذا تم الحل في بداية السنة الأخيرة من العهدة،

¹⁶ بن طيفور نصر الدين، "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة الإدارة، العدد 22، لسنة 2001، ص16.
انظر كذلك: بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص240.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

وهذا ما يتناقض مع النص الدستوري، الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية.

كما يوجد استثناء آخر عن آجال 6 أشهر لإجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي وهذا في حالة عدم إمكانية إجراء الانتخابات بسبب ظروف استثنائية، فإنه بعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يتم عرضه على مجلس الوزراء، يقوم الوالي بتعيين متصرفا لتسيير شؤون البلدية، هذا الأخير يمارس صلاحياته تحت سلطة الوالي إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، وهذا ما يعزز مكانة السلطة المركزية على المستوى المحلي ويشكل مساس بمبدأ التمثيل الذي تقوم عليه اللامركزية الادارية.

خاتمة:

إن المبدأ الأساسي في قيام اللامركزية الإدارية هو الاعتراف لها من طرف المشرع بالشخصية المعنوية، وما يترتب عن ذلك من استقلال إداري ومالي من أجل تسيير شؤونها المحلية، واكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وهذا ما يشكل الفرق الأساسي مع هيئات عدم التركيز الإداري، غير أن هذا لا يجعلها مستقلة عن الدولة المركزية، فنحن لسنا أمام دولة مركبة وإنما أمام دولة موحدة وبسيطة، وكل ما في الأمر هو نقل بعض الاختصاصات إلى الهيئات المحلية، من أجل تخفيف العبئ على السلطات المركزية، وتقريب الإدارة من المواطن.

لذلك فإن وسيلة ارتباط الهيئات المحلية بالسلطة المركزية هو مبدأ الرقابة الوصائية، والتي تتمثل في السلطة التي يمنحها القانون للسلطات المركزية حتى تمارس الرقابة على الهيئات اللامركزية، ضمانا لتحقيق المصلحة العامة والتنسيق الإداري بين مختلف هيئات الدولة، والتي تعتبر حدا من حدود استقلالية هذه الهيئات، غير أنها تتم وفقا لما ينص عليه القانون، من أجل حمل الأشخاص الذين يمثلون الهيئات المحلية على احترام القانون، في كل تصرفاتهم المرتبطة بتسيير الشأن المحلي.

وهذا ما تم تكريسه عبر كافة قوانين البلدية المتعاقبة، من خلال فرض الرقابة الوصائية على الأعضاء وعلى الهيئة وأعمالها، ولعل أخطرها والأكثر تأثيرا من بين صور الرقابة الأخرى التي كرسها المشرع، يتمثل في إجراء حل المجلس المنتخب، والذي يهدد الطابع اللامركزي للمجلس المنتخب ويمس بمبدأ الديمقراطية والتمثيل المحلي.

لذلك حاول المشرع تقديم عدة ضمانات للحفاظ على المبادئ السالفة الذكر، من خلال تحديد وحصر الحالات التي تكون سببا في حل المجلس المنتخب، وهذا ما يشكل ضمانا لحماية المجلس من تعسف الادارة المركزية والتي قد تمس باستقلالية البلدية باعتبارها شخص معنوي، غير أنه بالمقابل قد وسّع من الرقابة

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

المفروضة على البلدية كهيئة، من خلال توسيع حالات الحل على عكس القانون السابق لسنة 1990، بالإضافة إلى الغموض الذي ميّز بعض الحالات، بالرغم من أن قانون البلدية الحالي جاء في ظل الإصلاحات لسنة 2011 والتي كانت تهدف الى تعزيز الديمقراطية المحلية.

بالإضافة إلى ذلك، فإن المشرع حدّد الاجراءات الواجب احترامها من أجل حل المجلس المنتخب والآثار المترتبة عن ذلك، غير أن المشرع لم يوفق في ذلك، من خلال وجود عدة نقائص في تأطير هذه الضوابط، بداية من توسيع صلاحيات الهيئة التي تحل محل المجلس المنتخب والتي تتمثل في المتصرف ومساعديه، لتشمل كل ما كان المجلس السابق يقوم به من صلاحيات، وهذا ما يعطي لسلطة الرقابة الحرية الكاملة في نقل البلدية من نطاق اللامركزية إلى عدم التركيز الإداري في هذه الفترة.

أما فيما يتعلق بآجال إجراء انتخابات التجديد الكلي للمجلس المُحل، فإنها تحتاج لإعادة نظر وذلك من خلال إمكانية تمديد مهام المتصرف والمساعدين باعتبارهم خليفة للمجلس الذي تم حله، لتسيير شؤون البلدية لمدة تفوق 06 أشهر وتصل إلى سنة كاملة، خاصة إذا تم الحل في بداية السنة الأخيرة من العهدة، ويزداد الأمر تعقيدا في حالة عدم إمكانية إجراء إنتخابات تجديد المجلس بسبب ظروف استثنائية، ويترتب عن ذلك تعزيز مكانة السلطة المركزية على المستوى المحلي، والمساس بمبدأ التمثيل الذي تقوم عليه اللامركزية الادارية.

لذلك وبالنظر إلى كل هذه الاختلالات في تنظيم وضبط إجراء حل المجلس الشعبي البلدي، فإنه من الضروري على المشرع الاتجاه نحو إصلاح نظام الرقابة الوصائية، خاصة وأن مشروع قانون البلدية متواجد على مستوى غرفتي البرلمان.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص التشريعية والتنظيمية.

- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 06، لسنة 1967.
- القانون رقم 81-09، المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 27، المؤرخة في 07 جويلية 1981.
- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15 الصادرة في 11 أفريل 1990.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 21-13 المؤرخ في 31 أوت 2021، الجريدة الرسمية العدد 67، الصادرة في 31 أوت 2021.

- المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية العدد 18، المؤرخة في 23 مارس 2016.

ثانيا: الكتب.

- الوافي سامي، نظام البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2015،

- جغلاب كمال، "الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر-بريطانيا-فرنسا"، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017،

- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2012.

- ملياني صليحة، "الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية"، دار الراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2016.

ثالثا: مذكرات الماجستير.

- بوقلمون صبرينة، اللامركزية الادارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، 2015-2016.

- روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 11-10، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر 1،

- رزيق أميرة، "حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009.

رابعا: المقالات.

- أونيسي ليندة، "ضمانات القواعد الدستورية في الجزائر"، مجلة المفكر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 10 لسنة 2014.

- بن طيفور نصر الدين، "أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانون 1999 لقانوني البلدية والولاية"، مجلة الإدارة، العدد 22، لسنة 2001.

حل المجلس الشعبي البلدي على ضوء قانون البلدية رقم 11-10: "خطورة الاجراء على مبدأ التمثيل تتطلب تكريس ضمانات الحماية"

- بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري- دراسة مقارنة-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 01، مارس 2018 .

- بوحانة ثابتي، "مستقبل وآفاق البلدية في الجزائر في ظل القانون 11-10"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد 04، 2012،

- تيشوش فاطمة الزهراء - خديجة بقشيش، "الجماعات المحلية في الجزائر بين الإستقلالية والتبعية الإدارية"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي، الأغواط، العدد 03، 2016.

- رايس سامية، "الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، العدد 12، ديسمبر 2016.

- قادري نسيم، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01، لسنة 2016.

- مبروك عبد النور - سالم محمد فاضل نور الدين أعلي، "الوصاية الإدارية ضمانة لاستقلالية الجماعات المحلية"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد 01، 2019.

- وناس يحي- عصام نجاح، "حرية إدارة الجماعات الإقليمية دراسة مقارنة"، مجلة الحقيقة، كلية الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، العدد 08، لسنة 2016.