جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون

سلطة الوالي في الحلول على ضوء التشريع الجزائري قانون البلدية رقم 10/11 المعدل

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق

تخصص: قانون عام

من إعداد الطالب:

- بن شهرة عامر

تحت إشراف الأستاذ:

- بن علي عبد الحميد

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور بوادي مصطفى	أستاذ محاضر	جامعة سعيدة	رئيساً
الدكتور بن علي عبد الحميد	أستاذ محاضر	جامعة سعيدة	مشرفاً ومقرراً
الدكتور سعيدي الشيخ	أستاذ محاضر	جامعة سعيدة	عضواً

السنة الجامعية: 2025/2024

إهداء

الحمد لله وكفى والصلاة على الحبيب المصطفى وأهله ومن وفى أما بعد:

الحمد لله الذي وفقنا لنثمين هذه الخطوة في مسيرتنا الدراسية بمذكرتنا هذه

ثمرة الجهد والنجاح بفضله تعالى مهداة الى الوالدة الكريمة حفظها الله

وأدامها نوراً لدربي

لكل العائلة الكريمة التي ساندتني ولا تزال من إخوة وأخوات

الى الزوجة الكريمة

الى فلذة كبدي والغالي على قلبي

الى ولدي محمد صهيب أطال الله في عمره

الى روح الوالد أسأل الله أن يتغمده برحمته الواسعة

شكر وتقدير

الحمد لله أولاً وآخراً، ظاهراً وباطناً، خفيًا وجليًا، الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، وبتوفيقه تتحقق الغايات.

لك الحمد يا رب كما ينبغي لجلال وجهك و عظيم سلطانك، لك الحمد أن يسرت لي سُبل العلم، وأعنتني على اجتياز مراحل دراستي، و ألهمتني الصبر والثبات حتى إنجاز هذه المذكرة.

أسألُك يا الله أن تجعل هذا العمل خالصًا لوجهك الكريم، وأن تنفعني به وتنفع به غيري، وتجعله شاهدًا لي لا علي.

أتقدم بكل الشكر والثناء والتقدير إلى الأستاذ المشرف" بن علي عبد الحميد"

على حسن توجيهه ودعمه المتواصل.

أتوجه بخالص الشكر إلى كافة أساتذة وعمال كلية الحقوق والعلوم

السياسية – قسم الحقوق-بجامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة.

وفي الأخير لا ننسى كل من ساهم من قريب أو بعيد لإتمام هذا

العمل.

مقدمة

إن من بين الموضوعات الهامة التي تعالجها دراسة مبادئ القانون الإداري نظرية أو فكرة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، تسليط الضوء على دراسة تلك النظرية يؤثر في الواقع على كل موضوعات القانون الإداري نظرا لصلة ذلك بكل أجزاء هذا القانون

إن فكرة الوصاية الإدارية وضعت لتنظيم العلاقة القانونية السائدة بين جهات الإدارة المركزية في الدولة من جهة والأشخاص القانونية الإدارية اللامركزية من جهة أخر، على أساس أن تطور أساليب تنظيم الإدارة الحكومية نتيجة لعوامل سياسية واقتصادية وفنية وعملية، أدى بمعظم الدول إلى الأخذ بالنظام الإداري اللامركزي سواء في صورته الإقليمية أو المصلحية فظهرت أشخاص قانونية عامة أخرى إلى جانب الدولة منحها المشرع قدرا من الاستقلال المالي والإداري في إدارة شؤونها، ثم أخضعها إلى نوع من الإشراف تمارسه عليها هيئات الإدارة المركزية، وهو ما يعرف لدى فقهاء القانون الإداري بالوصاية الإدارية – الرقابة الإدارية – وهي رقابة مشروطة لا تمارس إلا في حدود ما تقتضي به نصوص القانون.

ونجد أن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية (الولاية البلدية) كما أنهما يعتبران دعامتين للدولة في تنمية الاقتصاد الوطني وتوحيد السياسات العامة المسطرة من قبل الدولة، ومن أجل ذلك منحها المشرع الشخصية المعنوية الذمة المالية تمتعها بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها.

كما تعتبر الرقابة الوصائية أداة لرقابة وتقويم عمل الجماعات المحلية، إلا أن ما يعاب عليها تشديدها على عمل كل من المجالس الشعبية المحلية الأمر الذي يقضي على روح المبادرة والإبداع المحلي ويقيدها في القيام بمهامها بشكل مستقل وحر، مما يجعلها هيئات تابعة للجهات المركزية ولا تتمتع باستقلالية كاملة.

فأهمية الموضوع تتجلى في أن الرقابة الوصائية من المواضيع الضرورية والهامة في تقويم وتصحيح عمل الهيئات المحلية، وتأثير ذلك وانعكاسه في مدى تجسيد الديمقراطية التشاركية.

تمارس هذه الوصاية من جهة مختصة وهي السلطة المركزية وهي رقابة اقرها القانون للسلطة المركزية وتتميز هذه الرقابة بأنها رقابة مشروعة، أي لا يمكن أن تباشر إلا بوجود نص قانوني يقرر هذه

الرقابة، وتمارس على أعضاء المجالس المحلية وأعمالها ومداولاتها، ونظرا لأهمية الوصاية الإدارية وتأثيرها في العملية الإدارية على المستويين المركزي المحلي وكذا تطور مفهومها وأهدافها، وذلك من الانتقال من مرحلة معالجة الانحراف ومحاولة القضاء عليه إلى مرحلة تحقيق تنمية وطنية شاملة عن طريق تنمية محلية.

ومن بين صور الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية نجد سلطة الحلول، وهي رقابة تنصب على الأعمال ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصائية محل السلطة اللامركزية في إتخاذ القرارات التي تضمن سير المصالح العام فإجراء الحلول نص عليه المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 11-10 المعدل[1].

ولعل من أهم أخطر صور الرقابة الوصائية التي تحدثت عنها قوانين البلدية المتعاقبة أعلاه هي الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة وذلك بانهاء حياته قانونيا عن طريق حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة وفقا للحالات المذكورة في قانون البلدية.

أسباب اختيار هذا الموضوع منها الذاتية ومنها الموضوعية وهي:

الدوافع الذاتية: تنطلق من اهتمامي الشخصي بموضوع الجناعات المحلية باعتباري أحد الموظفين بالبلدية كانت فرصة لتطوير وتكوين الذات من اجل التدرج في المستوى العلمي والمهني.

الدوافع الموضوعية: تتعلق بمحاولة الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية وبيان مدى تأثيرها على استقلاليتها.

محاولة البحث للوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها، وانعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية وعلى الإطار المعيشي للمواطنين.

تكمن أهمية الدراسة في البعد الذي يحضى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم، وعلى صعيد داخلي اهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية.

[1] قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية

ويكتسي هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال الأهداف التي تسعى إليهاالدراسة وذلك في محاولة لاستكمال مسار البحث في هذا الموضوع والذي سبقنا إليه أساتذة وباحثون، كما تتجلى لنا أهداف الدراسة في توضيح آليات الرقابة الوصائية، ومجال تطبيقها في ضوء قانون البلدية الحالي، بالإضافة إلى توضيح علاقة الرقابة التي تربط بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، وكذا تحديد أهم الآثار المترتبة عن ممارستها من جهة والكشف عن مدى فعالية النظام الرقابي على الجماعات المحلية من جهة أخرى.

وانطلاقا مما سبق فان الاشكالية التي يتضمنها هذا البحث هي:

ما هو واقع الرقابة الوصائية من خلال استعمال سلطة الحلول كآلية على المجلس الشعبي البلدي؟ وما هي تطبيقاتها في ظل قانون 10/11 المتعلق بالبلدية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية؛ مجموعة من التساؤلات الفرعية التي يمكن صياغتها على النحو التالي:

ما هو مفهوم الرقابة الوصائية؟
ما هي الحالات والدوافع المؤدية إلى مباشرة حل المجالس الشعبية؟
ما هي الوسيلة للرقابة على الأعمال السليبة. من خلال مفهوم الحلول؟
ما هي أثار سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية سواء الإدارية او المالية؟

إن طبيعة الدارسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية، وتحليل تفعيل سلطة الحلول من خلال استقراء النصوص المتعلقة به وبيان أهم الآثار المترتبة عنها

للإلمام بهذا الموضوع قمنا بتقسيم عملنا هذا إلى فصلين:

عالجنا من خلال الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية، وقسم هذا الفصل إلى مبحثين يتعلق الأول بمفهوم الرقابة الوصائية وإبراز أهم الخصائص التي تميزها أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى مفهوم حل المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية 10/11.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه تطبيقات سلطة الحلول على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد 10/11، درسنا في المبحث الأول الرقابة على الأعمال السليبة للمجلس الشعبي البلدي، والمبحث الثاني أثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية.

وقد توجهنا في بحثنا هذا بخاتمة ضمناها أهم النتائج وقدمنا من خلالها مجموعة من التوصيات والاقتراحات.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية

يعتبر النظام أو الأسلوب اللامركزي الإداري وسيلة فنية قانونية إدارية لتوزيع صلاحيات وسلطات العمل الإداري بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية، وهذا دائما في إطار الوحدة الدستورية والسياسية والوطنية للدولة، وليس أسلوبا لتفكيك وتوزيع فكرة السيادة الوطنية.

وعلى هذا الأساس كان لزاما وجود نظام الرقابة الوصائية الإدارية من طرف السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية للحفاظ على وحدة الدولة، فكان توزيع الاختصاص بين الجهتين، فما هو سياديا وذو قمة وطنية وسياسية فتعود مهمته للسلطات المركزية، وما كان منه متعلقا بالحاجات المحلية فيعهد به إلى الجماعات المحلية اللامركزية. وعليه وجب وضع رابط وهو نظام الوصاية بين الجهازين المركزي واللامركزي.

من خلال هذا الفصل سيتم التطرق إلى ماهية الرقابة الوصائية؛ وذلك من خلال مبحثين على الشكل التالي:

المبحث الأول: نتحدث فيه عن مفهوم الرقابة الوصائية والذي بدوره مقسم إلى مطلبين؛ حيث نتناول في المطلب الأول تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها؛ وفي المطلب الثاني اهداف وحدود الرقابة الوصائية.

بينما يخصص المبحث الثاني لمفهوم الحلول في التشريع الجزائري ويقسم هو الآخر إلى مطلبين؛ في المطلب الأول نتطرق الى تعريف الحلول وخصائصه، وفي المطلب الثاني حالة الانسداد في المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الاول

مفهوم الرقابة الوصائية

تعتبر الرقابة الوصائية صورة من صور الرقابة الإدارية التي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي؛ وقد تعددت التعريفات لمفهوم الرقابة الوصائية، وقد أثار ذلك جدلاً واسعاً لدى الفقهاء وعلماء القانون الإداري، حيث يراها كل عالم بمنظور البيئة التي ينتمي إليها.

المطلب الأول

تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها

الوصاية الادارية يتعدد ويتنوع مفهومها بتعدد الانظمة القانونية والادارية، ومن هنا يتعين علينا في سياق هذا المطلب التطرق الى تعريف الرقابة (الفرع الاول) بوجه عام، ثم التعرض اى بيان خصائصها (الفرع الثاني) وتميزها عن الرقابة الرئاسية (الفرع الثالث).

الفرع الأول

تعريف الرقابة الوصائية

تعرف الرقابة الوصائية على أنها حق دستوري يخول لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة، ويبدو أن هذا التعريف حصر بمفهوم الرقابة في إصدار القرارات، رغم أن مفهومها أوسع من ذلك.

ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني الإشراف والمراجعة من سلطات عليا للتعرف على كيفيات سير العمل داخل المشروع والتأكد أن الموارد المتاحة تستخدم وفقاً لما هو تخصص لها.

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها مراقبة السلطات الإدارية اللامركزية لنفسها ولذات أعمالها أي تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها عن طريق مراجعة الأعمال بناءاً على تظلمات وطلبات

الأفراد وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى المشروعية في الدولة؛ مشروعيتها وتقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاما مع قواعد القانون.[1]

وخلاصة القول هي حق يتيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاحالمشروعات في المواعيد المحددة لها بكفاءة عالية.

وفي الأخير يرى القانون أنه لا وصاية بدون نص أو أن السلطة الوصية إشرافية تراعي مدى تطبيق القانون، ولا يمكن الأخذ بالوصاية إلا إذا كان هناك نص قانون بحيث يحدد النص الحالات التي يخضع فيها المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية للوالي كما هي محددة في القانون البلدية.[2]

الفرع الثاني

خصائص الرقابة الوصائية

الرقابة الوصائية لها عدة خصائص مرتبطة من استقلال الهيئات اللامركزية تتمثل هذه الخصائص أنها رقابة ذات طبيعة إدارية ورقابة استثنائية، وأنها رقابة مشروطة وخارجية.

أولا: رقابة ذات طبيعة إدارية

تسند الصفة الإدارية لأنها تباشر من طرف جهة إدارية، وتكون بموجب قرارات إدارية، والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية، فالقرارات الصادرة عن الجهة الوصية تكون خاضعة للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء المختلفة، وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية التي تقتصر على مراقبة الشرعية، وذلك بناءاً على طلب ذوي المصلحة. [3]

ثانيا: رقابة استثنائية

[1] أحمد بن صالح بن هليل الحربي الرقابة الادارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الادارية، السعودية، 2003، ص 35

[2] عماري عوابدي مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 555

[3] عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية –الجزائر، 1984، ص 116

وعليه أنها لا قرض إلا إذا وجد نص القانون يقرها صراحة، وأنها تتم في الحدود والوسائل التي يقرها القانون، أي إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة اللامركزية لرقابة الإلغاء مثلاً، فإن جهة الوصاية لا تملك هذه الحالة إجراء الإلغاء لعيب تجاوز السلطة، وعليه ينتج عدة حالات:

1-عدم التوسع تفسير النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية.

2-لا يجوز للجهات الوصية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية. [1]

3-لا يجوز للسلطات الوصية الحلول محل الهيئات اللامركزية في القيام بأعمالها فيما يخص تعديل القرارات أثناء التصديق.

4-تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول ونافذة من تاريخ صدورها وليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية.

ثالثا: رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة.

الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، وتباشر الرقابة الوصائية في حدود مضمونة، فلا رقابة بدون نص، فهي تتبع منه وليس اختصاصاً عاماً كما هو الحال في السلطة الرئاسية؛ التي تتم بالإطلاق والشمولية، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين دون الحاجة إلى نص، فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية بصفتها هيئات إدارية مستقلة احتراماً لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية[2].

رابعا: رقابة خارجية

تعتبر هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية عكس الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية ذاتية، فالرقابة الوصائية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة المركزية الوصية، والسلطة اللامركزية الخاضعة لها، فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي، وا نما تكون خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة.

[1] عميور ابتسام نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة 1، كلية الحقوق، 2013

[2] عماري أحمد، المرجع السابق، ص 117

الفرع الثالث

تميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية

يقصد بالرقابة الوصائية السلطة التي يعطيها القانون السلطة عليا تمارسها على أعمال الهيئات المحلية، أما الرقابة الرئاسية فيقصد بها السلطة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه من خلال التوجيهات والأوامر من خلال التعاريف نستخلص أن هناك اختلاف بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية من خلال عدة مجالات نذكر أهمها:

أولا: من حيث الوسائل

تعتبر الوسائل التي تختلف فيها الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية، لأن فكرة السلطة الرئاسية التي تقوم بين الرئيس ومرؤوسه، فالرئيس يملك حق استعمال سلطة الأمر والنهي، والمرؤوس يعتبر ملزم بواجب الطاعة والخضوع لرئيسه ولذلك فإن الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة على مرؤوسيه، فهو الذي يقوم بتعيينهم، وترقيتهم، ونقلهم، وتوقيفهم عن العمل، وحتى الفصل من العمل إذا اقتضت الضرورة. [1]

أما الرقابة الوصائية يجب لممارستها أن تكون منصوص عليه قانوناً، لأنه لا وصاية بدون نص، فلا يمكن للجهات أن تفرض توجيهاتها وأوامرها على الهيئات اللامركزية.[2]

فالرئيس في السلطة الرئاسية يملك عدة وسائل؛ كالتعيين والتأديب؛ وهذا لا نجده في الرقابة الوصائية؛ حيث أن أعضاء الهيئات اللامركزية يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب؛ عكس الرقابة الوصائية التي يتم غالباً عن طريق التعيين، وكذلك شخصية الجهات اللامركزية مستقلة عن السلطات المركزية، كما أن أعمال الجهات اللامركزية تكون بمبادرة فردية دون

[1] عبد المجيد فياض، الوصاية الادارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة العدد 4، اغسطس 1975، ص 941

[2] بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه، تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، قاصدي مرباح، ورقلة، 2010 ،ص42، 43

تدخل السلطات المركزية، في حين أن سلطة الرئيس في السلطة الرئاسية له الحق في التعديل والغاء أعمال مرؤوسيه.

ثانيا: من حيث طبيعة الرقابة

الرقابة الرئاسية رقابة معقدة؛ هذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه فهي تسيطر على أشخاصهم وأعمالهم وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر مفرحة، بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في جميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لاختصاصاته. [1]

أما سلطة الوصاية، فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات لأنها من النظام اللامركزي الذي لا يمكن لسلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية.

ثالثا: من حيث الغاية

السلطة الرئاسية هدفها هو القيام بالعمليات الإدارية على الوجه الملائم للحفاظ على المصلحة العامة، بينما الرقابة الوصائية تهدف إلى تدعيم الوحدة السياسية والدستورية للدولة وتضمن عدم خروج الجهات اللامركزية والهيئات اللامركزية عن مبدأ المشروعية وتزيد عن عمليات التنسيق بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية من أجل توحيد التنمية من جهة

كما تحول دون إسراف وتبذير الهيئات اللامركزية للموارد الميلة من جهة أخرى، إلى ما يخدم المصلحة العامة على المستوى المحلي[2].

رابعا: من حيث إمكانية الطعن وقواعد المسؤولية.

المرؤوس في ظل النظام المركزي لا يحق له أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، إذ لا يعقل أن نعترف من جهة الرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات، وعلى مرؤوسيه واجب الطاعة والتنفيذ ثم نمنحلهم حق الطعن في هذه

[1] عمار عوابدي، مرجع سابق: ص 275 276

[2] قمقاني رابح نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري غير منشورة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية الجزائر، ص 42

الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، بينما يحق للجهات اللامركزية أن تطعن قضائياً في قرارات الجهة الوصية، لأنها تعد من الحقوق التي كرسها القانون. [1]

أما من حيث تحمل المسؤولية فإن الجماعات المحلية هي من تتحمل مسؤولية أعمالها، حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، ومن موجبات السلطة الرئاسية، أن يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار ومالك حق الرقابة والإشراف والتوجيه. [2]

خامساً: من حيث الملائمة والمشروعية

إن المبدأ العام للرقابة الوصائية لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية، فجميع السلطات العامة في الدولة، يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها لاختصاصاتها، وهي لا تراقب الملائمة إلا إذا نص القانون صراحة في حين أن الرئيس يراقب المشروعية والملائمة على أعمال مرؤوسيه، والتأكد من مدى ملائمة أعمال وتصرفات موظفيه.[3]

المطلب الثاني

اهداف وحدود الرقابة الوصائية

إن منح السلطة المركزية بعض الاستقلالية للهيئات المحلية في أدائها لمهامها، لا يعني بالضرورة تحللها من أي رقابة، حيث أن إعطاء الاستقلالية المطلقة قد يخرجها عن الإطار العام لسياسة الدولة وأهدافها، ومن هنا تبرز الأهمية البالغة لدور رقابة الوصاية الإدارية في الحفاظ على المصلحة العامة للأفراد وعبر هذا المطلب نتطرق الى اهداف الرقابة (الفرع الأول) ومبرراتها (العرع الثاني) ومراحلها (الفرع الثالث).

[1] المادة 61 من قانون البلدية 11/10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 ص 12

[2] بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 43

[3] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2013، ص 306

الفرع الأول

اهداف الرقابة الوصائية

لا تعد فكرة فرض الرقابة الوصائية وتعزيزها بمنظومة قانونية تعتمد على جملة من الأجهزة والآليات خاصة على الجهات والهيئات المحلية والإقليمية والتي تتمتع بنوع من الاستقلال في تدبير شؤونها فكرة اعتباطية، بل يسعى المشرع من ورائها إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، فيمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية إلى أهداف سياسية وأهداف إدارية ومالية.

أولا: الأهداف السياسية

1 -الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجمل المصلحة العامة للدولة الواحدة.

2 -التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية، فلا بد على الإدارة بالالتزام بالقوانين عند أدائها لمهامها، وفي حال مخالفتها أعتبر تصرفها غير مشروع. [1]

3 -حماية المصالح المحلية فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الأقاليم المحلية، خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحياناً بحاجة إلى الحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.

[1] أنظر في هذا المفهوم طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، 1976 مصر

ثانيا: الأهداف الإدارية

تعمل الرقابة الوصائية من الناحية الإدارية على زيادة جودة العمل الإداري وتحسينه وعدم انحراف الإدارة وهذا لتحقيق المصلحة العامة، والغرض المراد تحقيقه من الرقابة الوصائية في الجانب الإداري هو مجموعة من الأهداف نذكر من بينها:

1-ضمان الوحدة الإدارية للدولة بالرغم من استقلال الهيئات اللامركزية من الجانب الإداري والذي يعتبر المعيار الأصيل القائم عليه هذه الهيئات لاستقلالها، إلا أنها تبقى تحت رقابة ووصاية الجهات المركزية، التي تستهدف توحيد الدولة من الجانب الإداري وعدم تفككها بالكامل، ومنع تشكل دويلات، ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الرقابة إلى عدم تفكك الدولة.

2-تصحيح أخطاء العمل الإداري؛ تكشف الرقابة عن الأخطاء التي قد تقع فيها الإدارة بمناسبة أدائها لمهامها، وقد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الرقابة الوصائية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها. [1]

3-كشف الانحراف الإداري؛ أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.

4-تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الايجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين، وبالتالي حسن سير إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية

5-الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها؛ وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل، وذلك للتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

[1] هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع 143 الأردن، 2004، ص 23

6-التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة، وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، والحد من الإسراف في إنفاق

الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة، وعلى التنسيق بين السياسات العامة المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تصب في إطار الحفاظ على الدولة. [1]

ثالثا: الأهداف المالية:

تكشف المادة 01 من قانون البلدية رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011 بأن البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". [2]

من خلال الرقابة التي تقوم بها الجهات المركزية يعتبر هذا الاستقلال غير مطلق حيث تسعى الرقابة إلى تحقيق حملة من الأهداف من الناحية المالية، ونذكر منها:

1-مراجعة الحسابات والاعتمادات المالية؛ تقوم الرقابة من التحقق من صحة وسلامة الحسابات من خلال الدفاتر والمستندات من أجل الكشف عن التجاوزات في عملية الإنفاق والحد من الإسراف في المال العام، وكذا تحصيل الإيرادات إلا عن طريق التشريع والتنظيم المعمول به.

2-التأكيد على توازن الميزانية؛ ويكون دور الرقابة هنا في المحافظة على ميزانية متوازنة، وهذا لتحقيق الأهداف المرجوة؛ وفي حالة المجلس الشعبي البلدي لا يمكن المصادقة على ميزانية غير متوازنة حسب ما جاء به القانون في الفقرة 1 من المادة 183: "لا يمكن المصادقة على ميزانية إذا لم تكن متوازنة، أو إذا لم تنص على نفقات إجبارية.[3]

[1] محمد محمود الطعامنة، نظم الادارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف الملتقى العربي الأول، نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003، ص 11.

[2] المادة 01 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص 07

[3] المادة 183 من قانون البلدية، مرجع سابق، ص 25

وفي حالة تمت التصويت على الميزانية غير المتوازنة، يتم إرسال اعذار من طرف الوالي ثم تضبط تلقائياً من طرفه.[1]

3-عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لابد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية، كون أن هدف الرقابة هو التحقق من استعمال الاعتمادات المخصصة من أجلها

الفرع الثاني

مبررات الرقابة الوصائية

إن قيام السلطة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع الجهات اللامركزية من استقلال كونه استقلالاً نسبياً، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مدى مراقبة احترام القانون، وبالتالي فهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها؛ احترام الشرعية، وحماية المصلحة العامة، من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة، وهذا ما سنتناوله:

أولا: احترام الشرعية

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية لجميع أعمالها شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يجب على السلطات اللامركزية احترام القانون، وذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أي كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، ومن أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي، التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله والامتناع عن كل عملية يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ، ولم تتقرر بنص صريح .[2]

[1] حمدي سليمان سميحات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، د.ط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998. ص 24

[2] بكر القباني، الوصاية الادارية مجلة القانون والاقتصاد الجزائر 1984، عدد 52، ص 123

ويمكن للجهة الوصية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات الخاضعة للرقابة، مما يجعل من الرقابة الوصائية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية.

الفرع الثالث

مراحل الرقابة الوصائية

لقد وضع علماء الإدارة جملة من الخطوات والمراحل التي يجب أن تمر بها عمليات الرقابة الوصائية، فهي تبدأ عادة من وضع الأسس والمعايير ثم قياس الأداء الفعلي، ثم مرحلة تحديد الانحراف والمرحلة الأخيرة، مرحلة حياد المعلومات فعملية الرقابة الوصائية تبدأ بتحديد جملة من الأهداف تسعى إلى تحقيقها والوظائف التي من خلالها تحقق الأهداف المراد التوصل إليها تقتضي تحديد الأسس والمعايير لتقييم الداء الفعلي من خلالها.

أولا: مرحلة وضع الأسس والمعايير والأهداف.

يجب أن تقوم هذه الرقابة على أسس ومعايير تحدد مسبقاً من أجل توضيح الأهداف والبرامج والإجراءات الواجب إتباعها أثناء العمل ، بحيث تكون هذه المعايير تتلاءم مع الأهداف المراد تحقيقها، ويجب أن تكون واضحة وبسيطة يفهمها كل من له علاقة بالعملية الرقابية، كما يجب أن يكون القائم بهذه العملية على دراية بالنتائج التي تهدف لها هذه الرقابة ، كتحديد الأعمال المراد انجازها ومستوى أداء هذا العمل والحجم الزمني لأدائها لأن تحديد هذه المعايير يكون أساساً على تقييم النتائج الفعلية ، ويعكس مدى كفاءة تحقيق الخطة الموضوعية . [1]

وكلما كانت المعايير المعتمدة في عملية الرقابة غير دقيقة وواضحة، واجهت الرقابة صعوبات، وعلى هذا فإن أهمية وضع مقاييس دقيقة وواضحة، بغية تقويم النشاط الإداري ولا يجب أن تكون

[1] احمد السويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير غير منشورة كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 09

مدة الأسس والمعايير تتطلب إمكانيات وقدرات فائقة أو تتطلب وسائل وأدوات كبيرة لتحقيقها، مما يترتب عنها نتائج غير مفهومة.

ثانيا: مرحلة تقييم الأداء طبقا للمعايير المحددة

تعتبر مرحلة تقييم الأداء طبقا للمعايير المحددة بالنسبة للعمل المنجز والنتائج التي حققها، والى جانب ذلك فان الوظيفة الأساسية للرقابة، وليس الكشف عن الانحرافات فقط بل التنبؤ به، وتعتبر هذه المرحلة أهمية بالغة للموظفين، وكذلك للقائمين على العمل الإداري، حيث يتم ترقيتهم وتأديبهم. [1]

ثالثا: مرحلة الكشف عن الانحرافات وتصحيحها.

تعد هذه المرحلة من أهم المراحل في عملية الرقابة لان غرض الرقابة هو الكشف عن الأخطاء والانحرافات وتصويبها قبل أن تتحمل الإدارة نتائجها، وعليه فإن الإسراع في عملية اكتشاف الأخطاء وتصحيحها في ظرف زمني وجيز يساعد في تحقيق أهداف الرقابة بصورة جدية ويتطلب تعديل أو تصحيح الأخطاء والانحرافات أو إجراء تعديلات في طرق ووسائل تأدية النشاط الإداري، وقد يتطلب الأمر إعادة النظر في الخطة ذاتها أو في أهدافها وأساليبها لتكفل في الأخير الأداء المتوقع من المواظف ، ولعل أهم ما يجب التركيز عليه في هذه المرحلة هي السرعة في التبليغ عن الانحرافات، حيث تكون بصورة فورية لتولي الجهات الوصية اتخاذ القرارات اللازمة اتجاهها ، تتم عادة ما على شكل تقرير يوضح نتائج عملية الرقابة ، وهذا التقرير يحتاج إلى الدقة والموضوعية ، وذلك يتطلب مدة زمنية لإعداده. [2]

[1] أحمد السويقات، مرجع سابق، ص 07

[2] محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، مطابع الفرزدق التجارية، السعودية، الرياض، سنة 1987، ص 317

المبحث الثاني

حل المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية رقم 11/10

لقد تناول القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية[1] في المواد من 46 حتى 50 في الفرع الرابع بعنوان حل المجلس الشعبي البلدي وتحديده، حيث تناولت هذه المواد حالات وإجراءات حل المجلس الشعبي البلدي.

ولتوضيح حالات حل المجلس الشعبي البلدي و إجراءاتها و آثارها ، سنعالج الأمر من خلال مطلبين اثنين (02) ، في المطلب الأول نتحدث عن الدوافع القانونية لحل المجالس الشعبية البلدية وآلياتها وذلك في ثلاثة فروع، في الأول نتكلم عن حالات حل المجلس الشعبي البلدي وفي الثاني تتكلم عن إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي وفي الثالث نتناول الآثار المترتبة على حل المجلس الشعبي البلدي أما في المطلب الثاني سيتم التطرق إلى حالة الانسداد وأثرها على المجالس الشعبية البلدية وذلك في ثلاثة فروع ، في الأول تتكلم عن تعريف حالة الانسداد وفي الثاني نتكلم عن أسباب الانسداد داخل المجالس الشعبية البلدية وفي الثالث نتناول آثار حالة الانسداد على سير المجالس الشعبية البلدية .

المطلب الأول

الدوافع القانونية لحل المجالس الشعبية البلدية وآلياتها

تطرقت أحكام المواد 46 وما بعدها من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية[2] إلى الدوافع والأسباب المؤدية إلى حل المجالس الشعبية البلدية وإجراءات حل المجالس وآثارها، هذا ما سنحاول توضيحه في الفروع الثلاثة الموالية .

[1] القانون رقم 11/10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية لسنة 2011، العدد 37

[2] المادة 46 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية.

الفرع الأول

حالات حل المجلس الشعبي البلدي:

عكف القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية على تحديد وحصر الحالات والدوافع المؤدية إلى مباشرة حل المجالس الشعبية إذ حصرتها المادة 46 منه في ثمانية (08) حالات، منها ما تحدث عنها قانون البلدية السابق رقم 09/08 ومنها ما هو جديد، نعرضها كالآتي :

الحالة الأولى: خرق أحكام الدستور

باعتبار أن الدستور هو التشريع الأساسي يتمتع بالرفعة والحجية ودرجة الإلزام القوية فجزاء مخالفة نصوصه من طرف المجلس الشعبي البلدي هو حل هذا الأخير نهائيا، إذا لا يمكن السكوت عن ذلك وعدم التحرك لأن النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، و واجب الاحترام من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية والمجلس البلدي وكذلك الولائي [1].

الحالة الثانية: إلغاء انتخابات المجلس الشعبي البلدي :

قد يحدث وأن تقضي الجهات القضائية المختصة بإلغاء نتائج انتخابات مجلس شعبي بلدي ما إذا ما ثبتت المخالفة الصريحة لأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات وبطلان إجراءات انتخاب هذا المجلس هنا يتم الإقرار مباشرة بالحل النهائي لهذا الأخير[2].

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية 2012، ص 294

[2] حملات الحاج، حل المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص ادارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي طاهر سعيدة، 2017-2018 ص40

الحالة الثالثة: الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون رقم 90/08 المتعلق بالبلدية[1]، إذ بإمكان مبادرة جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي أيا كان انتمائهم السياسي إلى تقديم طلب يفضحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فان تم ذلك تعين حل المجلس[2]

هذه الاستقالة التي لم يحدد لا شكلها (فردية أو جماعية) ولا الجهة الواجب تقديمها إليها .

الحالة الرابعة: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات تم إثباتها في التسيير البلدي أو يمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم :

نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون رقم 90/08 المتعلق بالبلدية، إذ أنه طالما أضحى استمرار المجلس الشعبي البلدي يشكل مصدر ضرر على إقليم البلدية ويعيق سير هيئات البلدية ومصالحها ويمس بمصالح السكان المحليين وسكينتهم، هنا بات من الضروري حل هذا المجلس

الحالة الخامسة: عندما يصبح عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف :

نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون رقم 90/08 المتعلق بالبلدية، كون أنه قد يحدث وأن يتم استخلاف أحد أعضاء المجلس طبقا لأحكام المادة 41 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية بسبب الوفاة، الاستقالة، الإقصاء أو حدوث مانع قانوني، ولكن في حالة بقاء عدد أعضاء المجلس أقل من الأغلبية المطلقة رغم ذلك، هنا يحل المجلس إذ من غير المعقول استمرار هذا الأخير في عقد الدورات والتداول والفصل فيما يعرض عليه من مسائل وقد فقد أكثر من نصف أعضاءه[3].

الحالة السادسة: وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي للبلدية وعدم الاستجابة لإعذار الوالي للمجلس :

[1] القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية (الملغى)

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 296.

[3] حملات الحاج، المرجع السابق، ص 27 – 28

نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون رقم 90/08 المتعلق بالبلدية، إذا طالما كانت الرؤية السياسية لكل منتخب حول المسائل المعروضة على المجلس تصنع الاختلاف، لكن وقت ما بلغ هذا الاختلاف درجة الخطورة والجسامة صانعا حالة الانسداد في المجلس وعرقل سير مصالح البلدية، تعين حل هذا المجلس حفاظا على البلدية كمرفق عام وحماية المصالح الساكنة المحلية[1].

الحالة السابعة: اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها :

نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون رقم 90/08 المتعلق بالبلدية[2]، فالمشرع قد يزيد من عدد البلديات أو ينقص منها، فهنا تحل المجالس الشعبية البلدية التي كانت قائمة قبل الضم أو التجزئة وتنتخب محلها مجالس جديدة تدير شؤون البلديات الجديدة

الحالة الثامنة: حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب :

أورد المشرع هذه الحالة وأوجب عند حدوثها حل المجلس، دون تحديد وضبط للظروف الاستثنائية المقصودة التي من شأنها إعاقة تنصيب المجلس الشعبي البلدي المنتخب.

الفرع الثاني

إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي:

كأصل عام ووفقا لنص المادة 46 من القانون رقم 11/10 فإنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتحديده بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية .

وعليه وحفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي لضمانات وحماية، تتمثل أساسا في :

تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية.

[1] عمار بو ضياف، المرجع السابق، ص 296

[2] القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية (الملغى)

إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية، وهذا ما يجعل قرار الحل محصنا من الطعن القضائي لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي[1] .

الفرع الثالث

الآثار المترتبة عن حل المجلس الشعبي البلدي:

بالرجوع إلى المادتين 48 و49 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية، نلاحظ أنه يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي :

1. يعين الوالي خلال عشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، حيث تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد[2]

2. تجرى انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال سنة (06) أشهر تسري من تاريخ حل المجلس ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية لهذا المجلس .

3. غير أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعرقل إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤون البلدية بموجب تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض الأمر على مجلس الوزراء[3]

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 297

[2] علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية رقم 11/10، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، طبعة سنة 2011، ص 54

[3] المادة 51 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية

المطلب الثاني

حالة الانسداد وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

من أجل إسقاط الضوء على ذلك وجب التطرق في الفرع الأول إلى تعريف حالة الانسداد والحديث عن أسبابها في الفرع الثاني، ويبقى الفرع الثالث لأجل الحديث عن آثار حالة الانسداد على سير المجالس الشعبية البلدية.

الفرع الأول

تعريف حالة الانسداد:

لقد أشار قانون البلدية الجديد رقم 11/10 إلى هذه الحالة كسبب من أسباب حل المجالس الشعبية البلدية وذلك في الفقرة السابعة من المادة 46[1]: " في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له"

من هنا يتضح أن الانسداد هو عدم التفاهم بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الواحد واختلافهم حول تنظيم المجلس وإنشاء هياكله وممارسة مهامه من خلال التداول على المواضيع التي تهم الساكنة المحلية مما يعيق تحيق الهدف المنتخب لأجله وهو تلبية حاجيات المواطن المحلي وتحقيق التنمية المحلية والمصلحة العامة.

الفرع الثاني

أسباب حالة الانسداد داخل المجالس الشعبية البلدية:

يصعب أداء المجالس الشعبية البلدية لمهامها والحيلولة دون تجسيد أهدافها التي انتخبت لأجلها وهي تحقيق التنمية المحلية، من جراء الصراع والأزمات القائمة داخلها وبين أعضائها، هذا الصراع الذي مرده إلى سببين أساسين وهما

[1] المادة 46 من قانون 11-10 المتلق بالبلدية

أولا: هيمنة القبلية والعشائرية على المجلس الشعبي البلدي:

تفتقر البنية التقليدية للمجتمع الجزائري، بوجه عام، إلى مجموعة من الممارسات، وعلى رأسها الممارسة السياسية. من جانب آخر، فإن الساكنة المحلية في المناطق الجزائرية غالباً ما تتكوّن من مزيج من القبائل والعشائر التي استقرت عبر الزمن داخل نفس الإقليم البلدي. هذا الواقع يجعل من أعضاء المجلس الشعبي البلدي في الغالب ممثلين فعليين لهذه التشكيلات القبلية، رغم أن المظهر الخارجي لتركيبة المجالس يوحي بتنوع سياسي تنظيمي.

غير أن الحقيقة تكشف عن أن الانتماء القبلي والعشائري لا يزال يُشكّل الخلفية الأساسية التي تحكم العمل داخل المجالس، حتى وإن كانت الأطر الرسمية والتنظيمية توحي بالعكس. فالعصبية القبلية تظل حاضرة بقوة في صورة تنظيم غير رسمي، يمارس تأثيره في مختلف مناحي الحياة: الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، والثقافية.

يتجلى هذا النفوذ القبلي في عدة مظاهر، منها:

السلوك الانتخابي الذي يقوم على الولاءات القبلية والعشائرية أكثر من كونه نابعًا من قناعات سياسية أو برامج انتخابية.

تشكيل الأحزاب السياسية الذي يعتمد، في كثير من الحالات، على تحالفات قبلية لجذب الدعم الشعبي وضمان الأصوات.

أداء المنتخبين الذين لا يمثلون مصالح مختلف شرائح المجتمع، بل ينحازون غالباً إلى مصالح قبائلهم وعشائرهم.

ويؤدي هذا الواقع إلى صراع مستتر داخل المجلس الشعبي البلدي، حيث تسعى كل جهة قبلية إلى تحقيق مصالحها الخاصة، من خلال السيطرة على المشاريع التنموية والاستفادة منها بشكل انفرادي. هذه النزعة الأنانية تساهم في تأجيج الخلافات بين أعضاء المجلس، ما يؤدي إلى شلل في أداء المجلس ويفاقم حالة الانسداد، خصوصاً عندما تتضارب المصالح وتتشابك[1].

[1] بوعيسى سمير، المرجع نفسه، ص 37

المنتخبون المحليون هنا لاسيما رؤساء المجالس الشعبية البلدية منهم يصبحون هنا ممثلين للعشيرة والقبلية على حساب تمثيلهم للبلدية والدولة وبالتالي تحل مصالح العشيرة والقبيلة محل البرامج الحزبية وحتى البرامج التنموية وتضيع بينها مصالح المواطنين في كثير من الأحيان [1]

ثانيا: صراع أعضاء المجلس الشعبي البلدي على الرئاسة وهياكل المجلس:

بمجرد تنصيب المجالس الشعبية البلدية تبدأ مرحلة تنصيب الرئيس وتعيين نواب الرئيس و رؤساء اللجان ومندوبي الملحقات الإدارية ، هذه المراحل التي كثيرا ما عرفت صراعات بين المنتخبين انتهت في كثير من البلديات إلى انسداد المجالس الشعبية البلدية بالنسبة لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي فطيلة مراحل تطور البلدية الجزائرية عمد المشرع الجزائري إلى تحسين وتحيين مواد القانون العضوي المتعلق بالانتخابات تماشيا والأوضاع السائدة داخل البلديات باعتبار أن هذا القانون العضوي يحتكم إليه عند الضرورة لتنصيب رؤساء المجالس الشعبية البلدية فالمادة 80 من القانون العضوي رقم 12/01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات[2] كانت الوسيلة التي حثت بها في السابق وزارة الداخلية و الجماعات المحلية الولاة على الاحتكام إليها لتنصيب رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، هذه المادة التي اشترطت حصول القائمة على الأغلبية المطلقة للأصوات لتتمكن من اعتلاء كرسي الرئيس و إلا الحصول على نسبة 35% من المقاعد المحصل عليها لتقديم مرشحها ، لكن سرعان ما تمت العودة إلى نص المادة 65 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية التي تشترط حصول القائمة على أغلبية الأصوات لرئاسة المجلس الشعبي البلدي وذلك لأن المادة 80 أعلاه كانت سببا في كثير من البلديات نظرا لعدم تحصل عديد القوائم الحربية الفائزة لا على الأغلبية المطلقة ولا على نسبة 35%

كما نشير أيضا إلى أن انسداد المجلس الشعبي البلدي قد يحدث عند تنصيب هياكله إذا في كثير من الأحيان قد يتأزم الخلاف حول تولي منصب نواب رئيس المجلس أو رؤساء اللجان و حتى مندوبي الملحقات الإدارية مما يؤخر استكمال عملية بناء المجلس الشعبي البلدي ليشرع في مهامه ، كما قد يشب النزاع بعد تنصيب الهياكل إذ قد يثور الاختلاف في أثناء المداولات حول مواضيع

[1] بو عيسى سمير، المرجع نفسه، ص 38

[2] القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية لسنة 2012، العدد الأول

جداول الأعمال لعدة أسباب قد تؤدي إلى رفع الجلسات و الانسحاب منها و بالتالي عد التوصل إلى اتفاق أعضاء المجلس الشعبي البلدي مما يؤدي إلى عرقلة التنمية المحلية لاسيما إذا كانت هذه الأخيرة أحد هذه المواضيع[1] .

الفرع الثالث

آثار حالة الانسداد على المجالس الشعبية البلدية:

إن استفحال ظاهرة انسداد المجالس الشعبية البلدية وفق للأسباب المذكورة سابقا كان له آثار سلبية على سير المجالس الشعبية البلدية وعلى مهامها وصلاحيتها، نذكرها كالآتي:

أولا: تعطل التنمية المحلية:

إن تعاقب المجالس المحلية المنتخبة على البلديات من المفترض أن يكون له الأثر الإيجابي على التنمية الحلية للبلديات ، لكن واقع الحال ولاسيما في المجالس الشعبية التي عرفت انسدادا طويلا ، سبب عجزا ظاهر للعيان و مرد ذلك إلى عدم إطلاق المشاريع الحيوية المبرمجة و إهمال متابعة المشاريع القائمة[2] ، ولعل أهم المشاريع غير المنطلق فيه والمهملة التي تحتاجها البلدية هي مشاريع الإسكان بصيغتيها الاجتماعي والريفي، شق الطرقات والمسالك، التزويد بالمياه الصالحة للشرب، هياكل الصحة العمومية، الإنارة المنزلية، الريفية والحضرية، دور الثقافة والمطالعة، المؤسسات التعليمية ومراكز التكوين المهني ، كل هذه المشاريع إن لم تنطلق في أوانها كانت البلدية والسكان المحليون هم الضحايا لا غير.

ثانيا: تهديد النظام العام والسكينة العامة:

إن دخول المجالس الشعبية البلدية في حالة انسداد واستمرار ذلك من شأنه شل المرافق العمومية وهو ما يؤثر تأثيرا مباشر على المواطنين المحليين الذين يصبحون يتخبطون في مشاكل معيشية يومية لا تنتهي ولا تتم أي مبادرة لحلها، هذه المشاكل المتمثلة في البطالة، ظروف المعيشة الصعبة، ضعف

[1] مهداوي سهيلة سلطة الحلول في النظام الاداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ،2018، ص20

[2] حملات الحاج، المرجع نفسه، ص50

الرعاية الصحية، العزلة، نقص التزويد بالماء والغاز والكهرباء، انعدام الهياكل الثقافية والرياضية، هذا ما يدفع بالسكان المحليين إلى الاحتجاج للتعبير عن مطالبهم، كثيرا ما تنتهي هذه الاحتجاجات بغلق الطرق الولائية والوطنية وشل حركتها، تخريب وحرق بعض المرافق والإدارات العمومية، مما يؤثر سلبا على السكينة العامة ويهدد النظام العام .

من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لأوجه الرقابة المسلطة على الأعضاء اتجاه المشرع إلى تشديد رقابته من خلال تعزيز دور الجهات المكلفة بعملية الرقابة وتحديدا سلطة الوالي على أعضاء المجالس البلدية مما يجعله الفاعل الأساسي وذلك عندما منحه القانون سلطة النفراد بالقرار في سلطة الحل.

وإذا كانت صور الرقابة التي يخضع لها أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة توصف بالمشددة فإن الأمر يبدو أكثر صرامة عندما يتعرض المجلس المنتخب إلى الحل ويفقد جميع أعضائه صفة العضوية بشكل نهائي ومن دون أدنى أمل في إمكانية استرجاعها بسبب الحصانة التي يتمتع بها قرار الحل ضد أي شكل من أشكال الطعن القضائي.

وعلى العموم نستخلص من دراسة مظاهر الرقابة على أعضاء المجالس المحلية مايلي:

- ✓ يجب منح الأعضاء المنتخبين ضمانات أكبر ومجالا أوسع لمواجهة قرارات الجهات الوصية ومن جهة أخرى تتجنب هذه الأخيرة الوقوع في دائرة التعسف في استخدام السلطة.
- ✓ يجب إعادة النظر في الحالات الموجبة للحل وضبطها بشكل دقيق ينفي عنها كل تأويل أو تفسير قد تتخذ منه السلطة الوصية ذريعة للحل.

الفصل الثاني

تطبيقات سلطة الحلول

على البلدية

يشكل التنظيم الإداري للجماعات المحلية في الجزائر إمتدادا طبيعيا للتطورات التي يسعى المشرع من خلالها تطوير هذا النوع من التنظيم لمواكبة التغيرات التي تشهدها أقاليم الوطن، وتعتبر البلدية الخلية الأولى أو القاعدة الأساسية لهذا التنظيم ويشترك في تسييرها جميع المواطنين بغية تحقيق خدمة الوطن والمواطن وذلك عن طريق إختيار الأعضاء الذين يمثلون البلدية .

تعتبر البلدية الجهاز الأساسي في الدولة، تناول المشرع الجزائري تعريف البلدية وتكريسها كهيئة لا مركزية وهذا في مختلف الدساتير الجزائرية[1] .

بدءا بدستور 1963 في المادة 9 التي تنص: الدولة الجزائرية دولة موحدة منظمة على شكل جماعات إقليمية وإدارية واقتصادية واجتماعية، والبلدية هي الجماعة الإقليمية والإدارية، لاقتصادية والاجتماعية القاعدية.[2]

كما عرفها دستور 1976 في المادة 36 " المجموعات اللإقليمية هي الولاية والبلدية[3].

وعرفها كذلك دستور 1989 في المادة 15 منه كما يلي: " الجماعة الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية .البلدية هي الجماعة القاعدية[4]" .

وهو ما أبقى عليه دستور 1996 في مادته 15 فمختلف الدساتير الجزائرية أشارت إلى أن البلدية قاعدة اللامركزية وهذا ما أكده دستور 2020 في المادة 17 في فقرتها الثانية على أن: البلدية هي الجماعة القاعدية ".

كما أن للبلدية وجود قانوني تضمنه القانون رقم 10-11 المتعلق بقانون البلدية أين عرف في المادة 01 على أنه: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة .

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وتحدث بموجب القانون [5]."

[1] بلمبروك العربي البلدية كهيئة عدم التركيز، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة 2015، ص 9

[2] دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج، ر.ج.ج، عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963، (ملغى)

[3] دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

[4] دستور 1989 مؤرخ في 28 فبراير ، ج.ر.ج.ج عدد9 ، صادر في 01 مارس 1989

[5] المادة 01 من قانون البلدية رق 11-10 يتضمن قانون البلدية.

ومما لا شك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس البلدية المنتخبة يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة، ويضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي. فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحاكم والمحكوم إلا من خلال الدور الفعال والبارز للمجالس المنتخبة[1] .

وإذا كانت الدراسات قد أثبتت أنه يتعذر على الإدارة المركزية ممثلة في الوزارة في أي دولة كانت القيام بكل الأعمال وإصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الأقاليم على إختلاف إمكاناتها وظروفها واحتياجات أفرادها، فإنه بات من الضروري الإستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير شؤون الأقاليم فسكان البلدية هم أقرب إلى الميدان وهم أعرف بالمنطقة واحتياجات أفرادها، فكيف لا يعترف لهم بحق المشاركة في تسيير مختلف الشؤون الخاصة بها[2] .

تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون حيث لسلطة الوصاية حق ممارسة الرقابة على أعمال وتصرفات البلدية وذلك عن طريق الرقابى على الاعمال السلبية للمجالس المنتخبة (المبحث الأول)، وأثر سلطة الحلول عللى أداء المجالس المحلية (المبحث الثاني).

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور النشر والتوزيع المحمدية، الجزائر، 2012، ص 10

[2] المرجع نفسه، ص106.

المبحث الأول

الرقابة على الاعمال السلبية

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول[1].

ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود وضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية :

أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح .

امتناع البلدية ولجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها .

حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص[2].

ممارسة الحلول لا بد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها وإلى ضرورة القيام بالتزاماتها في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير ولمعالجة هاته المفاهيم قسمنا المبحث الى مطلبين دراسة اثار الحلول الإداري واثار الحلول المالي.

المطلب الأول

مفهوم سلطة الحلول

يقتضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الإعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها إلا انه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها[3].

---

[1] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق عص 182

[2] مزياني فريدة المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراء الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.ص 145

[3] محمد الصالح كشحة "سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية"، **مجلة العلوم القانونية والسياسية**، عدد 16 جوان 2017 جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي 410-400 الجزائر، ص401.

وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية وللتعرف أكثر نتطرق الى تعريف الحلول من خلال (الفرع الأول)، وضوابط الحلول (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعريف سلطة الحلول

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل، وأن يقوم به مانع سواء كان هذا المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن إنجاز عمل، أو كان غير إرادي كالمرض والموت، عندئذ يحل من يعينه المشرع محل الأصيل، وتكون سلطات واختصاصات الحال هي عين سلطات واختصاصات الأصيل بصورة عامة [1]

ويقصد بالحلول أو سلطة الاستبدال بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلا من الجهات اللامركزية، والمراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مقام الجهات المحلية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية أو أهملتها .

وكقاعدة عامة فإن البلدية تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية، إلا أنه في حدود معينة أجاز المشرع للسلطة أن تتدخل وتقوم بما تقوم به الجهات اللامركزية عندما يمتنع أو يتراخى في القيام بالمهام الموكلة إليه بموجب القانون، وتدخل السلطة المركزية في هذا الوضع فيما يعرف بالحلول الذي تقوم به هذه الأخيرة بدلا من الشخص الأصلي كجزاء على امتناعه وتعنته رغم تنبيهه وإعذاره، وهو أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدها تأثيرا على حرية واستقلال الأشخاص العامة .

ويقصد به السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزاء على امتناعه وتعنته رغم تنبيهه وإنذاره[2].

كما يقصد بالحلول على أنه قيام سلطة الوصاية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهات اللامركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو بعجز أو عن إهمال.

ويقصد به أيضًا إن كان يعد خاصية أساسية تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه سلطة استثنائية يعمل بها في نظام الوصاية الإدارية، وذلك بحلول جهة الوصاية للقيام بالتزامات امتنعت عن أدائها الهيئات المحلية اللامركزية وهذا احتراما لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة.

---

[1] محمد الصالح كشحة، مرجع سابق، ص401

[2] العمري محمد الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم التركيز بين حتمية نظام الوصية وموجبات سلطة الحلول"، مجلة الإجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 120-101 28 نوفمبر 2021 جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 15

ويعرف كذلك بأنه حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة .

وما يمكن أن نستنتجه من خلال التعريفات السابقة بأن الحلول هو سلطة استثنائية مخولة للجهات الوصية للقيام وتنفيذ بعض الالتزامات بدلا من الهيئات المحلية اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك عن امتناع أو إهمال أو عجز رغم تنبيهها بذلك ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات اللامركزية بسبب القيام بهذه الأعمال بدلا منها وتتحمل هذه الأخيرة مسؤولية ذلك [1].

وما يمكن أن نستخلصه من مميزات وخصائص الحلول من خلال التعريفات السابقة ما يلي :

1-الحلول سلطة استثنائية

ويقصد بذلك أن جهة الوصاية لا تملك سلطة الحلول إلا إذا وجد نص قانوني يمنحها هذه السلطة، كما لا يجوز لها أن تتجاوز حدود هذا النص في ممارسة سلطة الحلول .

2-اختصاص جهة الوصاية بذلك

ويقصد بذلك أن السلطة المختصة بالحلول محل الهيئات هي جهة الوصاية ويعتبر الوالي كجهة وصاية بالنسبة للبلدية، وهذا أثناء ممارسة اختصاصه كممثل للدولة وليس كممثل للولاية .

3-الحلول رقابة إلزامية

فسلطة الوصاية تعتبر ملزمة بقيامها بممارسة سلطة الحلول متى توفرت الحالات المناسبة لذلك، دون أن تمتلك سلطة تقديرية لتقدير سلطة الحلول من عدمه .

4-رقابة الأعمال السلبية :

ويقصد بذلك أن هذه الرقابة تمارس عما هو مطلوب ولم تقم به الهيئات المحلية بامتناع منها أو نتيجة إهمال أو عجز للقيام بذلك رغم تنبيهها وإعذارها.

5-الطابع الوقائي :

تتميز سلطة الحلول بالصفة الوقائية التي تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة وضمان مبدأ الاستمرارية [2].

6-صفة الانفرادية

[1] بورحلة رحيمة، تأثير الرقابة الإدارية على عمل جماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل 2021-2022

[2] محمد الصالح كشحة، مرجع نفسه، ص403

إن سلطة الحلول في جميع الحالات تباشر السلطة الوصائية بمفردها فلا تملك الهيئات اللامركزية المستهدفة دخلا في ذلك ولا يمكن لها أن ترفض أو تعدل من هذا الإجراء .

الفرع الثاني

ضوابط سلطة الحلول

وقد انقسم الموقف الفقهي من الحلول إلى رأيين :

الرأي الأول: المؤيد لسلطة الحلول

ويبرز المؤيدون لسلطة الحلول موقفهم بما يلي :

إن الحلول يؤمن ويضمن سير المصالح العامة

إن سلطة الحلول لا تمارس بصفة تلقائية ومباشرة بل يتعين على الحال أن يقدم إعذارًا للشخص الذي حل محله بعد تنبيهه بذلك، ولكن هذا الأخير رفض القيام بذلك العمل أو امتنع عن القيام به [1].

-تأمين المصالح المحلية خاصة ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاص إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العام

-الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل في النفقات الإلزامية وإعادة توازن الميزانية المحلية.

-إن القانون الفرنسي الحالي تراجع عن فكرة الحلول لصالح القضاء

إن الخلافات المحلية التي كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل الإداري، مما يؤدي إلى شلل في المرافق العامة في الوقت الذي ينتظر منها أن تلبي الحاجيات الأساسية والضرورية للمواطنين

[1] جلولي سومية الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية مذكرة ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2018 2019، ص65

إن سلطة الحلول لا تمارس إلا احتراما لمبدأ المشروعية وما حدده التشريع والتنظيم وخولها السلطات المركزية ذلك صراحة وفي حالات محددة على سبيل الحصر [1]

الرأي الثاني: المعارض السلطة الحلول

ويعبر أصحاب هذا الرأي عن رفضهم لسلطة الحلول ويستندون للمبررات التالية :

-يخول الحلول حسب رأي EISENMANN الإدارة المركزية الأداة الحقيقية للسلطة وللتفوق الرئاسي ولذلك فليس هناك أي تبرير لاعتناق فكرة الحلول إذا كان سببها هو النفقات الإلزامية لذلك لا يأخذ بالحلول الذي يعني في نهاية الأمر التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية أي نمط تسيير مركزي

يعتبر الخاصية الأساسية التي تميز السلطة الرئاسي. حيث يمتلك الرئيس صلاحيات واسعة للحلول محل المرؤوس.

-يعتبر الحلول اعتداء على فكرة الشخصية المعنوية التي منحتها التشريعات الاستقلالية القانونية .

يعتبر الحلول اعتداء صريح على الاختصاص الشخصي الذي يناط بالأصيل بممارسة اختصاصه بصفة شخصية ويمثل انتحال من قبل الحال إلى من حل مكانه .

تشكل سلطة الحلول انتزاع الحق المبادرة التي تتمتع بها الجهات المحلية.

-إذا كان المبادئ والأعراف تعترف بأن من يقوم بالفعل فإنه يتحمل عبء ذلك فإن هذه القاعدة لا مغزى لها في سلطة الحلول باعتبار أن الحال لا يتحمل مسؤولية ما قام به وعلى الجماعات المحلية تحمل تلك الآثار ومن ثم لم يعد على سلطة الحلول سواء اعتداء صريح على الهيئات اللامركزية [2].

ولقد أخضع التشريعات المختلفة سلطة حلول الوصاية محل الهيئات المحلية شروط صارمة ودقيقة تعترف أساسا بمدى خطورة هذه التقنية التي قلما تتفق مع مقتضيات التنظيم المركزي ومن بين الشروط الواجب توفرها ما يلي:

[1] عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2013 .

[2] عافر الطاهر وشيوتي حسين الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر من منظور مقارن، مذكرة لنيل شهادة الماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل 2022/ 2021، ص45

-أن تكون الهيئات اللامركزية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح وذلك للقيام ببعض الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القانون أو التنظيم ويشترط فيه أن يكون بنفس مرتبة النص المحدد للاختصاصات الشخص اللامركزي المستقل في ممارسة اختصاصه الإداري .

-توفر الأساس القانوني الذي يعطي الجهة الوصاية سلطة الحلول فلا حلول دون نص، لأن الحلول على خلاف بقية التدابير قد يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص .

أن تمتنع هذه الهيئات وتتمرد عن القيام بما أنيط لها من اختصاصات وتتخذ موقفا سلبيا سواء بالرفض أو التقاعس [1].

وجوب إنذار هذه الهيئات عن طريق رئيسها الإداري وتنبيهها إلى وجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة على أن يمنحه في نفس الوقت أجالا قانونية لذلك ومثل هذا الإعذار يعتبر من بين الإجراءات الشكلية الوجوبية لأعمال سلطة الحلول .

وللسلطة الحلول نتائج وآثار نوجزها فيما يلي:

إذا تحقق الظرف حل الحال محل الأصيل بقوة القانون ودون حاجة إلى صدور قرار .

الحلول لا يحجب سلطات الأصيل هذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 22/12/1911 عندما أجاز لشيخ البلدية رغم غيابه من القيام ببعض الأعمال التي لا تتعارض مع الظرف الذي أدى إلى الحلول وهو ما قال به هوريو، حيث أقر بإمكانية ممارسة الأصيل للاختصاص الذي لا يتطلب القانون فيه الوجود الشخصي للأصيل، أما الفقه المصري فيرى خلاف ذلك، بل يشترط على الأصيل عند عودته احترام قرارات من حل محله بنفس القدر الذي يحترم به قراراته .

تأخذ تصرفات الحال مرتبة تصرفات الأصيل، ولا تعامل إلا على هذا الأساس، كما أن الأصيل لا يمارس اتجاه أعمال الحال سلطة رئاسية، وإنما كل ما يملكه تجاهها في حالة عدم مشروعيتها تتمثل في :

أن يسلك السبيل المشروع باللجوء إلى السلطة الرئاسية المشتركة أو السلطة الوصائية إن وجدت.

[1] محمد الصالح كشحة، مرجع نفسه، ص404

اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة وعليه فإن قواعد الحلول تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق رفع دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بناء على حلول غير قانوني وذلك على أساس عيب عدم الاختصاص[1].

المطلب الثاني

حالات سلطة الحلول

نظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع إعمالها في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت .

وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكنها أن تتدخل في صورة حلول مالي .

الفرع الأول

سلطة الحلول الإداري

أقر قانون البلدية 11-10 بموجب المواد 100 101 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية .

حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية[2] حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية .

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري[3]

فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد اعذراه أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار .

---

[1] زيتوني حسام الدين سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 2016-2015، محمد بوضياف المسيلة.ص35

[2] عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة 201، ص 77

[3] ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، (د ط)، مطبعة صارب، الجزائر، 2004 ص 31

يلاحظ على النص انه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات.

ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعذار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا[1].

ويشير نص المادة 142 من قانون البلدية إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها

ما يلاحظ على نص المادة أن المشرع قام لأول مرة ببيان أهم الوثائق التي يجب أن تودع في أرشيف الولاية من خلال عبارة (... لا سيما ...) وهو ما لم يوضحه في قانون البلدية لسنة 1990 واكتفى بعبارة (... التي لها فائدة خاصة محققة ....)[2]

الفرع الثاني

سلطة الحلول المالي

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك[3]

تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102, 183 184، 186 من قانون البلدية والمواد 169 168 من قانون الولاية والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها ويحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها[4]

---

[1] بو عمران عادل، مرجع سابق، ص 115

[2] تنص المادة 124 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية (الملغى) على يجوز للوالي فيما يخص الوثائق التي لها فائدة خاصة محققة وتبين أن شروط محافظتها تعرضها للإتلاف أن يكلف البلدية باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مفيدة ."

[3] مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 76ص 201.

[4] أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2013، ص34

ويحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير انه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا .

ولا تختلف إجراءات الحلول في قانون الولاية الواردة في نص المادة 168 عن تلك المنصوص عليها في قانون البلدية إلا فيما يتعلق بالإجراء المتعلق بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية (المادة (184) ووزير الداخلية رفقة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الولاية (المادة (169) التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية .[1]

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية وفي حال أفضت مجددا إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية بعد إعذار المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائيا الضبط الميزانية .

وتبقى الإشارة في الأخير إلى أن حالة الحلول الواردة في نص المادة 183 أعلاه لم يتطرق لها المشرع في قانون الولاية واقتصر الحلول فقط على ضبط الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي أو في حالة تسجيل عجز فيها .

مما تقدم يتضح أن رقابة الحلول كسلطة استثنائية تبرز وبجلاء تفوق السلطة المركزية على الجماعات المحلية إذ تعد الأداة الحقيقية للسلطة والتفوق الرئاسي [2].

[1] أمير حيزية، المرجع السابق، ص35

[2] سليمان فتيحة، تطبيقات سلطة الحلول على الجماعات الاقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو،2023/10/13، ص20.

المبحث الثاني

أثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية

الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وان تتمتع بحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابةتمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزيةكجهة رقابة والجماعات المحلية.[1]إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار (المطلب الأول) كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من أخطر أنواع الرقابة وأشدها تأثيراعلى استقلالية المجالس المحلية (المطلب الثاني)

المطلب الأول

شروط وآثار سلطة الحلول الإداري

تعتبر الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على البلدية فكرة قانونية محصنة، لأن القوانين والتشريعات هي من تتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارسها ووسائلها ونطاقها وذلك وفقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، وعليه فالسلطة المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة والإشراف على أعمال الجهات اللامركزية. يجب أن تكون الرقابة محددة على سبيل الحصر في القانون، كي لا تتعسف السلطة المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي .

فالرقابة إستثنائية، تمارس في حدود ضيقة لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الإستقلال يؤهلها لإتخاذ القرارات الإدارية في حدود إختصاصها .

يعد الحلول من أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلالية المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي لإصدار القرارات نيابة عنه، والحلول إجراء استثنائي لذا يجب أن تتوفر فيه شروط موضوعية (الفرع الأول) وشروط شكلية (الفرع الثاني) والحلول الوالي محل رئيس مجلس الشعبي البلدي آثار قانونية مترتبة عنه (الفرع الثالث) .[2]

[1] مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 62

[2]علاء الدين عشى شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2011، ص 43

الفرع الأول

الشروط الموضوعية لسلطة الحلول الإداري

تتمثل الشروط الموضوعية في تقاعس من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا)، وصدور قرار إداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا)

أولا: تقاعس من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي

تم تحديد صلاحيات رئيس مجلس الشعب البلدي في الفرع الثاني من الفصل الثاني القانون البلدية رقم 11-10، تحت عنوان صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وأدرجت ضمن فقرتين الأولى بصفته ممثل للدولة، فله أن يتخذ كل الإجراءات التي تكفل سلامة الأشخاص وممتلكاتهم والمحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية، السهر على نظافة العمارات واتخاذ التدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، وكذلك القضاء على الحيوانات المؤذية .

فقد يصدر من رئيس المجلس الشعبي البلدي تقاعس في القيام بمهامه أي عدم مباشرته للأعمال المسندة إليه بموجب القانون والتنظيمات، مما يجعله متعسفا في استعمال حقه ومهملا في أداء مهامه.

ثانيا: ضرورة صدور قرار إداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]

يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي عند ممارسة مهامه الموكلة إليه إصدار قرارات واتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعية بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه. وتسجل القرارات حسب تاريخ إصدارها في السجل البلدي المخصص للقرارات وترسل للوالي خلال 48 ساعة مقابل وصل استلام وتصبح قابلة للتنفيذ بعد الشهر من تاريخ إرسالها للوالي، وفي حالة الاستعجال تنفذ فورا بعد إعلام الوالي بذلك عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها، يقوم الوالي بتنفيذ هذه القرارات مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة في الإعذار .

[1] غفاري فاطمة الزهرة زحوطزكرياء دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوقكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017، ص 19

الفرع الثاني

الشروط الشكلية لسلطة الحلول الإداري

أحاط المشرع إجراء سلطة الحلول ببعض الضوابط الشكلية التي يجب أن تتوفر حتى يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهي وجوب إعذار الوالي رئيس المجلس الشعبي البلدي (أولا)، واحترام الآجال القانونية (ثانيا).

أولا: توجيه إعذار من طرف الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي

يجب أن تقوم السلطة الوصية بإعذار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحلول محلها وهذا ما يمكن استقراءه من خلال نص المادة 101 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية[1].

فإعذار السلطة الوصية يتيح للهيئة اللامركزية فرصة الدفاع عن نفسها، وذلك بتصحيح موقفها من عدم إنجاز ذلك العمل المخصص لها قانونا قبل القيام بعملية الحلول من جانب جهة الوصاية إذا استمرت في تعنتها عن عدم ممارسة ذلك العمل .

فالحلول الذي يتم بدون أن يسبقه إعذار حتما سيؤدي إلى التسلط والمساس باستقلالية الهيئات المحلية في إصدار قراراتها بنفسها[2] .

ثانيا: احترام الآجال القانونية

أجاز المشرع تدخل سلطة الوصاية ممثلة في الوالي في جملة من الصلاحيات المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا في عدة حالات من بينها فرض سلطة الحلول عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات بعد إعذاره من قبل الوالي، حيث يتولى الوالي القيام بها بعد انقضاء المدة المحددة بموجب الإعذار[3] .

---

[1]. المادة 101 من قانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، مرجع سابق

[2]طواهرية بو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية أدرار، 2019، ص 223

[3]طواهرية بو داوود، المرجع السابق، ص 223

وبصيغة أخرى يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يحترم المدة الممنوحة له قانونا وإلا عليه تحمل نتيجة تقصيره في عدم احترام الأجل الذي كان عليه من أجل القيام بواجبه، فعدم القيام بمهامه خلال مدة المحددة دليل على رغبته في إجراء سلطة الحلول .

1نص المادة 101 – عندما يمتنع رئيس مجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار[1]

الفرع الثالث

الآثار القانونية لسلطة الحلول الإداري

السلطة الحلول نتائج وآثار يمكن إيجازها فيما يلي :

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولاً وملتزما بكل ما يملكه الوالي من توجيهات وأعمال مع العلم أن أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي خاضعة للرقابة من طرف الوالي وظاهريًا يبدو أن رئيس المجلس الشعبي البلدي موظف تابع للوالي فسلطة الحلول ليس لها صلة بقواعد اللامركزية وهذا لارتباطها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية .

وعليه يمكن القول إن سلطة الحلول أخطر صور الرقابة الوصائية فالمجلس الشعبي البلدي من الناحية القانونية موجود غير أنه سلبت سلطاته، فليس له القوة لمواجهة السلطة الوصية فهي ملزمة وتتحمل كل الآثار المترتبة عن الحلول الإداري الممارس من طرف الوالي بموجب القرارات الإدارية التي اتخذها .

ففي حالة الحلول فالمجالس البلدية مسؤولة عن الأعمال التي تمارسها سلطة الرقابة وألحقت أضرار بالغير، ففي هذه الحالة تظل البلدية هي المسؤولة عن التعويض لأن سلطة الرقابة تباشر العمل باسم الهيئة المحلية[2] .

[1] شنفاوي الحمدي وبومليل عبد الله الحلول كصورة للوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية 2019، ص 15

[2] مزياني فريدة، مرجع سابق، 2005، ص 275

إذا تحققت شروط الحلول حل الحال محل الأصيل بقوة القانون ودون حاجة إلى صدور قرار، كما أن الأصيل لا يمارس إتجاه أعمال الحال سلطة رئاسية، وإنما كل ما يملكه إتجاهها في حالة عدم مشروعيتها هو اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة وعليه فإن الحلول يخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق رفع الدعوى إلغاء القرار الإداري الصادر بناءًا على حلول غير قانوني وذلك على أساس عيب عدم الاختصاص.

المطلب الثاني

شروط وآثار سلطة الحلول المالي

لتمكين الجماعات المحلية من أداء الدور المنوط بها، منح المشرع لها شخصية قانونية ومالية مستقلة عن مالية الدولة، إلا أن هذه الإستقلالية وخاصة ما تعلق بالشق المالي تبقى محدودة ومؤثرة بآليات رقابية على الميزانية منها الحلول المال[1] .

فالحلول المالي يعتبر من أخطر أنواع الرقابة، فتدخل الجهة الوصية يكون طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، بإعتبار الحلول إجراء استثنائي يجب أن يتوفر على شروط موضوعية (الفرع الأول)، وشروط شكلية (الفرع الثاني)، والحلول تلجأ إليه السلطة الوصية من أجل تحقيق أهداف وإصلاح أخطاء مرتكبة من طرف المجلس الشعبي البلدي إلا أنه يترتب عليه آثار قانونية تمس باستقلالية البلدية (الفرع الثالث) .

الفرع الأول

الشروط الموضوعية لسلطة الحلول المالي

يمكن حصر الشروط الموضوعية في تقاعس وامتناع المجلس الشعبي البلدي (أولا)، واقتران الحلول بنص قانوني (ثانيا)

أولا: تقاعس وامتناع المجلس الشعبي البلدي

تأخذ الأعمال السلبية للمجالس الشعبية البلدية شكل تقاعس هذه الهيئة المنتخبة في القيام بالمهام القانونية المنوطة لها مما يؤدي إلى ضرورة حلول الجهة الوصية محل المجلس الشعبي البلدي للقيام بمهامه .

[1] بثينة نوادي رباب براكني واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 12-مذكرة لنيل شهادة الماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة العربي تيسي، تبسة، 2019/2020، ص15

فإجراء الحلول المالي من أخطر مظاهر الرقابة تلجأ إليه السلطة الوصية إتجاه المجلس الشعبي البلدي بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا، محل الهيئة المنتخبة بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها .

يجيز قانون البلدية رقم 11-10 للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي، لكن إذا ثبت هناك إهمال من طرف المجلس الشعبي البلدي .

فالمواد 102-183-184-186 من قانون البلدية تسمح للوالي بالحلول محل المجلس الشعبي البلدي إذا ثبت هناك تقاعس من طرف المجلس الشعبي البلدي فتدخل الوالي مثلا استنادًا إلى المادة 183 لضبط ميزانية البلدية، يكون عند رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي التصويت على الميزانية بصفة متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية[1] .

ثانيا: اقتران الحلول بنص قانوني

نجد على مستوى العملي أن الهيئات المحلية قد تمتنع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها، إما بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال وهو الأمر الذي يعرض المصالح المحلية للخطر .

مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لدرء هذا الخطر عن طريق قواعد استثنائية ولكي يكون الحلول مشروعا يجب النص الصريح للقانون على جواز الحلول في مثل هذه الحالة، والصورة الغالبة للحلول المالي هي حالة النفقات الإجبارية وإعادة توزيع الميزانية[2] .

الحلول المالي حق معطى لسلطة الوصية بأن تقوم بعمل محل السلطة المحلية ونظرا لخطورته والمساسه باستقلالية البلدية المكرسة قانونا، فيجوز للوالي اللجوء إلى الحلول بنص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها، وهذا الحلول يتقرر استثناءا وبالتالي لا يجوز إلا بمقتضى نص قانوني صريح يبين حالاته وصور[3].

[1] المادة 102 – 183 – 184 – 186 من قانون البلدية رقم 11-10، المرجع السابق ص60

[2] مرسوم رئاسي رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد السلطات الوالي في الميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر ج ج د.ش، عدد 22 صادر في 1983/05/31

[3] مزغيش وليد، الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، 2022، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 902

الفرع الثاني

الشروط الشكلية لسلطة الحلول المالي

يتفق الحلول المالي والحلول الإداري من حيث الشروط الشكلية والمتمثلة في توجيه إعذار من طرف السلطة الوصية المتمثلة في الوالي (أولا)، وأن يكون في الآجال القانونية (ثانيا)

أولا: توجيه إعذار للمجلس الشعبي البلدي

يجوز اللجوء إلى الحلول المالي بعد إعذار السلطة الموصى عليها، وهو علم الجهة اللامركزية وإعذارها قبل الحلول لكي تلتزم بما عليها من واجبات[1] .

استنادًا إلى المادة 102 من قانون البلدية يحق للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية والتدخل لضمان المصادقة عليها وتنفيذها .

وفي حالة ما إذا صوت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوم التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام .

يتم إعذار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوّت على الميزانية مجددا دون توازن، أو لم ينص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يصوت على الميزانية ضمن الشروط المذكورة أعلاه خلال أجل 8 أيام التي تلي الإعذار تضبط تلقائيا من طرف الوالي .

ثانيا: احترام الآجال القانونية

الحلول المالي للوالي يكون بإدراج النفقات الإجبارية في ميزانية البلدية في حال امتناع المجلس عن ذلك واتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية عند عدم التصويت على مشروع الميزانية امتصاص الوالي للعجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها. في حال امتناع المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ التدابير الكفيلة بذلك وقد وردت هذه الحالات في كل منالمواد 102 183 184 من قانون البلدية رقم 10-11[2]

[1] عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6 2009، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 109

[2] المادة 183 من قانون البلدية رقم 11 10، مرجع سابق.

باعتبار الحلول من أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجلس الشعبي البلدي فتدخل الجهة الوصية يكون طبقا للإجراءات التي حددها القانون من بينها احترام الآجال القانونية. فامتناع الهيئة المحلية عن عمل ملزم بها بموجب نص صريح بعد اعذارها لا يخول لها الحلول محلها، بل لابد من منحها مهلة محددة، فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها راضية بإجراء الحلول والمساس باستقلاليتها وتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول[1]

الفرع الثالث

الاثار القانونية لسلطة الحلول المالي

إن أموال البلدية أموال عامة تخضع لرقابة السلطة الوصائية وتهدف هذه الرقابة إلى حماية المال العام من التبذير والفساد واستغلال السلطة والحرص على استعمال الموارد المالية بما يحقق المصلحة العامة .

غير أن الحلول آثار قانونية على البلدية مما يجعل أيدي الجماعات مغلولة، وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية، في مقابل ذلك فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل سلطة الحلول تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للبلدية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية .

يترتب على الحلول منح الدولة إعانات مالية وهي مبالغ ممنوحة من قبل الدولة الصالح البلديات لمواجهة العجز الذي تتعرض له الميزانية، والواقع أن لهذه المساعدات هدفا اقتصاديا واجتماعيا تسعى

من خلاله الدولة إلى تعميم الرخاء في مختلف مناطق البلاد وإذابة الفوارق بين المناطق الفقيرة والغنية، وفي الوقت نفسه من خلال هذه الإعانات تجعل البلدية خاضعة للسلطة المركزية وتبقى تابعة ماليا لها.

كما يعتبر الحلول اعتداء على الاختصاص ومع ذلك يتحمل صاحب الاختصاص الأصلي أي رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية الأضرار الناجمة على سلطة الحلول[2]

[1] شيخ سليمان، رقابة الوالي على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان 46 عاشور، الجلفة 2017/2018، ص44

[2] سليماني فتيحة، المرجع السابق، ص 32

تُعد سلطة الحلول من أبرز مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية، ممثلة في الوالي، على المجالس الشعبية البلدية وفقًا لأحكام قانون البلدية رقم 11-10، وهي تهدف إلى ضمان استمرارية المرفق العام ومنع تعطيله إداريًا أو ماليًا. وتُفعّل هذه السلطة عندما يمتنع المجلس أو رئيسه عن اتخاذ قرارات ضرورية، أو يُخلّ بالتزام قانوني، بما يعرقل التسيير العادي لشؤون البلدية. فعلى الصعيد الإداري، يمكن للوالي التدخل في حال تعطل العمل داخل المجلس، أو في حال الإخلال باتخاذ تدابير استعجالية تهمّ الأمن أو الصحة أو المصلحة العامة. أما ماليًا، فتُمارَس سلطة الحلول عند رفض المصادقة على الميزانية، أو تعطيل تنفيذ العمليات المالية الضرورية، أو الإخلال بالتوازن المالي. ويُشترط في كل الحالات أن يتم هذا التدخل ضمن إطار قانوني صارم، يضمن عدم المساس باستقلالية المجالس المنتخبة، ويحد من التعسف في استعمال السلطة، مما يستوجب ترشيد استخدام هذه الآلية بما يحقق التوازن بين الرقابة والتسيير الذاتي.

خاتمـة

هكذا تنتهي هذه الدراسة التي كرسناها لبحث موضوع سلطة الحلول في قانون ينظم الجماعات الإقليمية وهو قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، حيث خصص لها جزء لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية لتكريس مبدأ اللامركزية بصفة عامة وجزء آخر لتطبيقات سلطة الحلول على المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية المعدل.

إلا أنه من خلال دراستنا للحلول وتطبيقاته على الهيئات الإقليمية توصلنا إلى أن الحلول الممارس من طرف السلطة المركزية، إجراء خطير يمس بإستقلالية الهيئات المحلية ويتناقض مع المبدأ الذي تقوم عليه اللامركزية ألا وهو الإستقلال المحلي، أي منح البلدية الصلاحيات الكاملة في تسير شؤونها المحلية في إطار إستقلالية محدودة وبقائها تحت رقابة السلطة المركزية بمدى التزامها بالقوانين والتنظيمات، فإمكانية التدخل متى تعلق الأمر بالمصلحة العامة واحترامها مبدأ المشروعية والملائمة. يفرض الواقع صورة أخرى ونظام إداري آخر، حيث أن السلطة الوصية تتدخل في مجالات عديدة سواء كانت إدارية أو مالية، فالسلطة المركزية متواجدة ومتدخلة في كل المجالات إلى درجة الإعتقاد بأن الحلول هو الأصل والإستقلال هو الإستثناء، الأمر الذي يجعلنا نكون أمام تركيز إداري.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين نجد أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية خاصة بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية.

فبعد معالجتنا لمختلف جوانب موضوع البحث توصلنا إلى عدة نتائج:

التدخل المستمر على إعمال الجماعات المحلية إنما يوجب إلى عجزها في تولي تسيير شؤونها بنفسها مما يجعلنا في حالة تبعية دائمة للسلطة المركزية.

يعتبر إجراء الحلول تعديا على إختصاصات وصلاحيات المجالس المحلية، فتدخل السلطة الوصية في كل مجالات عمل المجالس الشعبية المنتخبة يؤدي إلى عدم قدرتها على مباشرة إختصاصاتها وتنفيذ برامجها التنموية. بالرغم من منح المشرع المجالس الشعبية المنتخبة صلاحيات عديدة ومتنوعة إلا أن إختصاصات الوالي أوسع تقريرية وتنفيذية بصفته ممثلا للولاية والدولة.

بناءً على النتائج المتوصل إليها، يمكن تقديم جملة من التوصيات التي تهدف إلى تعزيز فعالية وشفافية التسيير المحلي في مقدمتها ضرورة تعديل قانوني البلدية والولاية بما يسمح بتوسيع صلاحيات الجماعات المحلية ويمنحها هامشًا أوسع لممارسة نشاطاتها بفعالية. كما يُقترح استبدال الرقابة الإدارية

المشددة بأنماط رقابية أكثر استقلالًا، لا سيما الرقابة القضائية في ظل وجود قضاء إداري مستقل، بالإضافة إلى تفعيل دور مجلس المحاسبة، وفقًا لما نص عليه دستور 1996 والمادة 07 من الأمر 95-20 المعدل. ومن جهة أخرى، أصبح من الضروري اشتراط مؤهلات علمية وخبرة مهنية لدى المترشحين للعهدة الانتخابية، نظرًا لما أفرزته التجربة من تأثيرات سلبية نتيجة وصول أشخاص غير مؤهلين إلى مواقع المسؤولية. كما أن التخفيف من مركزية القرار والرقابة المشددة على الهيئات المحلية يعد خطوة أساسية نحو تحقيق لا مركزية فعلية. وفي سياق متصل، ينبغي على الدولة ضمان تمويل كافٍ وفعال للجماعات المحلية، بما يساهم في أداء مهامها دون المساس باستقلاليتها. كذلك، يستدعي الأمر إعادة النظر في توزيع الصلاحيات بين الوالي والمجالس المنتخبة، إذ أن ازدواجية مهام الوالي جعلته طرفًا مهيمنًا على حساب الجماعات المحلية. ومن جهة أخرى، يجب استغلال كافة الإمكانيات المتاحة، خاصة العقارية منها، لدعم خلق مؤسسات صغيرة، مع إنشاء معاهد متخصصة بمايساهم في الوصول إلى اختيار الكفاءات المناسبة لتسيير الشأن العام المحلي.

قائمة المصادر

والمراجع

أولا: النصوص القانونية:

الدستور:

دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج، ر.ج.ج، عدد 64، صادر في 10 سبتمبر 1963، (ملغى)

دستور 1976 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر. ج. ج عدد 94، صادر في 24 نوفمبر 1976.

4دستور 1989 مؤرخ في 28 فبراير، ج.ر.ج.ج عدد 9، صادر في 01 مارس 1989

1.مرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، متعلق بالتعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020، جر.ج. ج عدد 82، صادر 2020 في 30 ديسمبر

أ. النصوص التشريعية:

1. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج د.ش، عدد 37 2011 صادر في 03 جويلية 2011.

2. قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية (الملغى).

ب.النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رئاسي رقم 83-373 مؤرخ في 28 ماي 1983 المحدد السلطات الوالي في الميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر ج ج د.ش، عدد 22 صادر في 1983/05/31

2. القانون العضوي رقم 12/01 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات

ثانيا: الكتب:

1. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 76

2. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2011.

3. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية جسور النشر والتوزيع المحمدية، الجزائر، 2012.

4. عمار عوابدي النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

5. ناصر الباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، 2001.

6. بو عيسى سمير، استاذ محاضر (ب)، مكتبة العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر 3، محاضرة بعنوان مشاكل المجالس المنتخبة واسباب انسدادها، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، عدد5، اكتوبر 2017

7. محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، مطابع الفرزدق التجارية، السعودية، الرياض، سنة 1987

8. حمدي سليمان سميحات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، د.ط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998

9. عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر، 1984

10. هاني على الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع 143 الأردن، 2004

11. محمد محمود الطعامنة، نظم الادارة المحلية، المفهوم والفلسفة والأهداف الملتقى العربي الأول، نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003

ثالثا: الاطروحات والمذكرات:

أ. أطروحات الدكتوراه:

1. طواهرية بو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراء كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، 2019.

2. مزياني فريدة المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراء الدولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

ب.مذكرات الماجستير:

1. احمد السويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير غير منشورة كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002

2. عميور إبتسام نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1 2012/2013.

3. لعريبي خديجة الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام تخصص قانون الإدارة العامة كلية الحقوق والعلوم السياسية مجامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2012/2013.

4. أحمد بن صالح بن هليل الحربي الرقابة الادارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الادارية، السعودية، 2003

5. بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية، مذكرة ماجستير، مدرسة الدكتوراه، تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، قاصدي مرباح، ورقلة، 2010

6. قمقاني رابح نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري غير منشورة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية الجزائر

ت.مذكرات الماستر:

1. بثينة نوادي رباب براكني واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 12-مذكرة لنيل شهادة الماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة العربي تيسي، تبسة، 2019/2020.

2. بلمبروك العربي البلدية كهيئة عدم التركيز، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.

3. بورحلة رحيمة، تأثير الرقابة الإدارية على عمل جماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل 2021-2022.

4. جلولي سومية الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية مذكرة ماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2018 2019

5. زيتوني حسام الدين سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 2016-2015، محمد بوضياف المسيلة.

6. شنفاوي الحمدي وبومليل عبد الله الحلول كصورة للوصاية الإدارية في القانون الجزائري مذكرة مقدمة لنيل الشهادة الماستر في القانون، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية -2019.

7. شيخ سليمان رقابة الوالي على ميزانية البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زبان عاشور الجلفة 2017/2018.

8. عافر الطاهر وشيوتي حسين الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر من منظور مقارن، مذكرة لنيل شهادة الماستر كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل 2021/2022

9. عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2013.

10. غفاري فاطمة الزهرة زحوط زكرياء دور البلدية في تحقيق التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زبان عاشور الجلفة 2017.

11. سليمان فتيحة، تطبيقات سلطة الحلول على الجماعات الاقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو،2023/10/13.

12. أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة 2013

13. حملات الحاج، حل المجلس الشعبي البلدي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص ادارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الدكتور مولاي طاهر سعيدة، 2017-2018

14. مهداوي سهيلة سلطة الحلول في النظام الاداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ،2018

رابعا: المقالات والمداخلات:

أ. المقالات:

1. عبد الحليم بن مشري نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 6 2009 جامعة محمد خيضر بسكرة، ص ص 101 120

2. العمري محمد الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم التركيز بين حتمية نظام الوصية وموجبات سلطة الحلول"، مجلة الإجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 120-101 28 نوفمبر 2021 جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص ص

3. محمد الصالح كشحة سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد 16 جوان 2017 جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي 410-400 الجزائر، ص ص

4. مزغيش وليد الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني 2022، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ص ص 906-896

5. عبد المجيد فياض، الوصاية الادارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة العدد 4، اغسطس 1975

6. بكر القباني، الوصاية الادارية مجلة القانون والاقتصاد الجزائر 1984، عدد 52

الفهرس

قائمة المحتويات **الصفحة**

المقدمة..... 1

الفصل الاول: الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية..... 5

المبحث الاول: مفهوم الرقابة الوصائية..... 7

المطلب الاول: تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها..... 7

الفرع الاول: تعريف الرقابة الوصائية..... 7

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الوصائية..... 8

الفرع الثالث: تمييز الرقابة الوصائية عن المفاهيم المشابهة لها..... 10

المطلب الثاني اهداف وحدود الرقابة الوصائية..... 12

الفرع الاول: اهداف الرقابة الوصائية..... 13

الفرع الثاني: مبررات الرقابة الوصائية..... 16

الفرع الثالث: مراحل الرقابة الوصائية..... 17

المبحث الثاني: حل المجلس الشعبي البلدي..... 19

المطلب الاول: الدوافع القانونية لحل المجلس الشعبي البلدي وآلياتها..... 19

الفرع الاول: حالات حل المجلس..... 20

الفرع الثاني: اجراءات حل المجلس..... 22

الفرع الثالث: الاثار المترتبة عن حل المجلس..... 23

المطلب الثاني: حالة الانسداد في المجلس الشعبي البلدي..... 24

الفرع الأول: تعريف حالة الانسداد..... 24

الفرع الثاني: أسباب حالة الانسداد داخل المجالس الشعبية البلدية..... 24

الفرع الثالث: آثار حالة الانسداد على المجالس البلدية الشعبية..... 27

الفصل الثاني: تطبيقات سلطة الحلول على البلدية في ضل القانون 11-10... 29

المبحث الأول: الرقابة على الاعمال السلبية للمجالس المحلية 32

المطلب الأول: مفهوم سلطة الحلول..... 32

الفرع الأول: تعريف سلطة الحلول 33

الفرع الثاني: ضوابط سلطة الحلول..... 35

المطلب الثاني: حالات الحلول..... 38
الفرع الأول: الحلول الإداري للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي..... 38
الفرع الثاني: لحلول المالي للوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي..... 39
المبحث الثاني: أثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية..... 41
المطلب الأول: شروط واثار الحلول الإداري..... 41
الفرع الأول: شروط موضوعية للحلول الإداري..... 42
الفرع الثاني: شروط شكلية للحلول الإداري..... 43
الفرع الثالث: الاثار القانونية للحلول الإداري 44
المطلب الثاني: شروط وأثار الحلول المالي..... 45
الفرع الأول: الشروط موضوعية للحلول المالية..... 45
الفرع الثاني: الشروط شكلية للحلول المالية..... 47
الفرع الثالث: الاثار القانونية للحلول المالي..... 48
خاتمة..... 50
قائمة المصادر والمراجع..... 53
فهرس..... 60
ملخص..... 63

ملخص:

الحلول هو سلطة استثنائية مخولة للجهات الوصية للقيام وتنفيذ بعض الالتزامات بدلا من الهيئات اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك عن امتناع أو إهمال أو عجز رغم تنبيهها بذلك ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات اللامركزية بسبب القيام بهذه الإعمال بدلا منها وتتحمل هذه الأخيرة مسؤولية ذلك، ورغم أن المشرع قد قيد الحال بمجموعة من الضوابط كضرورة وجود نص قانوني يجيز استخدام هذه السلطة إلا أنه يبقى كقيد على البلديات حيث تظهر سلطة حلول الوالي محل هيئة المداولة في حالة التصويت على ميزانية البلدية بدون توازن، وعند عملية تنفيذ الميزانية التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي وعندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، أما الحلول محل الهيئة التنفيذية فيظهر في مجال الضبط الإداري وكذلك فيما يتعلق بأرشيف البلدية، وعندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات وكذلك في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة إجبارية.

الكلمات المفتاحية: البلدية، سلطة، الجماعات المحلية، الوالي

Abstract :

Solutions are an exceptional authority that is vested in the authorities to carry out and implement certain obligations instead of decentralized bodies as a result of the failure of latter to refrain from negligence or deficit, despite being alerted. In spite of, the fact that legislator has restricted the case with a series of controls such as the need for legal text that permits the use of this authority, it remains a restriction on the municipalities, where the power of governor's solutions shows the deliberative authority in the case of voting on municipal budget without balance. And when he does not vote on the budget of the municipality due to an imbalance within Municipal People's Assembly .

The solutions of the executive branch appear in the area of administrative control as well as with regard to the municipal archives, and when the President of the People's Assembly of the Council takes the decisions entrusted to him under the laws as well as in the case of the President of the People's Council of the People's Assembly to issue compulsory maintenance.

Keywords : *municipality, authority, local authorities,* Governor