

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



تأثير الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة في ظل التشريع الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

تحت إشراف:

سقني صالح

من إعداد الطالب:

صماري الحسن

الموسم الجامعي: 2018/2017



فإن أصبتُ فلا عجبٌ ولا غررٌ * وإن نقصتُ فإن الناسَ ما كملوا

والكامل الله في ذاتٍ وفي صفةٍ * وناقص الذاتِ لم يكمل له عمل

شكر و عرفان

الحمد لله رب العالمين، والشكر لجلاله سبحانه وتعالى الذي أعانني على إنجاز هذه

المذكورة، اللهم صلي على محمد وعلى آل محمد وبعد :

فما كان لشيء أن يجري في ملكه

الإمسيئة جل شأنه في علاه.

أتقدم بأخلص كلمات الإمتنان والعرفان وأصدق معاني

التقدير والاحترام إلى أستاذي المشرف

" صالح سقني "

الذي أحبي فيه روح التواضع والمعاملة الجيدة، فله مني جزيل الشكر لكرمه وإشرافه علي

فجزاه الله خير الجزاء

وأتقدم كذلك بشكري الخالص إلى كل من ساعدني من قريب

أو من بعيد على إتمام هذا البحث.

الطالب: صماري الحسن

إلى

إلى الذي لو سئل ما أراد

قبل أن يغادرنا

لقال أن أراك فيما أنت فيه الآن يا بني

إليك يا رحمة الله عليك يا والدي أهديك أسمى لحظات النجاح .

إلى التي لا تنتظر شكرا، وهي التي لا تدري أصلا أنها تصنع معروفا

أمي، لها أهدي أعطر الكلمات حبا .

إلى الذين وأنا بينهم عرفت أعني الكثير إخوتي

إلى الذين كانوا من حولي، ولولاهم ما كنت على ما أنا عمي وخالي .

يقال رب أخ لم تلده أمك، وأنا لي الكثير منهم، أصدقائي، شكرا جزيلا

لكم .

إلى من طاب لي المقام معهم زملائي الذين أحترمهم كثيرا .



إن أي تنظيم إداري لأي دولة مهما كان نظامها السياسي و الإقتصادي يقوم على إدارة مركزية و أخرى لامركزية، لكن يكمن الإختلاف بين هذه الدول و الأنظمة في درجة تبني أحد النظامين، سواء تعلق الأمر بنظام المركزية أو نظام اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري، وهذا بعد الأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية السائدة بكل دولة من جهة، ومن جهة أخرى يكون الأخذ بأحد النظامين هو الهدف المراد تنفيذه .

و إذا كانت معظم الدول تتبع أسلوب اللامركزية المرفقية و الإقليمية، متمثلة في الإدارة المحلية "البلدية و الولاية"، فإن هذه الأخيرة تعد أهم تطبيق للامركزية الإدارية، خاصة مع تمتعها بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، لذا تعددت تسميتها فسمية باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الإقليم الجغرافي التي تقوم عليه، كما سمية بالإدارة المحلية أو الجماعات المحلية لتمييزها عن الإدارة المركزية لأن نشاطها محلي و ليس وطنيا .

فنظام اللامركزية الإدارية يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة، و بين هيئات و وحدات محلية مستقلة من جهة أخرى، و هو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية .

وكغيرها من الدول أخذت الجزائر بنظام اللامركزية الإدارية و عملت على إرساء إدارة محلية، تتماشى حسب متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا.

بالنسبة للجزائر تنظيم الدولة يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم "بلدية و الولاية"، وهما الجماعات الإقليمية للدولة طبقا لأحكام المادة 16 من دستور 2016.

فالبلدية و الولاية هما وسيلتان للتنظيم المحلي و مشاركة المواطن في إدارة شؤونه عبر، "المجالس المحلية المنتخبة".

تمثل الجماعات المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية طبقا لأحكام المادة 17 من دستور 2016. فهاته المجالس هي مكان لتجسيد

الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، حيث يتم من خلاله إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة الفعالة في صنع و إتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونهم المحلية، عن طريق منتخبين يختارونهم من بين سكان الإقليم لكونهم أعلم بإحتياجاتهم و قدرتهم على تحديدها، فأسلوب الإنتخاب في إنتقاء و إختيار أعضاء المجالس المحلية يدعم حريته في إتخاذ القرار و يجعله يمتاز بنوع من الإستقلالية تجاه السلطة المركزية، غير أنه لا بد من وجود نظام قانوني يعمل ضمنه، لأن منح المجالس المحلية سلطة مطلقة في إتخاذ القرارات دون رقابة ينجم عنه آثار سلبية تمس بوحدة الدولة.

مما سبق نستشف أنه و بالرغم من إستقلال هذه المجالس المحلية فإن ذلك لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية حيث مهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقا لقوانينها، و بإعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري عن طريق ما يعرف "بالوصاية"، التي تمارسها الجهة المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة، ولإعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدها من جهة أخرى.

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالوصاية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليه بوصاية الموافقة والرفض .

حيث عرفها الأستاذ ناصر لباد على أنها " رقابة تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفق لأشكال التي ينص عليها القانون " وقد عرفها الأستاذ علي خاطر الشطناوي الوصاية على أنها " سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال و أعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة ".

كما تعني الوصاية أيضا خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها، في إطار الغايات والأهداف التي أنشئت لتحقيقها، تطبيق لقاعدة تخصيص الأهداف . فالوصاية تهدف إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية، وبين مصالح الجماعات المحلية ، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الهيئات المحلية بالمركزية، كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيق لقاعدة " لا وصاية إلا بنص " خلافا للرقابة الرئاسية التي هي الأساس وتمارس بقوة القانون وبصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية .

- أهمية الموضوع :

أهمية دراسة موضوع الوصاية كنظام رقابي و أثره على المجالس المحلية المنتخبة يكمن في إهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، وتوضيح آلية هذه الرقابة ومجالات تطبيقها في قانون البلدية و الولاية، ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة على غرار الإستقلال المحدود الممنوح لها، وضمان وجود هذه الوصاية على المجالس المحلية وتأثير ذلك عليها.

- أهداف الموضوع :

إقتصرت أهداف دراستنا على بيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة و أثرها على المجالس المحلية المنتخبة في ظل التشريع الجزائري وبيان هذه الرقابة على أعضاء و أعمال وعلى الهيئة من خلال إستقراء النصوص الواردة في قانون البلدية والولاية .

- أسباب إختيار الموضوع :

- أسباب ذاتية : أبدينا رغبتنا في معالجة موضوع البحث بالضبط من أجل دراسة حجم الرقابة المبسطة و أثرها على إستقرار هاته المجالس المنتخبة.

- أسباب موضوعية :

- محاولة البحث من أجل الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة

- بيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي البلدي و الولائي .

- محاولة توضيح إنعكاس و تأثير هذه الآليات الرقابية على أعضاء و أعمال وهيئة المجلس المحلي من خلال إستقراء النصوص القانونية الواردة في قانون الولاية و البلدية .

- الدراسات السابقة :

رسالة دكتوراه لفريدة مزباني بعنوان " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري " كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة.

أيضا رسالة ماجيستر لملياني صليحة بعنوان " الجماعات المحلية بين الإستقلالية و الرقابة ، دراسة في ظل قانون البلدية و الولاية، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة.

أيضا رسالة ماجيستر للأستاذ بن ناصر بوطيب بعنوان الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، كلية الحقوق جامعة ورقلة.

- الإشكالية :

ما مدى تأثير آليات نظام الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة في ظل التشريع الجزائري؟

و نتفرع الإشكالية إلى الأسئلة التالية :

- ما هي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على المجالس المحلية المنتخبة ?

- ماهي أهم القوانين المستحدثة التي جاء بها قانون الولاية والبلدية فيما يتعلق بسلطة الوصاية ومدى تأثير ذلك على أعضاء و أعمال و هيئة المجالس المنتخبة ?

- المنهج المتبع :

إن طبيعة الدراسة فرضت علينا الإعتماد على المنهجين الوصفي و التحليلي من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في قانون البلدية و الولاية و تحليل نظام الوصاية من خلال إستقراء النصوص المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية و بيان أهم الآثار المترتبة عنه، و كذلك المنهج المقارن الذي أفادنا في إجراء مقاربات و الإختلافات بين قانون البلدية و الولاية السابقة مع القانون الحالي .

- من خلال ما سبق إرتأينا أن نقسم موضوع البحث إلى فصلين إثنين :

- الفصل الأول : آليات الرقابة الوصائية و أثرها على المجلس الشعبي البلدي .
- الفصل الثاني : آليات الرقابة الوصائية و أثرها على المجلس الشعبي الولائي .



آليات الرقابة الوصائية و أثرها على المجلس
الشعبي البلدى

تمهيد:

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير و القوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي . إلا أن آلية الانتخاب بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية لا تنفي فكرة وجود نظام الوصاية ، والتي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، أين يظهر فيها وبشكل واضح التأثير الكبير بالنموذج الفرنسي المتميز بشدة الرقابة الممارسة على الأعضاء إذ يمكن لسلطة الوصاية أن تعمل على إقالة أي عضو أو توقيفه أو أن تقصيه من المجلس كما يمنحها القانون سلطة حله في صورة عقوبة جماعية تشمل جميع الأعضاء ، الأمر يبرر ضرورة في مدى تفعيل المشرع الجزائري لآليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المنتخبة و أثرها على استقرار مراكزهم القانونية¹ .

إن الرقابة على البلدية هي أكثر إشكالية وصعوبة ، إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب . فعلى رأس الولاية نجد الوالي وهو شخص معين بموجب مرسوم رئاسي والى جانبه المسؤولين مما يسهل الرقابة على هؤلاء مقارنة بأعضاء البلدية ، فنجد أن الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء تم اختيارهم بطريقة الانتخاب مما يصعب من ممارسة الرقابة عليهم . ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة ، ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية، وطبقا لما جاءت به أحكام القانون البلدي فإن الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية تتمثل فيما سنتناوله من خلال المباحث التالية .

¹ أميرة حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2013، ص7

- المبحث الأول : آليات الرقابة الوصائية و أثرها على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

- المبحث الثاني : آليات الرقابة الوصائية و أثرها على أعمال المجلس شعبي البلدي .

- المبحث الثالث: آلية الرقابة الوصائية و أثرها على المجلس الشعبي البلدي كهيئة .

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية و أثرها على أعضاء المجلس الشعبي البلدي .

وللحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفريق بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يخضع موظفو البلدية لسلطة رئيس مجلس الشعبي البلدي وذلك تحت إشراف الأمين العام للبلدية إذ تنص المادة 125 من قانون البلدية 11-10 على أنه للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية، ومنه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام الذي يتم تحديد حقوقه وواجباته عن طريق تنظيم لما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها القانون البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 فإن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص المادة 65 منه على أنه *يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها..*، ومما سبق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج* .

أما بالنسبة لأعضاء البلدية للمجلس المنتخب فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة في الوالي هذا ما نتناوله في المطالب التالية:

- آلية الإيقاف: (المطلب الأول)

- آلية الإقالة: (المطلب الثاني)

- آلية الإقصاء: (المطلب الثالث)

المطلب الأول: آلية الإيقاف

التوقيف هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء كان المجلس البلدي أو الولائي.¹ فالمادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011 نصت على توقيف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

من هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية محو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عامة وأضاف النص لأسباب تتعلق بالشرف أو كأن المنتخب عرض لتدابير قضائية كأن تعرض لإجراء الحبس المؤقت فهنا لا يتصور تمتعه بحقوقه الانتخابية ومحو داخل المؤسسة العقابية ولو بعنوان حبس مؤقت.

و يظل التوقيف مستمر إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة فأن تحققت هذه الأخيرة حق للمنتخب الالتحاق فوراً بالمجلس البلدي وممارسة مهامه ومن الطبيعي أن يسلم لرئيس المجلس البلدي القرار النهائي الذي يثبت براءته كإجراء إداري ووثيقة إثبات للوضع الجديد.² ونسجل على نص المادة 43 أنه لم يرد فيها عبارة قرار مسبب لمشكلتها سنة 1990، والمادة 32 التي تنص على عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصد قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

ولقد أحسن المشرع صنعا في قانون هذه المادة عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن التسبب يمكن الجهة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص265.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 284.

الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي من أجلها اصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين ومن هنا نطلب بإضافة عبارة قرار مسبب في المادة 43 المذكورة.¹

وقد تم تحديد مدة التوقيف شهر إذا كان القرار من الوالي وثلاثة أشهر إذا كان القرار من وزير الداخلية ولم يشر إطلاقاً إلى استشارة المجلس البلدي على خلاف قانون البلدية القديم 08-09 الذي يجعل المدة مستمرة إلى غاية صدور الحكم القضائي، ونص على إستشارة المجلس الشعبي البلدي بالرغم من عدم الزاميتها القانونية في اتخاذ القرار من قبل الوالي .

فنقول أنه يجب أن يكون القرار التوقيف الغرض منه هو الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي أما إذا كان يهدف إلى الانتقام أو تحقيق أغراض سياسية أو حزبية فإنه يكون معيباً بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلاً² .

وبناء على ضوء ما جاءت به المادة 43 نشير لصحة قرار التوقيف وجب أن يقوم على الأركان التالية:

➤ **من حيث السبب:** السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة الجزائية التي تحرك دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.

➤ **من حيث الاختصاص:** لقد عقدت المادة السابقة لاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية.

¹ المادة 32 من قانون البلدية 90-08. المؤرخ في رمضان عام 1410 الموافق ل 07-04-1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد15،الصادرة سنة 1990.

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004، ص97

➤ **من حيث المحل:** يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكين العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة، تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.¹

➤ **من حيث شكل الإجراءات:** يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو. كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي و إن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.

المطلب الثاني: آلية الإقالة

تعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين.² ويقصد بالإقالة إلغاء صفة العضوية من العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية معينة.

وتشمل الإقالة نوعين هما الاستقالة التلقائية والإقالة الحكيمة:

الفرع الأول: الاستقالة التلقائية: ولم يرد عليها نص في قانون 1990 وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في قانون البلدية لسنة 2011 غذ أشارت المادة 45 أن المنتخب البلدي الذي يتغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة.³ وجاء نص المادة 45 من قانون البلدية 11-10 على ما يلي:

¹ محمد الصغير لعي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002 ، ص16.

² قصير فريدة بن مزياني، مبادئ القانون الإداري، ط1، 2001، الجزائر، ص138

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص286.

- "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغير من دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً".
يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك.¹

- ومن المؤكد أن هدف المشرع من هذا الإجراء والحالة الجديدة هو دفع المنتخب أكثر إلى الالتزام بحضور جلسات ودورات المجلس وأن يصرف الهمة لها و يولي جلسات المجلس العناية اللازمة، وحسنا فعل المشرع ذلك لمحاربة ظاهرة الغياب خاصة وقد بدأت تشق طريقها نحو التوسع.

و حسن فعل المشرع أيضا حين وفر للمنتخب المتغيب ضمانات تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، فإن تخلف عن حضور جلسة سماع رغم صحة التبليغ اتخذ قرار المجلس في غيابه ويعد حضورياً ويخطر الوالي بذلك، و من الضروري الإشارة أن المادة 45 المذكورة أشاره بوضوح للتغيب عن الدورات العادية ولم تشر للدورات الاستثنائية فهي غير مشمولة بالنص.²

إن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست حالة جديدة يتم معالجتها لأول مرة وإنما قد سبق و أشار إليها المشرع في قانون 67-24 والقانون 69-38 المتعلقين بالبلدية والولاية.³ واستثنائها في القانون الولائي لسنة 1990.

¹ قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 31/06/2011 المتضمن قانون البلدية الجديدة الرسمية - العدد 37 لسنة 2011.

² عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 286.

³ المادة 90 من الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 18 جانفي 1997 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية ، العدد (6) والمادة 37 من الأمر 69/38 المؤرخ في 2 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية ، العدد(44).

- إذا كانت المادة 45 من قانون البلدية حصرت سبب الإقالة في تغيب عن حضور دورات المجلس الشعبي العادي في القانون الحالي بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية.

الفرع الثاني: الإستقالة الحكيمة: تنص المادة 31 على أن: " يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد أنتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعزيره حالة من حالات التنافي.

وبناء عليه يشترط لصحة قرار الإقالة أن يستند إلى الأركان التالية:

➤ **من حيث السبب:** يرجع سبب الإقالة إلى وجود المنتخب البلدي، إما:

- في حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة بالمادة 98 من قانون الانتخابات.¹
- أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله أو وظيفته.

➤ **من حيث الاختصاص:** يعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة للوالي.

➤ **من حيث المحل:** إذا كان التوقيف من شأنه عدم تمكين المنتخب البلدي من حضور مداورات المجلس والقيام بمهامه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا ودائما للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي واستخلافه بعضو احتياطي وذلك تطبيقا لنص المادة 41 من قانون البلدية 10/11.²

➤ **من حيث الشكل:** لإعتبار العضو المنتخب مستقيلا تلقائيا وعند توافر الأسباب نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو وبعدها يتم إصدار قرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب مع إخطار الوالي بذلك.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، قانون الانتخابات 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، ص2.

² محمد الصغير لعي، قانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري، نفس المرجع السابق، ص 169-170.

➤ من حيث الهدف: يتمثل الهدف بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس ، وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة الأمور المحلية ، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات الغير مبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات.

المطلب الثالث: آلية الإقصاء

هو إسقاط كلي للعضوية المنتخب لأسباب حددها القانون. فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس لاشك بمصداقية المجلس الشعبي لذا تعين ابعاده.¹

يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث من حيث أنه إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضوية بالمجلس الشعبي البلدي ذلك أن المادة 44 من القانون البلدي 10-11 نصت على ما يلي: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل من عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه". يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار.

وقد كانت المادة 33 من القانون البلدي السابق رقم 08-90 تنص على ما يلي: "يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة". ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانون هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء.

بالربط بين المادتين السابقتين المادة 44 من القانون البلدي الجديد 10-11 والمادة 33 من القانون السابق للبلدية 08-90 نجد أن المادة 33 من هذا القانون السابق أشارت صراحة أن المجلس الشعبي هو من يعلن هذا الإقصاء ولم يشير النص الجديد على ذلك.

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توفر الأركان التالية:

¹ عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 285.

➤ **من حيث السبب:** يعود السبب الوحيد للإقصاء و إسقاط العضوية إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 السالفة الذكر. و يجدر الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي، وهو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية، وقد أصاب المشرع في هذا الصدد لأن ما أكده يتماشى فعلا مع أحد الأركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة.

➤ **من حيث الاختصاص:** يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية.

- **من حيث المحل:** يترتب عن الإقصاء فقدانه وزوال صفته العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالة الوفاة أو الإستقالة، المادة 40 من قانون البلدية 10/11 . كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها. كما هو واضح من المادة 41: "في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني بالمجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.

➤ **من حيث الشكل والإجراءات:** لقد نص القانون البلدي لحماية للمنتخب البلدي على مجموعة من الإجراءات والأشكال:

- تنص المادة 40 (الفقرة الثانية) من القانون البلدي على ما يأتي:

"يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا".

- وتنص المادة 26 منه على ما يأتي:

"جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة".

غير أن المجلس الشعبي البلدي يدأول في جلسة مغلقة من أجل:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام.

ومن ثم فإن الإجراءات والأشكال الأساسية، أما تتمثل فيما يأتي:

1. عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي لمناقشة إقصاء المنتخب البلدي، كإجراء تأسيسي.
2. مدولة (شكل).
3. إخطار الوالي.

➤ **من حيث الهدف:** يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي

المطلب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أشخاص المجلس الشعبي البلدي

رغم المكانة التي يحظى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات المحلية إلا أن هذا لا يمنع من خضوع أعضاء هذه المجالس لرقابة صارمة عن طريق الآليات الرقابية التي تمتلكها سلطة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية.

والتي تتباين من حيث درجة ممارستها على الأعضاء منفردين أين نجد أن عضو المجلس الشعبي البلدي يملك بعض الضمانات لمواجهة قرارات السلطة الوصية، في حين يفتقر الأعضاء حق الدفاع عن مراكزهم ضد قرار حل المجلس.

أن نظام الرقابة الممارسة على أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة لا يمكن أن تخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه غز سنحاول التطرق إلى أثر كل آلية من الآليات الرقابية المسطرة على أشخاص المجلس الشعبي البلدي وهي ما تناولنا شرحه في المطالب السابقة وهذا ما سنتطرق إليه على النحو التالي¹:

الفرع الأول: أثر آلية التوقيف

يظهر أيضا أثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس المحلية في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي بموجبها تجمد عضوية المنتخب لفترة لم يود المشرع مدها سيؤثر دون

¹ أميرة حيزية، مرجع سابق، ص16

شك على العضو المنتخب ويجعله يعيىض هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن من فعل أي شيء.¹

أن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 10-11 والتي خولت له حق الأنفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي ودون الحاجة إلى تعليل نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي.²

وهودليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمل فيه دور المجلس البلدي وتتراجع ضمانات التحدي لسلطة الوصاية النسبية لأعضاء المجالس البلدية.

الفرع الثاني: أثر آلية الإقالة

إن أي تغيب لأكثر من ثلاثة مرات متتالية خلال السنة الواحدة يعرض المنتخب لإنهاء المهام حسب نص المادة 45 من القانون 10-11 حيث اسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها ولكن في القابل حول منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة³، بل الرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها نجد عضو المجلس الشعبي البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس وهو جزء يسير من الضمانات التي يحظى بها مقرنة بعضو المجلس الولائي والذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، وهذا حتما سيؤثر على الاستقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية ويوسع من سلطة الوصاية.⁴

¹ عبد العزيز دريبيل، عبد الكريم شاوشي، الرقابة الوصائية على البلدية بالجزائر في ظل القانون 10/11، مذكرة ماستر، جامعة الجيلالي، بونعامة بخميس مليانة، كلية الحقوق، 2014، ص 85.

² أنظر المادة 90 من قانون البلدية لسنة 1967.

³ أميرة حيزية، مرجع سابق، ص 17

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 346.

كما يسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في قانون 67-24 المتعلق بالبلدية نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار، بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحررياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو أمر أكدته المؤسسة الدستورية الجزائري وذلك من خلال دستور 1996 والتي جاء فيها: "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية".

ثالثا. أثر آلية الإقصاء:

وهي من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء وتتمثل في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائيا¹، ولا يوجد أي مادة في قانون البلدية الحالي تشير على حالة التنافي أو عدم القابلية لسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء بينما يضاف إلى جملة الأسباب السالفة الذكر الشروط المفروضة على قابض البلدية إذ لا يمكن المصادقة على الأمر بالصرف إذا كانت المداولات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديدا حسب قانون المالية². وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداولات المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي أو بتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215³.

المبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية وأثرها على أعمال المجلس الشعبي البلدي

¹ أميرة حيزية، مرجع سابق، ص 18

² بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011، ص 117.

³ انظر المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011، "يوقف بقرار من الوالي... مهامه الانتخابية".

تخضع أعمال المجالس الشعبية البلدية في الجزائر لرقابة الجهات الوصية، وفي هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو عن أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية* بما أن هدف الوصاية يكمن في شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة أعمالها¹. وتعد الرقابة على أعمال المجالس المحلية، من أهم الأساليب الكلاسيكية، التي أوجدتها التشريعات والقوانين الفرنسية، حيث تتولى الجهات الوصية المصادقة على المداولات، إذ ما اتفقت مع القوانين والنصوص أو إلغائها، في حال مخالفتها كذلك للقوانين مع إمكانية الحلول الجهات الوصية، بدل البلديات في حالات إهمال البلدية أو عجزها عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة، وسنحاول في هذا المبحث أن نبين أهم صور الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية وأثرها على أداء هذه المجالس وهذا ما سنتناوله في المطالب التالية:

- آلية المصادقة: (المطلب الأول)

- آلية الإلغاء: (المطلب الثاني)

- آلية الحلول: (المطلب الثالث)

- أثر آلية الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي: (المطلب الرابع)

المطلب الأول: آلية المصادقة

يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أن القانون قد يستثني بعض القرارات والتي يحددها على سبيل الحصر والتي لا يعتبرها نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية. والقرارات الخاضعة لتصديق السلطة الوصائية لا تعتبر نافذة ولا تنتج آثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979 ص 181.

كما تعتبر القرارات الخاضعة لرقابة التصديق بمثابة مشروعات غير كاملة لا تستطيع الهيئات اللامركزية تنفيذها وهذا قبل التصديق عليها¹.

فالتصديق هو *العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون و لا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه*.

كذلك يقصد به أنه * إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل*، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ² ويخضع المشرع عادة بعض القرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية أو العقارية كنقل الملكية .

ويعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تتقرر إلا بنص ،فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في حالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا ، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعتبر تعديلا لقرار الهيئة وهي لازالت تملكه³.

ولا يجوز لسلطة الوصاية أية إضافة إلى القرار، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ ، لأن التصديق على شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض، ومن ثم يتعين أن يكون التصديق بسيطا ومجردا⁴.

مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم القانونية، السنة الثالثة، العدد 1 ، يونيو

¹ 1961 ص 169

² صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني و مكتبة المدرسة للطباعة و النشر لبنان 1982،

ص 109

³ إبراهيم رابعي: إستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة ، كلية الحقوق ، 2005 ، ص 108.

عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر 1973.

⁴ حمدي،

وإذا ما تكلمنا على الطبيعة القانونية للتصديق فالرأي الأرجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من قبل الجهات اللامركزية وهو لا يندمج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرطا ضروريا لنفاذ قرار الهيئة المحلية والتصديق طبقا لهذا الرأي ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لنفاذ قرار الهيئة المحلية .

أن السلطات المركزية إذا صادقت على قرار لأحد المجالس المحلية فليس يعني ذلك أن القرار يعتبر كأنه صادر عنها ، بل ينسب للمجلس المحلي الذي أصدره، وهو من الناحية القانونية قرار كامل وكل ما فعلته السلطة المركزية هو أنها قالت *لا مأنع لدي* . فالقرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية هو قرار إداري قائم بذاته يتميز عن القرار المصادق عليه ولا يندمج فيه .

والتصديق هو عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية بمعنى أن السلطة الوصائية لا تشترك في إصدار القرار اللامركزي .وعليه فلا يجوز للسلطات الإدارية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها .لأن أية محاولة للتعديل تعتبر حلولا من قبل السلطات المركزية الوصية محل الهيئات اللامركزية ، وهذا مخالف لنظام الوصاية¹.

ولقد عالج قانون 10-11 والمتعلق بالبلدية آلية المصادقة من خلال المواد 56 - 57 - 58 حيث أنه، حرص المشرع من خلال المادة 56 من القانون 10-11 على وجوب تبليغ المداولات التي يكون موضوعها من المسائل المذكورة ضمن المادة 57 إلى الوالي في ظرف ثمانية أيام من اتخاذها وتدخل حيز التنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.²

¹ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 143

² جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، 2012-2013، ص51.

ورجوعا للمواد 56 و57 من قانون البلدية 11-10 نجد المشرع وضع تقسيما للمداولات مداولات تنفذ ضمنا و مداولات تحتاج إلى مصادقة صريحة وهذا ما سنتطرق إليه كالتالي:

الفرع الأول: المصادقة الضمنية

جاء في المادة 41 من قانون البلدية القديم 90-08 عل أنه "تنفذ المداولات بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية".

أما في قانون البلدية الجديد كما ذكرنا آنفا الأصل بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ بقوة القانون 21 يوما من تاريخ إيداعها لدي الولاية فيما عدا المداولات المنشأة قانونا والتي سنشير إليها، وهذا ما نصت وقضت به المادة 56 من قانون البلدية 11/10 و التي جاء في نصها ما يلي:

"مع مراعاة أحكام المواد 57-59-60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية". و خلال هذه المدة يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة.

ولقد أثارت المادة 41 من القانون 90-08 البلدية القديم إشكالا فيما يخص المصطلحات المستعملة إذ ورد في النص المذكور عبارة "... وخلال هذه الفترة وكانت 15 يوم يدلي الوالي برأيه أو قراره ... " فما بالمقصود بالرأي وما المقصود بالقرار؟

الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة وواضحة عن هذا التساؤل غير أن أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ما ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس إعادة النظر في المداولة والتزام الشرعية، فأن اقتنع أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر وإلا حتى للوالي أن يصدر القرار الذي بموجبه يعدم

المداولة جزئيا أو كليا وحسنا فعل المشرع في القانون الجديد حين حذف عبارة الرأي والقرار".¹

الفرع الثاني: المصادقة الصريحة

نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 57 من القانون البلدي ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها تنفيذها.²

ونصت المادة 57 من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: " تنفذ إلا بعد المصادقة عليها مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

وواضح من هذه الحالات جميعا أنها تحمل في موضوعها خطورة كبيرة، لذا ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي، فالميزانية مثلا أمر بالغ الخطورة وهو يتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية، ومن جهة أخرى بالخزينة العامة، لذا وجب أن تدرس مداولة المجلس التي صادق فيها على الميزانية من جميع الجوانب حيث تم التدقيق في الأرقام.

والخطورة تمتد أيضا للمداولة المتضمنة قبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية وهذا أمر يستوجب التحقيق في مصدر الهبة حتى يتم التأكد في خلوها من أي شبهة تثار من هذا الجانب، و ذات الأمر ينصرف بالنسبة لاتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تضم طرف أجنبيا، فمن حق الوالي باعتباره ممثل للسلطة أن يحقق في بنود الاتفاقية ويفحصها من جميع الجوانب، ولا يمس ذلك أبدا سلطة المجلس البلدي، و الخطورة واضحة أيضا فيما

¹ عمار بوضياف، نفس المرجع السابق، ص 287.

² محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 137.

يخص التنازل عن الأملاك العقارية، فحفاظا على وعاء البلدية وجب إخضاع المداولة للمصادقة الصريحة للوالي.

بالربط مع المادة 42 من قانون البلدية 1990 نجد القانون الجديد قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا وحالة اتفاقيات التوأمة وحالة التنازل عن الأملاك العقارية، غير أن القانون الجديد لم يشر لحالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، مما يطرح إشكالية بخصوص هذه الحالة.

وواضح من نص المادة 57 من القانون 10/11 أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلا للدولة، وأن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر.

ومع ذلك فقد عهد المشرع من خلال المادة 58 من قانون البلدية 10-11 إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وقد نصت المادة على ما يلي: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوم ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها". و أنقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت المدة.¹

المطلب الثاني: آلية الإلغاء

تمتلك الجهات الوصية الحق في إلغاء أعمال المجالس الشعبية البلدية، إذ اتضح أن هذا العمل مخالفا للقانون أو يمس بالمصالح العامة. حيث خول المشرع الجزائري للسلطة الوصائية صلاحية إلغاء مداولات المجالس المحلية في حالات محددة .

فالإلغاء هو * الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا، قرار صادر عن الجهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، نفس المرجع السابق، ص 289.

المصلحة العامة، أي يخالف مبدأ الشرعية والملائمة على أن يستند الإلغاء من حانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة و أن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية¹

والأصل أن الإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم اتفاق قرار هيئة لا مركزية مع مبدأ الشرعية أو المصلحة العامة، ويجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطاً و مجرداً، فليس للسلطة الوصية إلا أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره، و لا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئياً، فالإلغاء الجزئي يعني التعديل، والسلطة الوصية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما لها هو رفض بالكلية أو القبول ككل .

ويجيز بعض الفقهاء الإلغاء الجزئي على أساس أنه الكل يملك الجزء، والحقيقة أن الإلغاء الجزئي في بعض الحالات يساوي تعديل القرار وهذا ما لا تملكه سلطة الوصاية الإدارية، وتضع بعض التشريعات شروطاً لاستعمال آلية الإلغاء منها يكون قرار الإلغاء مكتوباً و صريحاً و مسبباً، كما تحدد آجالاً معينة يتعين خلالها أن تتدخل سلطة الوصاية و إلا أصبح قرار الهيئة اللامركزية نهائياً، ويمتنع على هذه السلطة التدخل بعد ذلك . والإلغاء يتم بقرار يصدر من السلطة الوصائية و هو قرار منفصل و متميز عن القرار الصادر من الهيئة المحلية .

وإذا ما تكلمنا عن الأعمال الخاضعة للإلغاء، فالقرار الصادر عن الهيئات المحلية قائماً و تاماً و ذا فعالية، و إزالة الآثار القانونية التي رتبها ذلك القرار، فيؤدي بذلك الإلغاء دور الشرط الفاسخ، وفي هذا الصدد ينبغي أن نفرق بين قيمة الأعمال المذكورة قبل الإلغاء وبعده، و في حالة عدم حصوله، وفي ما يلي بيان ذلك :

1- قبل الإلغاء : يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قرار قائم و صحيحاً و تاماً و منجماً لكافة آثاره القانونية.

¹ بكر القباني الوصاية الإدارية ، مجلة القانون و الاقتصاد، العدد 52، بيروت، 1984

2- بعد الإلغاء : يؤدي إلغاء قرار الهيئة المحلية إلى زوال القرار بأثر رجعي، أي من صدور.

3- إذا لم يحصل الإلغاء : في حالة لم يصدر في الميعاد المحدد فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائيا ولو لم يكن مشروعاً أو ملامئاً.

ويجوز أن تقوم السلطة الوصية بتأجيل قرار الإلغاء فتقوم بإيقافه مؤقتاً لغاية النظر فيه. ولقد خول المشرع الجزائري للسلطة الوصية صلاحية إلغاء مداوات المجالس المحلية في حالات محددة، حيث ينقسم الإلغاء في التشريع الجزائري إلى قسمين :

الفرع الأول: البطلان المطلق

نصت المادة 59 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "تبطل بقوة القانون مداوات

المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار

1. المداوات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات:

الواضح من الفقرة أن المداوات التي لا تكون مخالفة للقوانين بمفهومها الواسع سواء

كأن دستوراً أو قانوناً أو تنظيمياً، فإن هذه المداوات تكون باطلة بقوة القانون، فالمشرع قصد

من إبطال هذا النوع من المداوات هو الحفاظ على مبدأ المشروعية وضماناً لاحترام مبدأ

تدرج القواعد القانونية في الدولة، وهي حالة سبق وأن أشار إليها المشرع في قانون البلدية و

الولاية لسنة 1990 من خلال نص المادة 44 والتي استعملت العبارة التالية: "المداولات التي تكون مخالفة للإحكام الدستورية ولا سيما المواد 9،3،2 و للقوانين و التنظيمات".¹

2. التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:

ولم يرد ذكر هذه الحالة في قانون البلدية لسنة 1990، وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قانوني البلدية والولاية الجديدين، خاصة وأن المجالس الشعبية تضم مجموعة متنوعة من الأعضاء المنتخبين ينتمون إلى أحزاب مختلفة، مما يجعلهم يتخذون من حرية الرأي والتعبير ذريعة لمساس برموز الدولة، وهي ثوابت وطنية لا يمكن المساس بها.²

3. غير المحررة باللغة العربية:

برز تشديد للمشرع في استعمال اللغة العربية فهو من جهة ألزم المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 53 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية بأن يعقد مداولته باللغة العربية وتحرير مداولته بنفس اللغة، ثم عاد ورتب البطلان على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية، ولا شك أن المشرع قصد المحافظة على اللغة الرسمية في الدولة.³

ونلاحظ أن المشرع قد تغاضى عن المداولات التي تكون مخالفة للشكل والإجراء، إذ أن اجتماع المجلس الشعبي البلدي محدد من حيث المكان و الزمان ومحكوم بإجراءات، فإذا تداول الأعضاء خارج المكان فلا يصح وصف و اعتبار ما وصلوا إليه بالمداولة، وقد ورد ذكره في المادة 44 من الفقرة 3 من القانون 90-08.⁴

وفي نص المادة 59 لم يحددها ونشير في هذا أن المشرع حمل الوالي سلطة إبطال المداولات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات، بقرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص289.

² فارس قراوي، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، 2015، ص40.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص290.

⁴ عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص17.

حسب نص المادة 59 من قانون البلدية 10-11 ولم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان كقاعدة عامة، لأن ما بني على باطل يبقى باطل.¹

الفرع الثاني: البطلان النسبي

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري.² و طبقا للمادة 60 من القانون رقم 10-11 تكون مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال، إذ كان موضوعها يمس مصالح شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم رئيس المجلس، و هذا دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري، وتحقيقا للمصالح العام، سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حقهم كوكلاء، و الهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها، و لضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح المتعلقة بكل عضو من أعضاء المجلس، التصريح بذلك لرئيس البلدية، كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجهه في وضعية تعارض مصالح متعلقة به إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي.³

وتبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية رقم 10-11 بقرار معلل يصدره الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكن من جهة أخرى لم يشير إلى المدة المصرحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 45 من القانون البلدية القديم 08-90 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة، وعدم تحديد وضبط مدة معينة للتصريح بالبطلان من قبل الوالي ربما من باب محاربة ومكافحة الفساد من جميع الجوانب و بشتى الوسائل القانونية.

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 139.

² محمد صغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري - النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 173.

³ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 139.

ويجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق ممثله أن يتقدم بطعن لدى الهيئة والجهة القضائية المختصة في القرار الصادر عن الوالي إذ كان موضوعها إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها.

ولقد سمحت المادة 61 من قانون البلدية 10/11 وهي إضافة تحسب لصالح المشرع حيث قام بإضافة جديدة تتعلق بالتظلم بواسطة الرئيس بتقديمه تظلما وذلك برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا¹، وطبيعة هذا التظلم لم تحدد إن كان هذا التظلم ولائيا أو رئاسيا وهذا راجع إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به بلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي والجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفا فيها وهذا لأنها طرف مدعى عليه هي المحاكم الإدارية، وهذا ما أكدته المادة 800 من بقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي تكون والولاية طرف فيها تطبيقا للمعيار العضوي.² ومن الطبيعي أن الحكم الصادر من طرف المحكمة الإدارية يقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.³

المطلب الثالث: آلية الحل

أن السلطة الوصائية لا تمارس رقابتها على الأعمال الإيجابية من قبل ومن جهة الهيئات المحلية، بل تمتد رقابتها على الأعمال السلبية لهذه الهيئات، لإهمالها القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا أو التي يقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية سيرا حسنا، وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول.⁴

¹ محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 65

² المادة 800، القانون رقم 08/09 المؤرخ في 25/02/2008 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة سنة 2008.

³ القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله .

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2007، ص 182.

ولقد أشارت المادة 83 من قانون البلدية 10-11 على استثناء لأننا نعلم أن الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية إلا أنه قد يسمح به استثنائيا في نظام الوصاية الإدارية و قد نصت المادة على ما يلي : *عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليه تلقائيا بعد انتهاء الآجال المحددة في الإنذار* .

فالحلول هو * قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال* .

وحق الحلول هو أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية و أشدها تأثيرا على حرية و استقلال الأشخاص العامة اللامركزية، لكن و لعل جوهر ومضمون سلطة الحلول يكمن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إضفاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل، مما يؤدي إلى شلل المرافق العامة المحلية في الوقت الذي ينتظر منها أن تلبى الحاجات الأساسية و الضرورية للمواطنين.

ويأخذ الحلول صور متعددة أهمها الإجراء المباشر: و بمقتضاه تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه ولما كان هذا الإجراء سعد تدخلا في أعمال الهيئات المحلية ويهدد استقلالها وحريتها فأن المشرع يضع عادة قيودا على ممارسته حفاظا على استقلال الجماعات اللامركزية الإقليمية¹.

والحلول عن طريق إرسال مندوب خاص : يتمثل حلول السلطة الوصائية محل الإدارة المحلية بإرسال مندوب خاص مفوض من قبلها يتولى إدارة مرفق معين، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية، وتعتبر القرارات الصادرة عن المندوب كأنها صادرة عن الإدارة المحلية، وتلتزم هذه الهيئات بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو كانت

¹ عادل محمود حمدي ، مرجع سابق، ص181

صادرة منها، وتلتزم أيضا بالتعويض عن الأضرار التي تلحق الغير من تنفيذها و تتحمل جميع النفقات الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة¹

وللحلول قيود وشروط وحالات متعلقة بممارسة هذه الآلية وهذا ما سنبينه كآلاتي :

الفرع الأول: شروط العمل بالحلول

ولعل إخضاع المشرع سلطة حلول سلطة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة يفسر أساسا بمدى خطورة هذه التقنية التي قلما تتفق مع مقتضيات التنظيم المركزي ومن جملة تلك الشروط نورد ما يلي:²

1. أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح. أي أن الحلول لا يكون جائزا إلا بشأن يدخل في نطاق السلطة المقيدة، أما إذا كان للإدارة المحلية السلطة التقديرية في اتخاذ القرار و امتنعت عنه، فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحل محلها في اتخاذ القرار .
2. امتناع البلدية وتمردا بالتجائها للسلبية سواء بالرفض أو التقاعس.
3. توافر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول فلا حلول دون نص.
4. وجوب إنذار سلطة الوصاية للجماعات المحلية وتبنيها حول ضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها وهذا الإنذار هو شرط إجرائيا ضروريا لأعمال الرقابة، حيث لا يحق للسلطة الوصائية أن تحل محل الإدارة المحلية إلا بعد التثبت، فإذا رفضت الإدارة المحلية اتخاذ القرار أو التزمت الصمت بعد توجيه الإنذار إليها، طيلة المدة المحددة في الإنذار فتعد قرينة عن الإمتناع ويمكن حينها الحلول محلها .

الفرع الثاني: حالات الحلول

¹ إبراهيم رابعي، مرجع سابق، ص153

² عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص114.

نظرا لخطورة وصاية الحلول على استقلالية البلدية فقد تم إعمالها قانونيا وفي وضعيات ومجالات محددة حصرا. تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها وهي ما تمثل حالات لتلك الوصاية وتتجلى في:

أولا: الحلول الإداري: والذي تم إقراره بموجب نصوص المواد التالية 100-101-142 من قانون البلدية 10-11 لسلطة الوالي الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة يفرد بها قانون البلدية¹.

تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية². حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكان العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية³.

وإذا كان نص المادة 100 من قانون البلدية 10/10 تنظم حلول الوالي محل البلدية⁴، فنص المادة 101 منه تنص على ما يلي: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار.

نلاحظ من خلال نص المادة أنه جاء عاما حيث جاز 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 إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروضة عليه قانونيا⁵.

¹ أميرة حيزية، مرجع سابق، ص33

² عادل بوعمران، مرجع سابق، ص115.

³ عمار بوضياف، قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص111.

⁴ ناصر لباد، القانون الإداري - النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2004، ص31.

⁵ أميرة حيزية، مرجع سابق، ص34

أما نصت المادة 142 من قانون البلدية 10-11 فيشير إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بإيداع التلقائي للوثائق التي لها أهمية وفائدة خاصة في أرشيف الولاية في حال تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها.

ثانيا: الحلول المالي: يحق للوالي قانونا للحلول محل المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية،¹ وإعادة التوازن للميزانية بعد تنبيه السلطة المحلية لذلك. والنصوص القانونية التي تخول للوالي حق التدخل، ذلك وفق الأحكام المنصوص عليها في المواد 186، 184، 183، 102، من قانون البلدية 10/11.

ويحق للوالي هذا التدخل نتيجة الاختلال الذي يعرفه المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون التصويت على الميزانية، فيضمن الوالي المصادقة عليها وتنفيذها وفق للشروط المحددة في المادة 186 من قانون البلدية، وهي استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا أنقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية، يضبطها الوالي نهائيا.²

وتمتد سلطة الوالي حسب ما جاءت به المادة 183، الحلول مكان المجلس الشعبي البلدي إذ ما تم عكس ما نصت عليه المادة، وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال 15 يوم التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام، يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، وإذا تم التصويت على الميزانية مجددا

¹ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص116.

² عمار بوضياف، قانون البلدية، ص158.

بدون توازن، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن ما جاءت به المادة من شروط خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإصدار المذكور أعلاه، يتدخل الوالي تلقائياً لضبط الميزانية.¹ ووفقاً لنص المادة 184 من قانون البلدية والتي جاء في ملخصها عندما يترتب عجز على تنفيذ الميزانية فيجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاص العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتم من قبل المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ما ليبتين أو أكثر. فعلى ضوء هذه المادة فإن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها فقط، بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ.

المطلب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

الفرع الأول: أثر آلية المصادقة

تعد سلطة التصديق بمثابة الإذن أو الرفض الذي يجب أن تحصل عليه البلدية من الجهات المركزية حتى تباشر تنفيذ أعمالها وقراراتها، مما يجعله أسلوب يشبه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد.² فالجماعات لا يمكنها التحرك بمقتضى هذه الآلية حتى تشعر مسبقاً بموافقة السلطات المركزية.

ولقد نص قانون البلدية 10-11 على هذه الآلية من خلال أحكام المادة 57 حيث أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه والمحدد بمدة 21 يوماً كما ذكرنا سابقاً، و المداولات المستثناة بموجب نص المادة 57 التي تحتاج إلى مصادقة صريحة والمحددة بمدة

¹ حمدي سليمان، سحيمات قبيلات، الرقابة الإدارية والمالية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط 2، الأردن، 2010، ص120.

² عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، بسكرة، العدد6، 2009، ص94

30 يوم من تاريخ إيداعها لدى الوالي، إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فواقع العمل يفيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها، إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية، وهنا تجد المجالس الشعبية البلدية نفسها في موقف لا تملك فيه أية وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موقف التنفيذ.¹

كذلك الجهات القضائية المتناقضة الصادرة عن الجهات القضائية تدخل أيضا الأسباب التي تمنح المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية.

ففي قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18-01-1983 أقرت فيه المحكمة أن القرار الضمني له نفس آثار القرار الصريح إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19-04-1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا، حيث أقر في نص الحكم الصادر في قضية (م.د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وبالتالي ينبغي إبعادها.²

وأيضا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 تتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداوات المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي وبتفويض من رئيس الدائرة.³ فالمجالس الشعبية البلدية إلى الحين لا تزال مجبرة على أخذ الإذن من الوالي في تنفيذ قراراتها وأعمالها، وأصبحت سلطة التصديق عبارة عن حق فيتو، ومن أهم الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في شؤون ذات الطابع المحلي، وهنا ننتهي إلى أن هذا النوع من الرقابة المسبقة والمشددة على أعمال الجهات المحلية، يجعلها أمام صورة من صور عدم التركيز الإداري،

¹ أميرة حيزية، مرجع سابق، ص 37

² فارس فراوي، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 49.

³ مرسوم تنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23/06/1994 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكله، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة سنة 1994.

وهذا ما جعل الحركة التنموية تراوح مكانها على عكس البلديات في باقي الدول والنظم المقارنة.¹

الفرع الثاني: أثر آلية الإلغاء

يتم الإلغاء في أطر قانونية وزمنية محددة لجهة الوصايا بمقتضاه إلغاء مداوات المجالس المحلية لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة،² حيث يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 من قانون البلدية 10-11 دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، وهذا عكس ما جاء به نص المادة 44 من قانون البلدية القديم 08-90 والتي فرضت على الوالي تعليق قرار الإلغاء، كما أن المداوات التي تتحرف عن أهداف وغاية الصالح العام جاء في صدها تعديل كبير إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية 10-11 بعكس قانون الولاية 12-07 والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارته إما من جهة إدارية (الوالي) أو سلطة شعبية (الناخبين المحليين) أو المكلف بالضريبة.³

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي نفس الإشكالات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداوات الباطلة بقوة القانون، كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبة صاحب المصلحة، مرتبط بالسلطة التقديرية للوالي ومدى اقتناعه بثبوت التعارض ومن ثم أعمال وسيلة الدعوى للمطالبة بالبطلان.⁴ فحق الطعن في القرارات الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقا لأحكام قانون البلدية قد مكنت رئيس البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري والذي كما ذكرنا سابقا أنه لم يبين المشرع طبيعته، أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي.

¹ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة ورقلة، 2015، ص72.

² بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص109.

³ عمار بو ضيف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص314.

⁴ المادة 61 من قانون البلدية 10/11.

ومقارنة ببعض النماذج والتجارب العالمية نجد أن المشرع الفرنسي تنازل عن رقابة الجماعات المحلية لصالح الرقابة القضائية بموجب قانون 1982/03/20، وجعل القضاء الإداري هو الوحيد القادر على إلغاء الأعمال غير المشروعة. و النموذج الانجليزي الذي تتمتع فيه الجماعات المحلية باستقلال واسع اتجاه الجهات المركزية نجد أنها قد قطعت أشواطاً كبيرة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي إلى درجة أنهم تجاوزوا إلى الحكومة المحلية.¹ والمشرع الجزائري لا زال يعطي الحق للوالي في إلغاء المداولات دون اللجوء إلى الجهات القضائية فنجد أن القانون الجزائري لا يزال يعاني من بعض التناقضات في نظامه القانوني.

الفرع الثالث: أثر آلية الحلول

سنتناول في هذا الفرع تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي أولاً، وأيضاً باعتبار أن السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة أنفاقها المالي ثانياً.

أولاً: أثر سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي والمنصوص عليها في قانون البلدية،² فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظراً لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلاً للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلاً للبلدية، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع

¹ مسعود شهبوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 202.

² المواد 43-44-45 من قانون البلدية 10/11.

للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها وهذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية 10/11.

وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه.¹ أين تنتقل سلطة التقديرية من يد رئيس البلدية للوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلالته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلاً بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس السلطة الوصائية.²

ب. أثر الحلول المالي :

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية والتي يمكن تبريرها بفكرة كل ما يمول يراقب، أنجر عن هذه سلبيات كبيرة مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلولة وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديدها للموارد المالية وتحصيلها وأنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات فإن لها في مقابل ذلك فرصة رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتي تتطلب قدراً كبيراً من

¹ بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 115.1

² أمير حيزية، مرجع سابق، ص 41.

الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها.¹ بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الأنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية وبشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسا باستقلاليتها.

فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية تمكنها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية، ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي على تعسف الجهات الوصية وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها.²

المبحث الثالث: آلية الرقابة الوصائية وأثرها على هيئة المجلس الشعبي البلدي

إن الرقابة الوصائية قد تكون في صورة عقوبات فردية تأخذ شكل الإقالة أو التوقيف أو الإقصاء فإنها أيضا يمكن أن تكون في صورة جماعية كالإيقاف والحل، إلا أنه وما يلاحظ في ظل قانون البلدية الحالي، تقتصر الرقابة على المجلس كهيئة على رقابة الحل دون الإيقاف، على عكس التشريعات السابقة المتعلقة بالإدارة المحلية، التي كانت تجيز توقيف المجلس لمدة لا تتجاوز الشهر كما كان في القانون البلدي الأول في مادته 112 من الأمر رقم 67-24.

والحل إجراء خطير حيث يؤدي إلى إنهاء وجود المجلس قبل النهاية الطبيعية لمدته مع بقاء الشخصية المعنوية لهيئات المجلس القائمة، وهو ما يعكس خطورة الداعي له، لذلك

¹ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 2، كلية التسيير والاقتصاد، جامعة بسكرة، 2007، ص 107.

² مزياي قصير فريدة، المجالس الشعبية البلدية في ظل نظام تعددية السياسة في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراهن كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 44.

فهو لا يتم إلا بتوفر أسباب ووفقا لإجراءات يحددها القانون فما هي حالات وشروط الحل والجهة المختصة به وهذا ما ستناوله في المطالب التالية:

- المطالب الأول: حالات و شروط حل المجلس الشعبي البلدي.
- المطالب الثاني: أثر آلية الحل على المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: حالات وشروط حل المجلس الشعبي البلدي

إن سلطة حل المجلس الشعبي البلدي ليست بالمطلقة، لكن وضع لها المشرع مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب أن تقوم لأعمال آلية الحل ويمكن إجمال هذه الشروط في:

الفرع الأول: الشروط الموضوعية

لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا أثناء قيام إحدى الوضعيات المنصوص عليها في المادة 46 من قانون البلدية 11-10 والتمثلة فيما يلي:

- حالة خرق لأحكام الدستور.
- حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، إذ قدم جميع أعضاء المجلس استقالتهم أبدو رغبتهم في التخلي عن العضوية في المجلس ففي هذه الحالة يحل المجلس.¹
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.²
- ففي ظل التعددية السياسية فإن مسألة وجود الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر وارد، لكن في حالة إذا أدى الاختلاف إلى عرقلة سير هيئات البلدية ويخل بالمصلحة العامة يحل المجلس.

¹ قصير مزياي فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، 2011، ص244.

² علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2006، ص56.

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، الأعضاء بعد تطبيق أحكام الإستخلاف في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويعد وزير الداخلية تقريره ثم يقدمه للمجلس.
- في حالات خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي التي تعيق السير العادي لهيئات البلدية بعد توجيه إعدار من الوالي للمجلس دون الإستجابة له.
- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ينجر عن هذا تحويل إداري للسكان، إذ ضمت بلدية ما إلى بلدة أخرى فإنه يتم حل مجلسي البلديتين لأنه لا يمكن أن تدار البلدية بمجلس شعبي بلدي واحد، ولا تدار بمجلسين بلديين معا بل ينتخب مجلس شعبي بلدي جديد.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي المنتخب.

الفرع الثاني: شروط شكلية

توصف حالة حل المجلس الشعبي البلدي بالخطورة ولا يمكن إسنادها لجهات إدارية عادية بموجب قرارات إدارية بل اشترط المشرع لأعمال آلية الحل، صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية، وهذا ما يجعل من قرار الحل قرارا محصنا من الطعن القضائي لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي.¹

- ولقد وردت حالات حل المجلس على سبيل الحصر لكي لا يفسح المجال للاجتهاد والتفسير، ونظرا لخطورة هذا الإجراء قيده المشرع بأمرين هما:
- كما ذكرنا سابقا أن يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي يتخذه بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

¹ علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص54.

في حالة حل المجلس يعين الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء لتسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بتتصيب المجلس الجديد.¹

➤ أن تجرى إنتخابات تجديد المجلس المنحل خلال مدة أقصاها 6 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع أنتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس، وهذا ما جاءت به نصوص المواد 49-50 من قانون البلدية 10-11.

وفي حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء الإنتخابات على مستوى البلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء يقوم الوالي بتعيين متصرفا لتسيير شؤون البلدية ويمارس مهامه تحت سلطة الوالي المسندة إليه والتي كانت مخولة للمجلس الشعبي البلدي ولرئيسه تحت سلطة الوالي حتى تاريخ تتصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد، وتنظيم الانتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة.²

المطلب الثاني: أثر آلية الحل على المجلس الشعبي البلدي

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من النتائج تتمثل فيما يلي:

➤ سحب صفة العضوية بالمجلس عن كل الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي: إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.³

¹ المادتين 47-48 من قانون البلدية رقم 10-11.

² المادة 51 من قانون البلدية رقم 10-11.

³ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية بالجزائر، مرجع سابق، ص 143.

➤ يعين الوالي متصرفا ومساعدين - عند الاقتضاء - توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وذلك بعدما كانت تسيير البلدية في ظل قانون 90-08 المتعلق بالبلدية من قبل مجلس مؤقت يعينه الوالي ليقوم بجميع الأعمال والقرارات التحفظية المستعجلة من شأنها كفالة الحفاظ لأملاك البلدية وحمايتها.

➤ إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال 6 أشهر الموالية للحل، إلا إذا تبقى عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهرا، وفقا للمادة 49 من القانون البلدية 11-10 على أن: "تنتهي عهدة المجلس الجديد بعد انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية". كما تنص على ذلك أيضا المادة 50 من ذات القانون 11-10 .

بعد دراستنا لآلية الحل يمكن إبداء النقاط التالية:

➤ لقد أراد المشرع أن يحمي استقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده حالات حل المجلس والتي وردت حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت.

➤ بعد حل المجلس تستأثر جهة الوصاية بتحديد المجلس المؤقت الذي يتولى تسيير الشؤون المحلية إلى حين إنتخاب المجلس الجديد، كما نجد إغفال القانون لذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت مما يدع مجالا للتخوف والعبث بالمصالح المحلية للمواطنين وخاصة أن المجلس المحل كان من اختيار السكان المحليون، وهذا يمس باستقلالية البلدية عند حلها فيما يخص تعيين الوالي متصرف ومساعدين لتسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيب عدة أشهر، وعليه فإن هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ استقلالية الإدارة المحلية وغير معبر عن الديمقراطية في التسيير على مستوى المجالس المحلية وتدخل من السلطة المركزية في الشأن المحلي انطلاقا من فكرة خضوع هؤلاء المعيّنين للسلطة السلمية للوالي.

➤ إن المدة التي اختارها المشرع من أجل تجديد المجالس وإعادة إنتخاب النواب تعتبر طويلة نوعا ما، فقد حددها القانون في المادة 49 من قانون البلدية رقم 10-11 ب 6 أشهر من تاريخ الحل، وهذه المدة الطويلة لا تتفق مع الطابع الوقتي للمهام الموكلة للمتصرف والمساعدين في تسيير شؤون البلدية.¹ ناهيك عن الشرط المتضمن المادة 49 والتي جاء فيها: "ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها أي هنا الإنتخابات، خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، مما يقودنا إلى القول أن هذه المدة قد تطول أكثر.

➤ كل هذه الأمور المتجمعة نقول أنها تؤثر على الجماعة المحلية القاعدية البلدية في حركتها واستقلاليتها بدرجة أولى ويعيق من حركة التنمية والديمقراطية في اختيار القرارات وقيادة المواطن لأموره المحلية وبنفسه عن طريق نوابه وممثليه. والملاحظ أيضا أن قانون البلدية الحالي جاء نفس قانون البلدية السابق لسنة 1990 في حالة أنهم لم ينصا على حالة التوقيف للمجلس الشعبي البلدي كما كان منصوص عليه في قانون البلدية لسنة 1967 حيث نجد أنه قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل.

➤ وتبين لنا من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على استقلالية المجالس المنتخبة من طرف الشعب وكذا المساس بمبدأ الديمقراطية ، ولذلك نجد المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بجملة من القيود والضمانات في شكل حالات وأسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك للسلطة الوصية مجال التقدير والملائمة في ذلك.

➤ كما نجد أن قرار الحل مركزي، ما يمكن اعتباره كضمانة أخرى لاستقلالية المجالس المحلية، ونجد أن دور الوالي وإن كان ضعيفا إلا أنه موجود خلال التقارير التي يرفعها إلى وزير الداخلية.

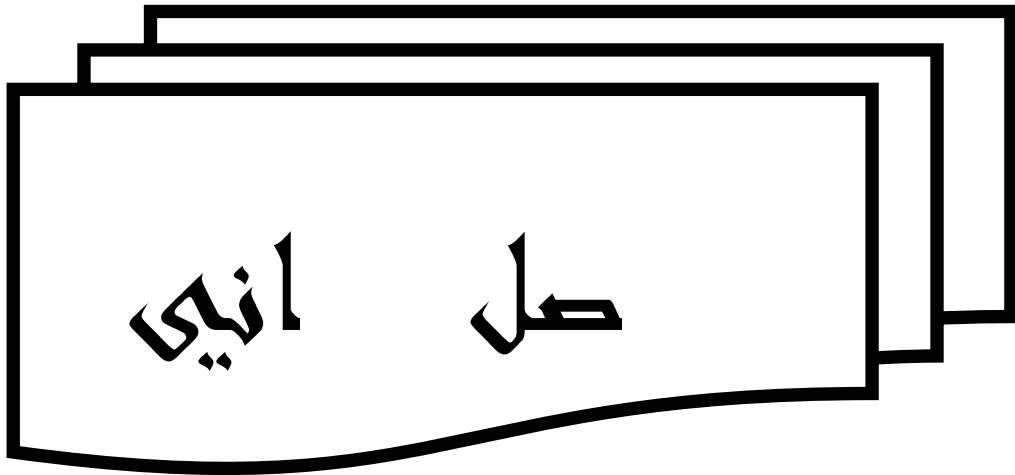
¹ زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر: أية إصلاحات، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 35، جوان 2010، ص271.

خلاصة الفصل الأول:

يعتبر الحديث عن استقلالية المجالس الشعبية البلدية في ضوء الرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية والتي تعد خلاصة لهذا الفصل أنها رقابة جاءت في صورة مشددة وواسعة النطاق، على مستوى النصوص القانونية التي تنظم هذا النوع من الرقابة حيث شملت المنتخبين وأعمالهم والمجلس الشعبي البلدي كهيئة ، وذلك بخلاف الأصل حيث

تحولت الرقابة الوصائية من استثناء إلى أصل، لأن هذا النوع من الرقابة لا يمكن مباشرته إلا في حدود النصوص القانونية المحددة.

وما يمكن ملاحظته عمليا أن هذه الرقابة اتسعت إلى درجة ظهور تبعية وكأنها مطلقة بين البلديات والجهات الوصية، إذ تمارس الجهات المركزية رقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية فهي تتولى إقالتهم أو عزلهم أو إيقافهم كما أن الرقابة تمتد إلى أعمال المجالس المنتخبة، فهي تتولى التصديق على المداولات أو إلغائها أو رفضها أو الحل محلها، إذ اقتضت الضرورة، كما أن المجلس كهيئة يخضع لرقابة الجهات المركزية فهي تتولى عملية حل مدة المجالس وإجراء إنتخابات جديدة بعد ذلك، وهو ما يترتب عليه التقليل من مساحة استقلالية المجالس الشعبية البلدية، حيث أصبحت البلديات مجرد صورة من صور التركيز الإداري، الذي يعرفه النظام المركزي، وهو ما جعل البلديات الجزائرية تتخبط في دوامة التخلف في التسيير وتردي أداء المجالس الشعبية البلدية خاصة بعد تبني التعددية الحزبية التي فتحت الباب أمام التداول على إدارة المجالس الشعبية البلدية، إلا أن المواطن البسيط الذي بصوته يتم إختيار أعضاء هذه المجالس، فإنه دائم التعرض إلى خيبة الأمل في منتخبيه مما جعله في بعض الأحيان يعرض على الإنتخابات المحلية نظرا لترسخ نظرية لديه مفادها أن التغيير في الأشخاص لا جدوى منه في ظل عدم مراجعة القوانين التي تحكم وتنظم عمل هذه المجالس المحلية لأن هذه المجالس عبارة عن أداة من أدوات السلطة المركزية.



آليات الرقابة الوصائية و أثرها على المجلس
الشعبي الولائي

تمهيد

لقد منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي صلاحية التداول في كل مسألة تخص شؤون الولاية، غير أن المجلس لا يمارس هذه الاختصاصات المنصوص عليها قانونا إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة، فإستقلال المجلس الشعبي الولائي في ممارسة هذه الصلاحيات ليس مطلقا، لذا نجد أن المشرع في قانون الولاية 07/12 قد جاء لتدارك النقائص التي كانت موجودة في قانون الولاية السابق و المتعلقة بالوصاية الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي حيث فرضت رقابة وصائية في حق الحكومة في تعيين أو إيقاف أو عزل بعض أعضائها سواء المعينين أو المنتخبين وحقها في وقف أو حل المجالس المنتخبة.

إلا أنه إذا تحدثنا على الرقابة على الموظفين المعينين في الولاية نجد أن هذا لا يطرح إشكالا كبيرا من الناحية العملية على إعتبار أن المعني تربطه علاقة تبعية بالجهة المعنية حيث يلزم قانونا للإمتثال لأوامرها، فإن الأمر يختلف تماما عندما يتعلق بالمنتخبين، حيث تصعب الرقابة عليهم لكونهم منتخبون ولا تربطهم علاقة بأي جهة إدارية يستوجب الخضوع لها ورغم هذه الصعوبة في الرقابة على المنتخبين إلا أنا هذا لا يمنع من وجود عدة صور من الرقابة حددها القانون وهذا ما سنتناوله في المباحث التالية :

- المبحث الأول : آليات الرقابة الوصائية وأثرها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- المبحث الثاني : آليات الرقابة الوصائية وأثرها على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
- المبحث الثالث : آلية الرقابة الوصائية و أثرها على المجلس الولائي البلدي كهيئة.

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية وأثرها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمثل الرقابة مظهرا للامركزية النسبية في الجزائر، وذلك بإعتبار أن الوالي معين من طرف رئيس الجمهورية من جهة في حين أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي جميعهم منتخبون و على أساس ذلك فإن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية - متمثلة في الوزير المكلف بالداخلية- تنصب فقط على أعضاء المنتخبين لا الوالي. حيث أن هذا الأخير يخضع للسلطة الرئاسية أما بالنسبة لأعضاء المجلس فهم يخضعون إلى رقابة إدارية (وصاية) تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية كما ذكرنا سابقا و المتمثلة في وزارة الداخلية و تأخذ في الواقع الصور الآتية¹:

- المطلب الأول : آلية التوقيف (الإيقاف).
- المطلب الثاني : آلية الإقصاء.
- المطلب الثالث : آلية الإقالة.
- المطلب الرابع : أثر آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

¹ محمد الصغير بعلي- الولاية في القانون الاداري الجزائري- دار العلوم للنشر و التوزيع- عنابة -2014- ص 115.

المطلب الأول : آلية الإيقاف (رقابة التوقيف)

التوقيف هو تجميد العضوية بصفة مؤقتة وذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون ووفق إجراءات محددة في النصوص القانونية. ويعرف كذلك بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم إرتكبه الأخير وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ عقد العمل. وهذا بهدف الحفاظ على مصداقية و نزاهة التمثيل الشعبي.

إذ تنص المادة 45 من قانون الولاية 07-12 على أنه¹ يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من وزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة . وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية².

وعند صدور قرار التوقيف لابد من أن يتوفر على شروط لصحته وتتمثل هذه الشروط في الاركان التالية :

*من حيث السبب لتوقيف المنتخب في المجلس الشعبي الولائي يقتصر هذا على المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة على شرطين³.

1- أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف أما بخصوص الجرائم الأخرى فلم يرد النص فيها مما يعتبر قصورا يجب استدراكه.

2- أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.

¹ انظر المادة 41 من قانون الولاية 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07-04-1990 المتضمن قانون الولاية - الجريدة الرسمية عدد 15 - 1990.

² محمد صغير بعلي- مرجع سابق- ص 116.

³ محمد صغير بعلي- الإدارة المحلية الجزائرية- مرجع سابق- ص 146.

ونجد المشرع الجزائري قد عدد هذه المرة المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها وذلك بعدما كانت في ظل قانون 90-09 القديم تقتصر على شرط عدم إمكانية ممارسة العضو لمهامه، حيث كانت المادة واسعة تحتمل الكثير من التأويل في حين ربط قانون 12-07 المتابعة بشرط أن تكون جنائية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف ولا تمكن النائب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح.

ولصحة قرار التوقيف وجب توفره على الأركان التالية:

- من حيث الاختصاص: يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية كجهة وصاية و يكون القرار معللا مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائيا بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي و تثبت بقرار من الوزير.
- من حيث المحل: يتمثل موضوع و محل قرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة حيث تنصت المادة 03/45 من قانون الولاية على أنه و في حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا و فوريا.
- من حيث الشكل والإجراءات: لم تشر المادة إلى إشكال أو إجراءات معينة. إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية و الجهات القضائية غير أنه من حيث الشكل لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوبا و معللا¹.
- من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي.

¹المادة 02/45 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الاول 1433 الموافق ل 21-02-2012. المتضمن قانون الولاية. جريدة الرسمية-عدد12-سنة 2012.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فنلاحظ تقاربه في شروط قرار التوقيف بينها و بين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء مجلس الشعبي الولائي.

حيث جاء في قانون البلدية¹. أنه يوقف العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

المطلب الثاني: آلية الإقالة "الاستقالة الحكيمة"

تعد الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفة فردية، و يقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب و ذلك لتوفر حالات قانونية محددة.

تنص الفقرة الأولى من المادة 40 من قانون الولاية القديم 90-09 على أنه: " يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا مستقبلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ". وهكذا يتم إبعاد العضو عن المجلس الشعبي الولائي إذا توافرت فيه حالة من الحالتين السابقتين و يعتبر العضو مستقبلا بحكم القانون².

ويكون العضو مستقبلا بموجب مداولة و يقوم رئيس المجلس وعلى الفور بإعلام الوالي بذلك، وفي حالة تقصيره و بعد إعداره من الوالي يعلن وزير الداخلية بعد ذلك بحكم القانون عن الإقالة بقرار³.

أيضا نصت المادة 40 من قانون الولاية 12-07 لسنة 2012 على ما يلي:

1 المادة 43 من قانون البلدية.

2 فريدة قصير مزياني. القانون الاداري-مرجع سابق ص 206 .

3 عتيقة بلجبل- فعالية الرقابة على اعمال الادارة المحلية- مجلة الاجتهادالقضائي. جامعة محمد خيضر -بسكرة- العدد السادس. افريل 2010.ص 198.

" تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني و يقرر المجلس الشعبي الولائي، يتم إستخلافه قانونا في اجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يليه مباشرة منتخب من نفس القائمة".

من نص هذه المادة يتضح أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب، أو أن يشتغل وظيفة من وظائف التي يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشيح، فإن ثبت ذلك عن العضو يعتبر مستقيلا بحكم القانون، وعلى المجلس أن يتداول حول هذا الأمر و يخطر الوالي بذلك، وإذا لم يتخذ المبادرة جاز للوالي وبعد إعدار المجلس، أن يخطر وزير الداخلية لإصدار قرار الإقالة.

- نجد أن قانون الولاية الجديد 07-12 لم يشر إلى الإقالة صراحة كما هو الحال في قانون الولاية 09-90.

إلا انه و بالرغم من عدم النص صراحة على الإقالة في قانون الولاية 07-12 إلا أننا نجد أن قانون الولاية نظم أحكام الإقالة بموجب المادتين 42 و 43 منه.

ف نجد المادة 42 تشير إلى الاستقالة الإرادية و التي تكون سارية إذ قرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يبلغ الوالي بذلك فورا.

أما المتمعن في نصت المادة 43 من قانون الولاية 07-12 نجد أن المشرع قد أشار للإقالة بصفة أخرى. حيث اعتبرها و تضمن مصطلح "التخلي عن العهدة"، بدل الإقالة الحكيمة حيث تنص المادة على أنه : "يعلم في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي". وما يستنبط من هذه المادة أن لكل من الإقالة و حالة التخلي عن العهدة نفس الآثار القانونية، ولم تكن هذه الحالة موجودة في قانون الولاية 09/90 القديم حيث انه يترتب عن كل من الإقالة وحالة تخلي عن العهدة وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس ان يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي بما له من حقوق وما عليه من التزامات.

- وبناء على ماسبق فإن قرار الإقالة يجب أن يستند لصحته إلى الأركان التالية :
- من حيث السبب : يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكيمة للعضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في :
- حالة عدم قابلية للانتخاب.
- أن يكون المنتخب في إحدى حالات التنافي أو التعارض.
- من حيث الاختصاص¹ : يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالاستقالة الحكيمة من طرف المجلس الشعبي الولائي وفي حالة تقصير، يتم الإعلان عن تلك الاستقالة من وزير الداخلية.
- من حيث المحل: خلافا للتوقيف يترتب على الاستقالة الحكيمة للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي بما له من حقوق و ما عليه من واجبات.
- من حيث الشكل و الإجراءات : يشترط قانون الولاية لإقالة العضو، إجراء جوهري هو إعدار الوالي للعضو بتقديم الاستقالة و إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي و يعد شكلا جوهريا هو القرار الوزاري المكتوب.
- من حيث الهدف : الهدف من سببي قرار الإقالة المشار إليهما سابقا، يتمثل بصورة عامة في الحفاظ على الفعالية و إستقلالية المجلس، إلى جانب ضمان الحفاظ على مبدأ المشروعية.

1قصور فريدة مزياني- مبادئ القانون الاداري الجزائري- الجزائر- مطبعة قرني باتنة-2001 ص 204.

المطلب الثالث: آلية الإقصاء.

كما ذكرنا سابقا الإقصاء هو إجراء تأديبي وعقابي وهو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب وفق إجراءات حددها القانون أي تجريد العضو من الصفة القانونية التي كان يستمتع بها بإعتباره ممثلا للشعب على مستوى الولاية، ولا يتم الإقصاء إلى نتيجة فعل خطير نسب للعضو، وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي يطبق بشأن الاستخلاف، ولقد اقر إجراء الإقصاء من أجل المحافظة على مصداقية المجلس الشعبي الولائي¹.

و بالرجوع إلى قانون الولاية 07-12 نجد أن المشرع قد وسع من الأسباب التي تعرض العضو بالمجلس الشعبي الولائي للإقصاء وهذا مقارنة مع قانون الولاية 09-90².

وبذلك فانه يقصى من المجلس الشعبي الولائي كل عضو ثبت انه في حالة تناف أو وجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تعرضه لإدانة جزائية نهائية.

-ولقد نظم قانون الولاية 07-12 هذه الآلية الرقابية في نص المادة 46 و 44 منه وجاء نص المادة 46 على ما يلي: " يقصى بقوة القانون كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

أما نص المادة 44 من القانون 07-12 فقد نص على ما يلي: " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة استئناف منصوص عليها قانونا ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار" ويمكن أن يكون قرار الوزير المكلف

1 عمار بوضياف- الوجيز في القانون الاداري- مرجع سابق- ص 266

2 انظر المادة 24 من قانون الولاية 09-90 .

بالداخلية المتضمن إقصاء احد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التتافي محل طعن أمام مجلس الدولة.

فمن خلال نص المادة 44 من القانون 07-12 فإن قرار الإقصاء يعود لسببين : الأول وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من قانون الانتخابات¹ والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية.

فنلاحظ من خلال النصين انه بنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم إقصاء العضو الذي ثبت انه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه حيث يقر المجلس الشعبي الولائي الإقصاء بموجب مداولة ويثبتته الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار يمكن للعضو المقصي الطعن فيه أمام مجلس الدولة².

ويقتضي قرار الإقصاء لعضو المجلس الشعبي الولائي توافر الأركان التالية :

*من حيث السبب : يشترط لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية والتي ينجم عنها فقدان أهلية الإنتخاب، طبقا للمادة 5 من قانون الانتخابات³

لا يسجل في القائمة الانتخابية كل من :

- سلك سلوك أثناء الثورة التحريرية مضاد لمصالح الوطن.

- حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره.

- حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق

الانتخاب وفقا للمادة 9 والمادة 9 أيضا من قانون العقوبات...

حيث يعتبر فاقد لأهلية الانتخاب المتهم والمحكوم عليه بسبب : جناية بصورة عامة

ومطلقة أي مهما كانت العقوبة وحجمها يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب، أو

1 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الجريدة الرسمية قانون الانتخابات 01/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012.

2 الفقرة 4 من المادة 44 من قانون الولاية 07/12.

3 المادة 5 من قانون الانتخابات 01/12.

بعقوبة الحبس، ومن ثم فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الاستقالة الحكيمة) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.

➤ من حيث الاختصاص : يعود قرار إقصاء العضو من اختصاص الوزير المكلف بالداخلية.

➤ من حيث المحل : يكون الإقصاء بقرار من المجلس الولائي، ويثبت بموجب قرار من طرف الوزير المكلف بالداخلية. ولا يختلف محل الإقصاء عن محل الاستقالة الحكيمة أو الإقالة، نظرا لأن الأثر القانوني مباشر والحال المترتب عليها متماثلا، وهو فقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي. كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

➤ من حيث الهدف: أن الغرض من الإقصاء دائما وطبعاً في اي حالة من آلية الرقابة هو الحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

ومن باب المقارنة مع قانون الولاية السابق 09/90 فإن المادة 42 منه كانت تنص على حالة وحيدة لإقصاء العضو المنتخب وهي تعرضه للإدانة الجزائية تسلبه أهلية الانتخاب، أما المادة 38 منه فقد تعرضت فقط إلى الإختصاص بإثبات قرار الاستخلاف، حينما أسندته للمجلس الشعبي الولائي الذي يثبتته بمداولة مع إطلاع الوالي بذلك فهذا القانون لم يحدد الجهة التي تثبت إقصاء العضو كما انه لم يحدد أي إجراء أو شكل لإقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، وهي ثغرة قانونية تم تداركها في قانون الولاية الحالي 07/12 أما بالرجوع إلى الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية فقد كان سبب إقصاء العضو المنتخب هو عدم التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته¹، وهو سبب غير واضح ومبهم وقد كان بإمكان هيئات من خارج المجلس طلب إقصاء المنتخب وهي الحزب أو سلطات الحكومة ويتم الإقصاء بموجب مرسوم.

1 المادة 19 من الامر 39/69 مؤرخ في 7 ربيع الاول 1389 الموافق ل 1969/05/22 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية سنة 1969.

يتضح مما سبق أن قانون الولاية الحالي قد وسع من سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بضم سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية التي كانت الحالة الوحيدة في النظام القانوني للولاية سابقا ويتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب او في حالة التنافي وهي الحالة التي كانت مدرجة ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكمية في القانون 09/90¹.

المطلب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

سنتناول في هذا المطلب أثر كل آلية والنتائج التي تترتب على عضو المجلس الشعبي الولائي من الرقابة المبسوطة عليه.

الفرع الأول: أثر آلية التوقيف

يظهر أثر الرقابة الوصائية الشديدة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في سلطة التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجريد عضوية المنتخب وهي نفس الآثار المترتبة على عضو المجلس الشعبي البلدي.

إلا أنه على عكس السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي، نجد وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات في قانون 07/12 المتعلق بالولاية مما يفتح مجالا أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبة وهو أمر يدعونا للبحث عن سبب هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة لجهات الوصاية -الوالي- ووزير الداخلية، خاصة و أن أسباب الإقالة متماثلة في كلا القانونين ويترتب عليها نفس النتائج، إما الحكم بالبراءة أو الإدانة القضائية يكون نتيجتها الإقصاء من المجلس المحلي المنتخب .

الفرع الثاني: أثر آلية الإقالة

من خلال استقراء النصوص القانونية يتضح أن المشرع في قانون الولاية 07/12 و الأمر 38/69 أولى أهمية لحالة تغيب العضو المنتخب عن دورات المجلس الشعبي الولائي مثله مثل عضو المجلس الشعبي البلدي، وللحد منها أقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن

1 المادة 40 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية.

يطال أي منتخب يتغيب عن حضور دورات المجلس دون عذر مشروع أو مقبول، فمنح المجلس الولائي صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بالتغيب، لكن المشرع أهمل منح أي ضمانات قانونية للعضو المنتخب الذي يواجه بها قرار الإقالة، كذلك لم يكرس حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة على الرغم من أن الرقابة القضائية على قرارات الوزير المكلف بالداخلية تعد ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمن تأكيد هدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبة وحرّياتهم في مواجهة سلطة الوصاية.

ثالثا : أثر آلية الإقصاء

ينجم عن الإقصاء فقدان وزوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي ويترتب عنه قانونا إستخلاف العضو المقصي في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب في نفس القائمة، وهذا ما ورد في أحكام المادة 41 من قانون الولاية 07/12 .

هذا النوع من الرقابة الوصائية له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على مستوى الولاية خاصة مع تطبيق تقنية استخلاف العضو المقصي حق الطعن في قرار الإقصاء يعد ضمانة أساسية للعضو، إلا أنه وبالمقابل فالإقصاء كآلية للرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي لا تخلو من السلطة الواسعة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء وتتمثل في انعدام تسبب قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء العضو بسبب الإدانة الجزائية أو وقوع العضو تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة التنافي .

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في قانون الولاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي تعكس نية المشرع في تشديد الوصاية الإدارية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة سلطة الوصاية بتوسيع صلاحيتها الرقابية .

المبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية وأثرها على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، وكذا من أكثر أنواع الرقابة استعمال فالمجلس الشعبي الولائي عند ممارسته لاختصاصاته يصدر مداوات تخضع لرقابة الجمعية الوصية من حيث مطابقتها للقانون أو مدى ملائمتها والمتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا.

وتبرز مظاهر هذه الرقابة في عدة آليات و هذا ما سنتناوله في المطالب التالية :

- المطالب الأول: آلية المصادقة.
- المطالب الثاني: آلية الإلغاء.
- المطالب الثالث: آلية الحل.
- المطالب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول: آلية المصادقة (التصديق)

كما عرفناه سابقا نضيف كذلك أن التصديق كما عرفه الدكتور عادل محمود حمدي على أنه " هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه. وبالرجوع إلى أحكام المواد 54 و 55 من قانون الولاية 07/12 يتبين أن هناك نوعين من المصادقة وهما المصادقة الصريحة والمصادقة الضمنية.

الفرع الأول: المصادقة الضمنية.

إن الأعمال القانونية النهائية (قرارات إدارية أو عقود إدارية) الصادرة من المجلس الشعبي الولائي في حدود اختصاصاته المحددة في القانون، وفي حدود الشرعية القانونية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها، وعلى الوالي أن ينفذها بواسطة الأجهزة التنفيذية للولاية¹.

1 عمار عوابدي. القانون الإداري (النظام الإداري)، ديوان المطبوعات الجامعية. جزء الاول. الجزائر 2002 ص 262 .

وعليه تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد 21 يوم من إيداعها لدى الولاية، إذ تنص المادة 54 من قانون الولاية 07/012 على أنه: " تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد و عشرين يوما من إيداعها بالولاية ". أما في ظل قانون الولاية السابق 90-09 فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة فور نشرها أو تبليغها إلى المعنيين من طرف الوالي، والذي يجب عليه القيام بذلك خلال أجل لا يتعدى 15 يوما، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من قانون 90-09.

وما نلاحظه على هاتين المادتين أن المشرع الجزائري من خلال القانون الجديد إعتبر أن إحتساب أجل نفاذ المداوات يبدأ من تاريخ إيداعها لدى الولاية بدلا من تاريخ نشر أو تبليغ المداولة، وكذلك نجد أن المشرع قد قام بتمديد الأجل من 15 يوم إلى 21 يوم وذلك قصد إعطاء وقت أطول للوالي من أجل فحص المداولة فحفا دقيقا.

كما أضاف قانون الولاية 12-07 أنه إذا تبين للوالي أن أي مداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، فإنه للوالي أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة وذلك لإقرار بطلانها، وهو ما تنص عليه الفقرة 2 من المادة 54 من هذا القانون.

الفرع الثاني: المصادقة الصريحة

إن كانت القاعدة العامة بالنسبة لنفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي في المصادقة عليها ضمنيا، فإن قانون الولاية قد حدد بعض المداوات التي يشترط لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح من طرف السلطة المختصة -وزير الداخلية-¹.

إذ تنص المادة 55 من قانون الولاية 12-07 على أنه: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداوات المجلس الشعبي الولائي والمتضمنة ما يلي:

1محمد الصغير بعلي. قانون الادارة المحلية الجزائرية. مرجع سابق. ص 138 .

1- الميزانيات والحسابات: لقد وردت هذه الحالة في قانون الولاية 90-09 القديم مع العلم أن هذه الحالة بطبيعتها وتعلقها بالجانب المالي للولاية تفرض تدخل السلطة المركزية لذلك إستثنائها المشرع.

2- التنازل عن العقار و إقتنائه أو تبادله: وهي حالة جديدة بحيث لم ينص عليها القانون 90-09 والغرض من ذلك هو المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية.

3- إتفاقيات التوأمة: هي من الحالات التي تستوجب المصادقة الصريحة لوزير الداخلية نظرا لأنها تظم طرفا أجنبيا ومن حق السلطة الوصية التحقيق في بنود الاتفاقية وفحصها من جميع الجوانب¹.

4- الهبات والوصايا الاجنبية: هذه الحالة هي الأخرى لم ينص عليها قانون الولاية 90-09 القديم وقد نص عليها القانون الحالي وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس الشعبي الولائي بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

-وبالمقارنة مع القانون 90-09 فقد كانت المداورات التي تخضع للمصادقة الصريحة تتناول الميزانيات والحسابات وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية وهذا طبقا لنص المادة 50 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

أما في الأمر 69-38 فقد كانت تخضع للمصادقة الصريحة المداورات التي تشمل الميزانيات والحسابات والقروض، شراء العقارات ومبادلاتها و يصادق عليها وزير الداخلية، كما تخضع مداورات أخرى للتصديق من طرف وزير الداخلية والوزير المختص عندما يتعلق الأمر بالضرائب والرسوم و أجور الموظفين في الولاية وإحداث المؤسسات أو المقاولات أو المساهمة فيها، وتصبح المداورات المشار إليها سلفا قابلة للتنفيذ بحكم القانون عندما لا يجرى عليها تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداورات وهذا ما نصت عليه

1 أعمار بوضياف. شرح قانون البلدية. مرجع سابق. ص 288.

المواد 56،57،58 من القانون 90-09 القديم المتعلق بالولاية غير أن ما يلاحظ على المادة 55 من قانون الولاية الحالي 12-07 أنها حددت أجل أقصاه شهرين للمصادقة الصريحة على المداولة من طرف وزير الداخلية، وبهذا فقد استدركت النقص الذي كان يعاب على أحكام المادة 50 من القانون 90-09 التي لم تكن تحدد المدة التي يجب أن تتم خلالها المصادقة وتنفيذ المداولة كما أنها لم تكن تحدد الجهة الوصية للمصادقة على مواضيع المداولات ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي¹.

حيث أن تحديد أجال معينة تلتزم بها السلطة الوصية للقيام بعملية التصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي يعتبر في غاية الأهمية بالنسبة لهذا الأخير ويضع حدا لتعليق تنفيذ أعماله إلى ما لا نهاية، كما أن عدم تحديد الجهة المخولة للمصادقة يفتح مجالا واسعا لتأويل تعدد الأشخاص المسؤولين للقيام بهذه المهام مما يؤدي إلى تنازع في الاختصاص².

المطلب الثاني: آلية الإلغاء (البطلان).

الإلغاء أو البطلان وسيلة لاحقة لإن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من السلطة الوصائية بالإلغاء بسيطا ومجردا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقفا، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره³، فالإلغاء إذن هو احد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لا مركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفة القانون.

1 بلقاسم بلال -اصلاح الجماعات الاقليمية- الولاية في اطار القانون رقم 12-07 . مذكرة ماجيستير. فرع الدولة والمؤسسات

العمومية. كلية الحقوق. بن عكنون. 2012-2013 ص 107 .

2 بلقاسم بلال. مرجع سابق. ص 107.

3 عادل محمود حمدي. مرجع سابق. ص 177.

الفرع الأول: البطلان المطلق (بقوة القانون):

لقد حدد قانون الولاية 07-12 الحالات التي تكون فيها مداوات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إضافة إلى تحديد الجهة المخول لها ممارسة سلطة الإبطال.

1/ حالات البطلان المطلق: حددت أحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 53 من قانون الولاية 07-12 بكل وضوح حالات بطلان مداولة المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وتتمثل في:

أ- المداوات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات: الجدير بالملاحظة أن هذه الحالة هي نفسها المكرسة في الفقرة من المادة 51 من قانون الولاية 09-90 القديم و يعد هذا سببا معقولا لإبطال المداولة . فالمداولة التي تخالف الدستور أو القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها و لا يمكن أن تنفذ أو يصادق عليها ؛ وإقرار هذا السبب لبطلان المداوات يهدف إلى إحترام مبدأ المشروعية ، وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون¹.

ب- المداوات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها : لم تنص أحكام المادة 51 من قانون الولاية 09-90 على هذه الحالة ، والغرض من هذه الحالة في القانون الحالي المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها² ، فلا ينبغي أن نتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي قناعا لمساس الدولة و شعاراتها.

ج- المداوات الغير محررة باللغة العربية : لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 51 من قانون الولاية 09-90 وهذا ما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الحالي ، وهذا تماشيا مع مضمون المادة 3 من دستور 1996 بحيث اعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية من جهة ، ومن جهة أخرى مع أحكام المادة 25 من القانون 07-12 التي فرضت أن

1 عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم - مذكرة ماجيستر في القانون العام - كلية الحقوق - جامعة قسنطينة 1. 2013-2012 .

2 بلغال بلال - مرجع سابق ص 108 .

تجري المداولات باللغة الوطنية وأن تحرر تحت طائلة البطلان المداولات الغير محررة باللغة العربية¹.

د- المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاصات المجلس : هذه الحالة كرستها أحكام المادة 51 من قانون الولاية 90-09 في فقرتها الأولى ؛ فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتجاوز حدود صلاحياته كأن يتداول مثلا في مسألة تخص العدالة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع، لأنها لا تدخل ضمن اختصاصات المجلس .

هـ- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس : يتضح لنا من خلال أحكام مواد قانون الولاية 12-07 خاصة تلك المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات المجلس الشعبي الولائي سواء تعلق بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها أنها جاءت ملزمة ، ومنه تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية أو التي لم تبلغ النصاب القانوني لانعقادها أولم تستوف المدة القانونية للدورة لأن هذه الإجراءات والأشكال تعتبر من النظام العام .

و- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس : لقد أضافت أحكام المادة 22 من قانون الولاية 12-07 حكما غير مكرس في قانون الولاية السابق ، وهو إلزام المجلس الشعبي الولائي أن يجري أشغاله ومداولاته في مقر المجلس ، إلا في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس فيمكن عقد دورة في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع النواب وهذا ما أكدته المادة 23 من القانون 12-07 ، وعليه فكل مداولة تتم خارج مقر المجلس تعد باطلة بطلانا مطلقا و لا تنتج أي أثر قانوني .

ما يلاحظ أن قانون الولاية 12-07 قد جاء بثلاث حالات جديدة للبطلان المطلق للمداولة التي ذكرناها سابقا ، وهذا يدل على أن المشرع قد وسع من نطاق البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي .

1 بلغالم بلال - مرجع نفسه - ص 109 .

2/ إجراءات البطلان المطلق :

خول المشرع للوالي و لأول مرة سلطة طلب إبطال المداولات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات أمام السلطة القضائية المختصة طبقا للمادة 53 من قانون الولاية 07-12 . وعلى ما سبق يتم الإلغاء لإحدى الأسباب التالية :

➤ عدم الإختصاص : حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي والموضوعي .

➤ مخالفة القانون : ويقصد بالقانون هنا بمعنى واسع يشمل كل من الدستور ، القانون والتنظيم وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى إحترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة وضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

➤ مخالفة الشكل والإجراءات : حيث تعتبر باطلة بطلان مطلق المداولات التي تجري خارج الدورات العادية و الإستثنائية و الإجتماعات و الجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره أو غير محررة باللغة العربية كما ذكر سالفاً .

ولإقرار البطلان يرفع النواب دعوة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً. ¹في غضون

21 يوما .

فيكون بهذا المشرع قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان المداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية ، بالمقارنة مع الوضع السابق من خلال الأمر 38-69 والمادة 51 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية

1المادة 53 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية .

الفرع الثاني: البطلان النسبي (قابلية الإلغاء):¹

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه: " يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل"، وفي كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي إختتام دورة لمجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام .

1/ حالات البطلان النسبي :

بالرجوع إلى نص المادة 57 من قانون الولاية 12-07 تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بمن فيهم رئيس المجلس سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة وحتى كوكلاء حفاظا على الصالح العام ، ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي تعارضت مصالحه مع مصالح الولاية التصريح بذلك لرئيس المجلس ، كما ألزم في الوقت ذاته رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة تعارض مصالح متعلقة به أن يعلن ذلك أمام المجلس .

2/ إجراءات البطلان النسبي :

في حالة حصول حالة من الحالتين المنصوص عليها في المادة 57 السابقة فإن البطلان النسبي لا يتم آليا بحكم القانون ، بل يقتضي الأمر أن يثير الوالي بطلان المداولة عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة ، كما يمكن المطالبة بإلغاء المداولة من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية ، وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من

¹المادة 52 من القانون الملغى 90-09 المتعلق بالولاية .

إصاق المداولة ، ويتم إرسال الطلب إلى الوالي عن طريق رسالة موسى عليها مقابل وصل إستلام كما ذكرنا سالفاً ، ومتى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح يتعين عليه رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 57 أعلاه .

و ما يلاحظ من خلال الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية والقانون 09-90 القديم المتعلق بالولاية أن البطلان أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من الوزير المكلف بالداخلية¹.

وهذا كان يشكل نوعاً من الوصاية المشددة على مداولات المجلس الشعبي الولائي من خلال إستغلال سلطة الإبطال في قمع كل المداولات والقرارات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إلا أنه ومن خلال قانون الولاية الحالية 07-12 أسندت سلطة الإبطال إلى السلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الإختصاص. في الحكم وهذا يخفف من حدة الوصاية الإدارية لممارسة من طرف السلطة الوصية ويفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على إعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها .

المطلب الثالث : آلية الحلول:

يعتبر الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها الذي رفضت القيام به . فالجهة الوصية الممثلة في وزير الداخلية تحل محل المجلس الشعبي الولائي حسب الأحكام الواردة في قانون الولاية 07-12 مما يسمح للسلطة المركزية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة ، ولهذا قيده المشرع بجملة من الشروط فلا يطبق الحلول² إلا:

1 المواد 51-52-53 من قانون 09-90 المتعلق بالولاية .

2 بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري - مرجع سابق ص 114 .

-بنص صريح يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى .

-في الحالة التي تتقاعس السلطة الموصى عليها عن أداء التزاماتها وواجباتها .

-وبعد إنذار السلطة الموصى عليها دون جدوى .

ويمارس وزير الداخلية سلطة الحلول في الحالات الآتية :

1- حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية :

بالرجوع إلى أحكام المادة 168 من قانون الولاية 07-12 نجدها إستحدثت أحكام جديدة

لم تكن مكرسة في القانون السابق ، فالفقرة الثالثة منها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة

صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية والملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة

المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية في دورة غير عادية بسبب وجود اختلال

داخل المجلس الشعبي الولائي¹.

2-عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية :

حيث يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم

يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية وفقا للتنظيم المعمول به وهذا ما

نصت عليه المادة 163 من قانون الولاية 07-12 وهي نفس الحالة كانت مكرسة في القانون

السابق في مادته 141 .

3-حالة العجز في تنفيذ الميزانية :

تقر المادة 169 في فقرتها الثانية حالة أخرى لحلول جهة الوصاية محل المجلس الشعبي

الولائي وهي عدم إتخاذ المجالس للتدابير الضرورية لإمتصاص العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ

ميزانية الولاية ، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى إتخاذها من أجل إمتصاص هذا العجز

على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية مع العلم أن مضمون هذه الفقرة هو نفسه كان مكرسا

في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من القانون السابق 09-90 المتعلق بالولاية .

1بلغال بلال - مرجع سابق .ص 115 .

المطلب الرابع : أثر آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: أثر آلية المصادقة.

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الإعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المحلية المتعلقة بها¹.

فبتكريس قانون الولاية 07/12 لآلية المصادقة الضمنية و الصريحة على مداوات المجلس الشعبي الولائي يكون قد وسع من مجال الوصاية الإدارية بحيث ضيق إلى حد كبير من سلطة المجلس الشعبي الولائي ، ويتجلى ذلك واضحا في أن مداوات المجلس لا تكون نافذة إلا بعد إنتهاء المدة القانونية المحددة ، أو بالتصديق عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية وليس من تاريخ صدورها وإمضائها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي ، وهذا ما يعكس تخوف السلطة المركزية من فتح باب التدخل والتقرير أمام المجلس المحلي ومنحه سلطات واسعة في إتخاذ القرارات ، كذلك إخضاع المداوات المتعلقة بالميزانية والحسابات للمصادقة الصريحة عليها من طرف وزير الداخلية يوقف تنفيذ ميزانية الولاية فلا تكون نافذة إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف وزير الداخلية وهذا ما يشكل قييدا على الإستقلال المالي وتعطيلا لتسيير الشؤون المحلية ككل خاصة إذا أضيفت لها إجراءات تنفيذ الميزانية المعقدة أصلا .

كما أن الرقابة لا تتوقف عند حدود رقابة المشروعية ، وإنما تمارس رقابة ملائمة لذلك ، وهو أن تبين فعاليتها يؤكد على تقليص واضح وإلى أدنى الحدود لسلطات الهيئة اللامركزية في مجال تصرفاتها المالية وغيرها إذ بإمكان السلطة الوصية رفض المصادقة على نفقات

1 عبد الحليم بن مشري . نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي .مرجع سابق، ص

معينة على أساس عدم ملائمتها و نجاعتها المالية رغم مطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها
1.

أيضا من الآثار الناتجة عن آلية التصديق أن التصديق ينصرف بأثر رجعي لتاريخ صدور قرار الهيئة المحلية من جهة ومن جهة أخرى تاريخ التصديق هو التاريخ الذي منه يكون عمل الهيئة قابل للطعن فيه فقرار الجماعات المحلية لا يرتب وحده ضررا في الحال رغم صدوره مكتمل الأثر .

- أن التصديق لا ينسب العمل المصادق عليه للسلطة الوصية بل العمل يبقى صادر من الشخص اللامركزي وينسب إليه وحده وبالتالي هو من يتحمل مسؤولية الأضرار الناشئة بسبب تنفيذه فهو يلزم بالتعويض .

- التصديق لا يظهر العمل الصادر من لجهات المحلية من العيوب التي تشوب القرار الإداري فيظل قابل للإلغاء إذا شابه أحد العيوب .

الفرع الثاني: أثر آلية الإلغاء (البطلان) .

إن إسناد الحكم بإلغاء و بطلان مداولة مجلس الشعبي الولائي للهيئة القضائية يشكل ضمانا أساسية للمجلس باعتبار السلطة القضائية جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة ، وبهذا فالمشرع قد خفف من سلطة الوصاية الإدارية والممارسة من طرف الوزير المكلف بالداخلية بفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي .

وبالمقابل نلاحظ بروز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجلس الشعبي الولائي بمنحه إمكانية اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء المداولة ، وبالتالي تصبح الولاية طرفا مدعيا و المجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه ، وهذا ما يثير جملة من الإشكالات القانونية والإجرائية ، حيث نجد أن الوالي له أهلية التقاضي طبقا لأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بينما المجلس الشعبي الولائي

1 عبد الصديق شيخ - الإستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية - أطروحة دكتوراه في القانون العام . جامعة الجزائر 1. يوسف بن خدة . 2010. 2011. ص 233 .

لا يملك الشخصية المعنوية وبالتالي ليست له أهلية التقاضي فكيف سيتم مقاضاته ؟ لذا تبقى مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي وهو نفس الإشكال الذي كان مطروحا في المادة 54 من قانون الولاية السابق 90-09 التي كانت تمنح رئيس المجلس الشعبي الولائي حق الطعن بإسم الولاية لدى الجهة القضائية المختصة في قرار عن وزير الداخلية .

الفرع الثالث: أثر آلية الحلول

يعتبر الحلول أخطر إجراء في ممارسة الوصاية الإدارية ، إذ يسمح إستثنائيا ووفق لإجراءات محددة قانونا بأن تحل جهة الوصاية الممثلة في وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي وهذا يشكل خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية والتنظيم الإداري التي تقتضي الإستقلالية في التسيير ، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير كما أن فرض رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي سيجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهة الوصية تتناقض ومفهوم الإستقلالية المالية للجماعة المحلية .

إن سلطة الحلول تعكس تعزيز تفوق الجهة الوصية ومنحها حق التسيير المباشر للشؤون المحلية ، بالمقابل فإن فرض هذه الرقابة يساهم في منع التجاوزات التي قد يرتكبها المجلس الشعبي الولائي خاصة المتعلقة بالمجال المالي إذ تعتبر وسيلة وقائية للمرافق المحلية من خطر الإنهيار والتوقف¹

المبحث الثالث: آلية الرقابة الوصائية و أثرها على المجلس الولائي كهيئة.

تعد الرقابة على المجلس الشعبي الولائي من اخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس و أكثرها مساسا بالتسيير المركزي الديموقراطي، وقد نظم المشرع الجزائري هذا النوع من الرقابة في قانون الولاية الجديد 07/12 في صورة واحدة حاليا وهي إجراء الحل وأحاط ممارستها بمجموعة من الضمانات في شكل أسباب أو حالات من أجلها وجب القيام

1 عميور إبتسام . مرجع سابق . ص 109 .

بممارسة صلاحية حل المجلس حتى لا يترك للسلطة المركزية مجالاً للتقدير و الملائمة في ذلك¹.

وإجراء الحل يعني القضاء على المجلس الشعبي الولائي المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانوناً مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة² ونظراً لخطورة هذا الإجراء فلم يترك مطلقاً بل يتم ضبطه من حيث حصر حالاته وإجراءاته كما تم تحديد الجهة المختصة بممارسته وهذا ما سنتناوله في المطالب التالية :

1-المطلب الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي.

2-المطلب الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي.

3-المطلب الثالث: أثر آلية الحل على المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي.

-لقد نص قانون الولاية 07-12 وذلك في مادته 48 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 والمحدد للكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة³، قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في سبعة حالات وتتمثل فيما يلي:

1- حالة خرق الأحكام الدستورية: أي إذا تجاوز المجلس الشعبي الولائي القانون الأسمى في الدولة، وهي حالة عادية ومنطقية فنظراً لسمو التشريع الأول للبلاد فلا يعقل ترك المجلس الشعبي الولائي يتجاوزه وهو الذي يفترض أن يحافظ عليه ويحميه، ففي هذه الحالة المجلس لا يستحق الإستمرار والبقاء لذا يتعين حله، و هاته الحالة لم تكن مكرسة في القانون القديم 09/90.

1علاء الدين عشي.والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. مرجع سابق،ص70 .

2عبد الحليم بن مشري.مرجع سابق.ص112 .

3المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة. الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخ في 23 مارس 2016.

2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: هذه الحالة كانت مكرسة في قانون الولاية 09/90، هي حالة مبهمة أدرجها المشرع في قانون الولاية الحالي 07/12 دون ان يوضح أسبابها، و أن إلغاء الانتخابات يدل على وجود تجاوز خطير في عملية الانتخاب ومخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية¹ مما يستدعي حل المجلس من السلطة القضائية.

3- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: هذه الحالة هي نفسها كانت مكرسة في القانون القديم 09/90 في مادته 44 وتحقق بتخلي الأعضاء عن عضويتهم في المجلس وهي حالة من النادر تحققها نظرا للاختلاف في التيارات السياسية المكونة للمجلس الشعبي الولائي.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم: هذه الحالة لم يكن منصوص عليها في قانون الولاية القديمة لسنة 1990 وهي حالة جديدة استحدثت بموجب الامر رقم 04/05² حيث أبقى المشرع على نفس حالات الحل الواردة في القانون 09/90 المتعلق بالولاية القديم مع إضافة بند واحد للمادة والذي ينص على: "...عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير و في الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته". وقد مكنت هذه الإضافة من حل المجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية و تيزي وزو³ ثم تم تكريسها في قانون الولاية 07/12 كحالة من حالات حل المجلس الشعبي الولائي.

1 علاء الدين عشي. مدخل القانون الإداري الجزء الاول. التنظيم الإداري. دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر. 2009. ص 148.

2 الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية. الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 19 جويلية 2005 -تم إضافتها إلى حالات حل المجلس الشعبي الولائي المنصوص عليها في المادة 44 من القانون القديم للولاية 09/90 بموجب نص المادة 1 من الأمر 04/05.

3 المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو. الجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 20 يوليو 2005.

ما يمكن ملاحظته في هذه الفترة أن المشرع لم يوضح بدقة ما هي الأسباب التي تؤدي إلى الاختلال في التسيير أو تلك التي تشكل مساسا بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، وهذا ما فتح مجالاً واسعاً أما السلطة التقديرية للسلطات المركزية للجوء إلى حل المجلس الشعبي الولائي كلما رأت ضرورة في ذلك ووفقاً لتقديراتها الخاصة وكل هذا يعبر حقيقة عن رغبة السلطة الوصية في تشديد الرقابة على الهيئات المحلية والتضييق من استقلاليتها¹.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلاف الأعضاء الذين زالت عنهم صفة المنتخب: هذه الحالة منطقية لأنه هنا تتعدم الأغلبية وهي الأداة القانونية للتداول في المجلس الشعبي الولائي بعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الأعضاء الممارسين وفي حالة عدم توفر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية 07-12 فإن المجلس العبي الولائي سيتم حله، بينما كان قانون الولاية القديم 09-90 يستعمل عبارة * نصف الأعضاء * ومصطلح الاغلبية المطلقة أوسع بكثير من مصطلح نصف الأعضاء، ومنه نستنتج أن قانون الولاية الحالي 07-12 قد شدد في حل المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة.

6- حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: هذه الحالة لم يكن منصوص عليها في القانون القديم للولاية 09-90. فهذه الحالة تستدعي حل المجلس بما انه عدد البلديات غير ثابت وغير مستقر. فحل المجلس استناداً لهذه الحالة هو إستناد سليمان، مما يتطلب انتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات.

7- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: هذه الحالة جديدة لم تكن مكرسة في القانون القديم للولاية 09-90 وما يتضح لنا من خلال استعمال المشرع لمصطلح الظروف الاستثنائية أنها منحة للسلطة الوصية التقديرية في حل المجلس الشعبي الولائي لان النص الجديد لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية.

1 تباب نادية. مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر. المجلة الأكاديمية للبحث القانوني. كلية الحقوق. جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية- العدد 2. 2010. ص 28.

بعد استعراض حالات حل المجلس الشعبي الولائي نجد أن المادة 48 من قانون الولاية 07-12 قد وسعت من مجالات حل المجلس الشعبي الولائي بحيث إضافة ثلاث حالات جديدة التي سبق و أشرنا إليها سابقا.

المطلب الثاني: إجراءات حل وتجديد المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي.

نظرا لخطورة إجراء الحل وردت حالاته على سبيل الحصر كما ذكرنا سابقا لكي لا يفسح المجال للاجتهاد والتفسير كما قيده المشرع بما يلي:

نصت المادة 45 من قانون الولاية القديم 09/90 على إجراء الحل يكون من السلطات المركزية حيث يتم الإعلان عن حل المجلس الولائي وتحديد تاريخ تجديده في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، ونظرا لعدم تحديد المشرع لطبيعة المرسوم الذي يحل بموجبه المجلس الشعبي الولائي في هاته المادة إذا ما كان مرسوم رئاسي، أو مرسوم تنفيذي.

فإنه من الناحية الفعلية فقد تم حل المجالس الشعبية الولائية سنة 1992 بواسطة مراسيم تنفيذية، أما حاليا فيتم ذلك بواسطة مراسيم رئاسية، وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون الولاية الحالي 07-12 والمادة 4 من المرسوم التنفيذي 104/16 الذي قد أعطت لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الولائي ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية وبعد الاستماع إلى مجلس الوزراء.

ويلعب الوالي دورا كبيرا في حل المجلس الشعبي الولائي من خلال تقاريره المرسلّة إلى وزير الداخلية حول سير المجلس، كما يمكن أن يلعب دورا مهما في تجنب إجراء حل المجلس من خلال التنسيق بين الكتل السياسية المشكلة للمجلس ومحاولة التوفيق بينهم.

مما سبق ذكره يتضح أن قانون الولاية الحالي أزاح الإشكال الذي قد يحدث حول السلطة المختصة بالحل وهو ما نصت عليه المادة 47 من القانون 07-12، كما يعد ضمانه لإستقرار المجلسين حيث لو تم إقرار الحل بموجب قرار ولائي أو بموجب مرسوم وزاري، فإنه

يجعل عملية الرقابة أشد، لأن جعل قرار الحل بيد وزير الداخلية الذي يعد السلطة الوصائية المباشرة على الولاية قد يجعله يضغط عليها لفرض أمور معينة .

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية، بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التالية للحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياه بموجب القوانين المعمول بها، الغرض منها هو الحفاظ على مبدأ إستمرارية الولاية في تسيير ممتلكاتها و أمنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى منعا لتسيب الأمور و أعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي وتنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد¹، وهذا ما جاءت ونصت عليه المادة 49 من قانون الولاية 12-07 والمادة 10 من المرسوم التنفيذي 16-104، وتعد المندوبية من الإجراءات التي أتى بها القانون الجديد وهذا من أجل سد الثغرة القانونية التي كانت موجودة في قانون الولاية القديم 90-09 حيث جاءت المادة 45 منه غامضة فلم تذكر الإجراءات التي تصاحب حل المجلس حيث ذكرت أنه يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتحديد تاريخه وتجديده بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء، مما كان يثير أشكال حول كيف يتم تسيير المجلس في الفترة الممتدة من الحل وتنصيب المجلس المجدد وهذا ما تجنبه المشرع في نص المادة 49 من القانون الولائي الحالي 12-07 .

و يجدر بنا هنا أن نشير إلى ملاحظة وهي :

-إكتفاء المشرع بقانون الولاية الحالي بعبارة تعيين مندوبية ولائية من طرف الوزير المكلف بالداخلية وباقتراح من الوالي، لكن ما يثار حول هذا هو كيف يتم اختيار هؤلاء الأعضاء المشكلين للمندوبية؟ و ما هو عدد أعضاء المندوبية؟

جاء قانون الولاية بهذا الإجراء الجديد بالمادة 49 لكن نص المادة لم يفصل في تشكيلة هذه المندوبية أو في عدد أعضائها أو كيف يتم اختيارهم وترك ذلك للتنظيم حسب ما ورد بالفقرة الأخيرة من نفس المادة حيث نصت على: " تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق

¹بلغالم بلال. مرجع سابق.ص104

التنظيم"، الذي لم يتم صدوره إلا مؤخرا بصدر المرسوم التنفيذي 104/16 وتضمن المواد من 10 إلى 14 من أحكام المتعلقة بالمندوبيات الولائية.

أيضا لا توجد قواعد تحكم تشكيلة هذه المندوبية، فالوالي يملك هنا سلطة تقديرية في اقتراح هؤلاء الأعضاء، فيمكن أن يكونوا من موظفين أو من أعيان المنطقة أو رجال أعمال ممن يشهد لهم بالنزاهة والكفاءة.

من خلال ما سبق يتضح أنه بعد حل المجلس الولائي فان جهة الوصاية المتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية تتأثر بتعيين المندوبية الولائية التي تتولى تسيير الشؤون المحلية الى غاية انتخاب المجلس الجديد، وهنا نلمس مساسا باستقلالية المجلس الشعبي الولائي عند حله فيما يخص تعيين الوزير المكلف بالداخلية متصرف ومساعدين و أعضاء المندوبية في تسيير الشؤون العمومية المحلية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق عدة أشهر، وعليه فان هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ استقلالية الهيئة وتدخل للسلطة المركزية في الشأن المحلي وهذا ما لا يتماشى مع مبادئ اللامركزية.

الفرع الثاني: تجديد المجلس الشعبي الولائي

تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الحل وهذا ما نصت عليه المادة 50 من قانون الولاية 07/12 و المادة 3 من المرسوم التنفيذي 104/16 إلا في حالة الظروف الاستثنائية أو المساس الخطير بالنظام العام فلا يمكن إطلاقا إجراء هذه الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية. لأنه إذا كان حل المجلس هو الطريق الأخير لفض حالة الانسداد التي وقع المجلس في حالة من الحالات الواردة في المادة 48 من قانون الولاية 07/12 فيجب أن تكون هناك ضمانات في حالة حل المجلس وتجديده لكي لا تتكرر نفس حالة الانسداد.

فعلى المشرع بعد الحل حتى لا تتكرر نفس حالة الانسداد لا بد عليه من توفير ضمانات، حتى يكون إجراء الحل آلية رقابية للضغط على المنتخبين وليس حل استثنائي فقط لحماية

المصالح المحلية من الضياع في ظل الصراعات الشخصية والحزبية والفكرية بين المنتخبين ،
واهم هذه الضمانات هي:

-تضمن أسباب الحل على سبيل الحصر: حتى لا يفتح المجال للتأويلات من قبل
السلطة الوصية، ولا تستخدم سلطتها التقديرية في فرض هذا النوع من الرقابة متى شاءت، ولا
تستخدمه كوسيلة لابتزاز الهيئات المحلية خاصة المنتخبين¹.

-جعل حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي: يتم الحل بموجب
مرسوم رئاسي بناء على تقدير وزير الداخلية حسب المادة 47 من قانون الولاية فالوصاية على
أعمال و أشخاص الجماعات المحلية مجسدة خاصة في وزير الداخلية ونزع سلطة الحل من
الوزير هو من الضمانات عدم تأثير الوصاية على الهيئات المحلية.

- وقد نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 104/16 على تأجيل انتخاب المجلس
الجديد في حالة الظروف الاستثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء
الانتخابات، وفي هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم اقتراح معل بتأجيل الانتخابات إلى الوزير
المكلف بالداخلية ليتخذ قرار التأجيل في مجلس الوزراء.

ما يلاحظ من أحكام هذه المادة أنها منحت السلطة التقديرية للوالي في تقديمه لاقتراح
تأجيل الانتخابات، فالمشرع لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية أو الأعمال التي تعد
مساسا خطير بالنظام العام، وهذا ما يفتح المجال واسعا أمام تدخل السلطة المركزية بتأجيل
الانتخابات وفقا لتقديراتها الخاصة.

أما بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد تنتهي عهده بانتهاء الفترة المتبقية إلى
غاية التجديد العام للمجالس الولائية² كما انه لا يمكن تنظيم انتخابات لتجديد المجلس الشعبي
الولائي المحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية³ . أي تستمر المندوبية الولائية في

1ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين. مذكرة
ماجستير. تخصص قانون اداري. كلية الحقوق. جامعة محمد بوضياف. المسيلة. 2014-2015. ص203.

2المادة 6 من المرسوم التنفيذي 104/16.

3المادة 50 من قانون الولاية 07/12 والمادة 7 من المرسوم التنفيذي 104/16.

تسيير الشأن المحلي للولاية إلى غاية إجراء الانتخابات حيث يستدعي ناخبو الولاية التي حل مجلسها بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل 90 يوم من تاريخ الانتخابات¹.

كما تجدر الإشارة إلى أحكام المادة 15 من المرسوم التنفيذي 104/16 التي تنص على: " تحدد أحكام هذا المرسوم، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"، هذا النص يمنح للوزير المكلف بالداخلية صلاحية تحديد أحكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة إلى ذلك، أي فتح مجال تدخل وزير الداخلية وفقا لسلطته التقديرية، وهذا ما يعد تعزيزا لسلطة الوصاية على المستوى المحلي وتوسيعا لرقابتها على المجلس المحلي.

يتبين من خلال ما سبق خطورة الحل كآلية رقابية لما يشكله من تهديد لاستقلالية المجلس الشعبي الولائي وكذا مساسا بمبدأ الديمقراطية، لذا نجد المشرع قد أحاط ممارسة الحل بجملة من القيود والضمانات ، حيث يمارسها رئيس الجمهورية، ويظهر من خلالها دور وزير الداخلية من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية ، كما يظهر في تدخل الوالي من خلال الاقتراحات التي يقدمها لوزير الداخلية.

المطلب الثالث : أثر آلية الحل على المجلس الشعبي الولائي.

يحل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية وهذا ما أكدته المادة 47 من قانون الولاية 07-12 كما ذكرنا آنفا، فبهذا فإن المشرع أزال الغموض والإشكال الذي كان يعترى نص المادة 45 من قانون الولاية القديم 09-90 والتي لم تحدد نوع المرسوم الذي يحل بموجبه المجلس الشعبي الولائي.

فمنعا لتسيير الأمور و إهمال المصالح المحلية خلال الفترة القائمة بين صدور قرار الحل وتنصيب المجلس الجديد، فإن قانون الولاية 07-12 من خلال مادته 49 يشترط ضرورة تعيين وزير الداخلية، بناء على اقتراح من الوالي لمندوبية و لائية تتولى ممارسة الصلاحيات التي تخولها إياها القوانين، وذلك خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس وهو أمر استحدث في القانون الحالي مقارنة مع قانون الولاية القديم 09-90.

1 المادة 8 من المرسوم التنفيذي 104/16.

كما يشترط القانون في حالة حل المجلس إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي وذلك في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن إجراء إنتخابات التجديد إذا كانت خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية وهذا طبقا لنص المادة 50 من قانون الولاية 12-07.

أما قانون الولاية 90-09 فإنه لم يتناول في مواده شيئا عن انتخابات التجديد أو أجل إجرائها، بل إكتفى بالنص على انتهاء الفترة الانتخابية كما ذكرنا سابقا للمجلس المجدد وهذا بموجب نص المادة 46 منه.

خلاصة الفصل الثاني

من خلال ما سبق ذكره نستنتج أن المشرع الجزائري قد منح المجلس الشعبي الولائي قدرا من الاستقلال يمكنه من اتخاذ القرارات التي يراها مناسبة لإقليم الولاية ، و هذا الاستقلال نستشفه من خلال اعتبار المجلس الشعبي الولائي قاعدة للمركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية ، كما ظهر استقلال المجلس الشعبي الولائي في اعتماد المشرع في تشكيله على أسلوب الانتخاب. إذ يضم مجموعة من المنتخبين ينتخبهم سكان الولاية و هذا ما يشكل ضمانا دستورية و قانونية تحول دون تدخل السلطة المركزية في تشكيل المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى هذا فقد اعتمد المشرع أسلوب الاختصاص العام و المطلق في منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات أصيلة واسعة لتسيير الشؤون المحلية والتي لا تتجسد إلا عن طريق المداولات، و بالمقابل فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي و رغم كونه منتخبا إلا أنه لا يتمتع باختصاصات هامة هذا من جهة ، و من جهة أخرى فقد أخضع المشرع هيئة المجلس الشعبي الولائي على الرقابة واسعة و مشددة تمارسها السلطة الوصائية المحددة في قانون الولاية 07/12 عن طريق فرض رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي منفردين وعلى المجلس ككل و على أعمال المجلس للتأكد من مدى احترامه لمبدأ المشروعية و تحقيقه للمصلحة العامة، ففيما يخص الرقابة الفردية على الأعضاء نجدها رقابة مشددة أما الرقابة على الهيئة فهي رقابة واسعة و ذلك بإضافة حالات جديدة للحل و استئثار جهة الوصاية بتعيين المندوبية الولائية بعد حل المجلس و بخصوص الرقابة على الأعمال فنلاحظ أنها رقابة واسعة و مشددة بحيث لم تقتصر على مراقبة مدى احترام مبدأ المشروعية فقط و إنما تعدا إلى مراقبة مدى ملائمة أعمال المجلس الشعبي الولائي و هذا ما يشكل مساسا باستقلالية المجلس الولائي و تدخلها للسلطة المركزية في الشأن المحلي.



من خلال هذه الدراسة حاولنا إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الوصاية وتأثيرها على المجالس المحلية المنتخبة، وذلك بالإجابة عن الإشكالات و التساؤلات المطروحة و المتعلقة، بمدى تأثير آليات نظام الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة، والتي تتولى ممارسته السلطات العليا، فهذه الوصاية تمس أعمال و أشخاص وحتى هيئات هاته المجالس المحلية، حيث يتضح أنها قبل القيام بأي أعمال مهما كانت طبيعتها، فإنه من الواجب عليها أولاً الحصول على التصديق من الجهات المركزية حتى تباشر هذه الأعمال ، كما يخضع أشخاص هذه المجالس للرقابة و التي تتلخص أساسا في ثلاث أنواع من الرقابة و المتمثلة في الإقصاء و الإيقاف و الإقالة، بالإضافة إلى ذلك فإن المجالس المحلية كأجهزة فهي تخضع لرقابة الجهات الوصية، والتي تملك الحق في حلها بصورة نهائية .

فوسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة المجالس المحلية المنتخبة تتناقض، مع الأساس الذي يقوم عليه نظام اللامركزية و هو الإستقلال المحلي.

إذ يتضح أن نظام الوصاية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للمجالس المحلية المنتخبة، وهو ما يجعل منها رقابة وصائية مشددة.

و عليه من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى عرض جملة من النتائج و التوصيات التالية :

أولاً. النتائج :

- أن هذا النوع من الوصاية يفقد فكرة اللامركزية أهدافها و أبعادها، فالاستقلال الممنوح لهذه المجالس منح إلا في أمور هامشية لا تساعد على خدمة وتيرة النمو والنهوض بالتنمية على المستويات المحلية .
- إن فرض هذا النوع من الرقابة يؤثر في الحقيقة ويعد من أهم الأسباب و المعوقات الحقيقية التي تواجه تقدم أداء هذه المجالس المحلية المنتخبة .

- أن المشرع يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري، وذلك من خلال تدخل السلطات المركزية في مختلف مجالات المجالس المحلية .
 - تدخل الجهات الوصية يعد استثناء وليس مبدأ، لكننا نرى العكس، فالمجالس المحلية أصبح اقتراحها للمشاريع استثنائياً و تدخل الجهات الوصية هو المبدأ العام، لأن أصل الوصاية هو التوجيه و التدريب على تسيير الشؤون المحلية لكي تصبح قادرة على إدارة أمورها دون الحاجة إلى الجهات المركزية، و هو ما ينتج عنه القضاء على مبادرات المجالس المحلية في جميع أعمالها، كون أي تصرف يرغب المجلس القيام به يقتضي الحصول على موافقة السلطة الوصية .
 - أن الإطار القانوني لنظام الوصاية قائم على علاقة تحكمية بين السلطة الوصية والهيئات المحلية، وهذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية، كل ذلك يتم في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع، كما أن الرقابة الحزبية تعد غائبة بصورة تكاد تكون كاملة، فهذه الأخيرة قد تراجع دورها بشكل كبير وتضائل مفعولها بشكل يكاد لا يظهر على الساحة، ومرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب وتغليب المصالح الشخصية على حساب المواطنين و التنمية المحلية و خاصة فيما يتعلق الأمر بصرف الميزانية، مما يؤدي إلى حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي .
 - بناء على ما تقدم ومن الإستنتاجات فمن أجل ضمان إستقلال المجالس المحلية و إزالة ما يؤثر عليها من شدة الوصاية الممارسة في إتخاذ قراراتها و مباشرة إختصاصاتها و تنفيذ برامجها المحلية تدعونا إلى إقتراح بعض الحلول التي من شأنها تقليص السلبات المسجلة ومنها مايلي:
- ثانياً. التوصيات:**

- التقليل من شدة الوصاية و التخفيف من صرامتها وتحويلها إلى رقابة مشروعة و معقولة تتلائم مع منطق وفلسفة اللامركزية، وتقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه و ليس في مدى مناسبة المداولات أو إقتراح المشاريع و المصادقة عليها .

- تفعيل دور القضاء في ممارسة رقابته على الجماعات المحلية، كبديل عن الرقابة المشددة لسلطة الوصاية، لضمان عدم إنحرافها (كونها رقابة متعلقة بجزء وليس رقابة توجيهية) .
- تمكين الأعضاء المنتخبين من ضمانات أكبر لمواجهة قرارات الجهات الوصية المتخذة ضدهم.
- ضرورة تنبيه الأحزاب على التدقيق أكثر في تقديم المرشحين للمجالس المحلية و إلى الإعتقاد قدر الإمكان على المقاييس الموضوعية عند ترتيب القوائم المرشحين للتقليل من الخلافات التي يمكن أن تنشأ بسبب إختلاف المستوى الثقافي أو التعارض الأخلاقي، لأن هذا سوف ينعكس إيجابا على أداء هذه المجالس .
- التوضيح بدقة للإختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تتمتع المجالس المحلية بحرية أكبر في تنفيذ شؤونها المحلية .
- عصرنة نظام الوصاية لزيادة فعالية أدائها و محاربة مظاهر الفساد الإداري .
- ضرورة مراجعة إختصاصات الوالي وتقييد بعض صلاحياته، وهذا بتعزيز الضمانات القانونية و القضائية، بفرض تسبب قرارات الإلغاء الصادرة عنه، و منح المجالس البلدية مجالا أوسع للطعن أمام الجهات القضائية أن لا يحل الوالي محل المجالس الشعبية البلدية في أداء مهامها، إلا في أضيق الحدود.
- تجنب كثرة الإحالة إلى التنظيم في أحكام قانون الولاية لأن هذا سيؤدي حتما إلى توسيع مجال تدخل السلطة المركزية عن طريق التنظيم على حساب القانون، مما يفقد المجلس الشعبي الولائي إستقلاله، وهو ما يتضح جليا في آلية الحل الذي أحييت أحكامه إلى المرسوم التنفيذي 104/16 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة.

در والمراجع

أولاً : المصادر

أ.الدساتير:

- 1- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016, المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016, الجريدة الرسمية, رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 .

ب.الأوامر:

- 1- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1997 المتضمن قانون البلدية, الجريدة الرسمية, العدد06.
- 2- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 02 ماي 1969, المتضمن قانون الولاية, الجريدة الرسمية, العدد04.
- 3- الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 09-90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية, الجريدة الرسمية, عدد50, المؤرخة في 19 جويلية 2005.

ج.القوانين:

- 1- القانون رقم 08/90 المؤرخ في رمضان عام 1410 الموافق ل 07-04-1990 المتعلق بالبلدية, الجريدة الرسمية, عدد15,الصادرة سنة 1990.
- 2- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07-04-1990 المتضمن قانون الولاية - الجريدة الرسمية عدد15 الصادرة سنة 1990.
- 3- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب الموافق ل 31-06-2011 المتضمن قانون البلدية, الجريدة الرسمية, عدد37 سنة 2011
- 4- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21-02-2012, المتضمن قانون الولاية, الجريدة الرسمية, عدد12, سنة2012

- 5- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 01-12-2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية، عدد 01، سنة 2012.
- 6- القانون 08/09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتعلق بالإجراءات المدية والإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 21، سنة 2008.
- 7- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق ل 30 مايو 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

ت. المراسيم:

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 يتضمن حل المجلس الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو، الجريدة الرسمية، عدد 15.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23-06-1994 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهاكله، الجريدة الرسمية، عدد 48، سنة 1994
- 3- المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة، الجريدة الرسمية، عدد 18، المؤرخة في 23-03-2016.

ثانيا: المراجع

أ. الكتب:

- 1- أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب أحمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1979.
- 2- حمدي سليمان سحيماات القبيلات: الرقابة الإدارية و المالية، دراسة تحليلية و تطبيقية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، طبعة 2، الأردن، 2012.

- 3- صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري, دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة و النشر, لبنان, 1982.
- 4- عادل بو عمران: البلدية في التشريع الجزائري, دار الهدى للنشر والتوزيع, الجزائر, 2010.
- 5- عادل محمود حمدي: مجموعة رسائل دكتوراه, الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية, دراسة مقارنة, دون طبعة, جامعة غنية الشمس, دون تاريخ.
- 6- علاء الدين عشي, والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري, دار الهدى, عين مليلة, الجزائر, 2006.
- 7- علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري, التنظيم الإداري, دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع, الجزائر, 2009.
- 8- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري, طبعة 2, جسور للنشر و التوزيع, الجزائر, 2007.
- 9- عمار بوضياف : شرح قانون الولاية, طبعة 1, جسور للنشر و التوزيع , الجزائر, 2012.
- 10- عمار بوضياف: شرح قانون البلدية, طبعة 1, جسور للنشر و التوزيع, 2012.
- 11- عمار بوضياف: قانون البلدية. جسور للنشر و التوزيع, 2012
- 12- عمار عوابدي : مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية, المؤسسة الوطنية للكتاب, الجزائر, 1984.
- 13- عمار عوابدي: القانون الإداري (النظام الإداري), ديوان المطبوعات الجامعية, الجزء الأول, الجزائر, 2002.
- 14- فريدة قصير مزياني: القانون الإداري, الجزء الأول, مطبعة سخري, الوادي, الجزائر, 2011.
- 15- فريدة قصير مزياني: مبادئ القانون الإداري, طبعة 1, 2001.
- 16- محمد الصغير بعلي : القانون الإداري, التنظيم الإداري, دار العلوم للنشر و التوزيع, عنابة, 2002.

- 17- محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية, دار العلوم للنشر و التوزيع, عنابة, 2004.
- 18- محمد الصغير بعلي: دعوى الإلغاء, دار العلوم للنشر و التوزيع, عنابة, 2012
- 19- محمد صغير بعلي: الولاية في القانون الإداري الجزائري, دار العلوم للنشر والتوزيع, عنابة, 2014
- 20- مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 21- ناصر لباد: القانون الإداري-النشاط الإداري, الجزء الثاني, مطبعة صارب, الجزائر, 2004.

ثالثا: الرسائل والمذكرات الجامعية

1. رسائل الدكتوراه:

- أ. عادل محمود حمدي: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية, رسالة دكتوراه, جامعة طنطا, كلية الحقوق, مصر.
- ب. عبد الصديق شيخ: الإستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية, أطروحة دكتوراه في القانون العام, جامعة الجزائر 1, يوسف بن خدة, 2010-2011.
- ت. فريدة قصير مزياني: المجالس الشعبية البلدية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري, رسالة دكتوراه, كلية الحقوق, جامعة منتوري قسنطينة, 2005.
- ث. مذكرات الماجستير:

- أ. إبراهيم رابعي: إستقلالية الجماعات المحلية, مذكرة ماجستير, جامعة عنابة, كلية الحقوق, 2005.
- ب. بالفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري, مذكرة ماجستير, جامعة قسنطينة, كلية الحقوق, 2011.

- ت. بن ناصر بوطيب: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر, مذكرة ماجيستر, كلية الحقوق, جامعة ورقلة, 2011.
- ث. بالقاسم بلال: إصلاح الجماعات الإقليمية, الولاية في إطار القانون رقم 07/12, مذكرة ماجيستر, فرع دولة و المؤسسات العمومية, كلية الحقوق, بن عكنون, 2012-2013.
- ج. ملياني صليحة: الجماعات المحلية بين الإستقلالية و الرقابة, دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين, مذكرة ماجيستر, تخصص قانون إداري, كلية الحقوق, جامعة محمد بوضياف, المسيلة, 2014-2015.
- ح. عميور إبتسام: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم, مذكرة ماجيستر, في القانون العام, كلية الحقوق, جامعة قسنطينة 1, 2012-2013.
- 2. مذكرات الماستر:**

- أ. أميرة حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية, مذكرة ماستر, كلية الحقوق, جامعة ورقلة, 2013.
- ب. جلول عبة: الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية, مذكرة ماستر جامعة بسكرة, كلية الحقوق, 2012-2013.
- ت. عبد العزيز درييل - عبد الكريم شاوشي: الرقابة الوصائية على البلدية في ظل القانون 10/11, مذكرة ماستر, جامعة الجيلالي بونعامة, خميس مليانة, كلية الحقوق, سنة 2014.
- ث. فارس قراوي: الوصاية على أعمال المجلس البلدي في الجزائر, مذكرة ماستر, جامعة بسكرة, كلية الحقوق, 2015.

رابعاً: المجالات

- أ. بكر القباني: الوصاية الإدارية, مجلة القانون و الإقتصاد, العدد 52, بيروت, 1984.

ب. تباب نادية: مدى وجود اللامركزية الإدارية في الجزائر, المجلة الأكاديمية للبحث القانوني, كلية الحقوق, جامعة عبد الرحمان ميرة, بجاية, العدد 02, 2010.

ت. زغداوي محمد: المجموعات الإقليمية في الجزائر, أية إصلاحات, مجلة العلوم الإنسانية, العدد 35, جوان 2010.

1- عبد الحليم بن مشري: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية, مجلة الإجتهد القضائي, كلية الحقوق والعلوم السياسية, بسكرة, العدد 06, 2009.

2- عبد القادر موفق: الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر, مجلة أبحاث إقتصادية و إدارية, العدد 02, كلية التسيير و الإقتصاد, جامعة بسكرة, 2007.

3- عتيقة بالجل: فعالية الرقابة على الغدارة المحلية, مجلة الإجتهد القضائي, جامعة محمد خيضر بسكرة, العدد 06, أفريل 2010.

4- عمار بوضياف: الرقابة الإداريو على مداولات المجلس البلدي في التشريعين الجزائري و التونسي, وأثره على حركة التشريع, مجلة الإجتهد القضائي, العدد 06, كلية الحقوق و العلوم الساسية, جامعة بسكرة, الجزائر, 2010.

5- مصطفى أبو زيد فهمي: نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن, مجلة العلوم القانونية, السنة الثالثة, العدد 1, يونيو 1961.



الفهرس

أ	مقدمة:
.....
.....	الفصل الأول: آليات الرقابة الوصائية وأثرها على المجلس الشعبي البلدي
11	المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية و أثرها على أشخاص المجلس الشعبي البلدي
12	المطلب الأول: آلية الإيقاف
14	المطلب الثاني: آلية الإقالة
14	الفرع الأول: الاستقالة التلقائية
16	الفرع الثاني: الاستقالة الحكيمة
17	المطلب الثالث: آلية الإقصاء
19	المطلب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أشخاص المجلس الشعبي البلدي
19	الفرع الأول: أثر آلية التوقيف
20	الفرع الثاني: أثر آلية الإقالة
21	الفرع الثالث: أثر آلية الإقصاء
21	المبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية وأثرها على أعمال المجلس الشعبي البلدي
22	المطلب الأول: آلية المصادقة
24	الفرع الأول: المصادقة الضمنية
25	الفرع الثاني: المصادقة الصريحة
27	المطلب الثاني: آلية الإلغاء (البطلان)
28	الفرع الأول: البطلان المطلق
30	الفرع الثاني: البطلان النسبي
32	المطلب الثالث: آلية الحلول
33	الفرع الأول: شروط العمل بالحلول
34	الفرع الثاني: حالات الحلول
37	المطلب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
37	الفرع الأول: أثر آلية التصديق
38	الفرع الثاني: أثر آلية الإلغاء
40	الفرع الثالث: أثر آلية الحلول
42	المبحث الثالث: الرقابة على الهيئة وأثرها على المجلس الشعبي البلدي
42	المطلب الأول: حالات وشروط حل المجلس الشعبي البلدي
42	الفرع الأول: الشروط الموضوعية
43	الفرع الثاني: شروط شكلية
45	المطلب الثاني: أثر آلية الحل على المجلس الشعبي البلدي

48.....	خلاصة الفصل الأول:
.....	الفصل الثاني: آليات الرقابة الوصائية وأثرها على المجلس الشعبي الولائي
51.....	المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية و أثرها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
52.....	المطلب الأول : آلية الإيقاف(التوقيف)
54.....	المطلب الثاني: آلية الإقالة
57.....	المطلب الثالث: آلية الإقصاء
60.....	المطلب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
60.....	الفرع الأول : أثر آلية التوقيف
60.....	الفرع الثاني: أثر آلية الإقالة
61.....	الفرع الثالث : أثر آلية الإقصاء
62.....	لمبحث الثاني: آليات الرقابة الوصائية و أثرها على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
62.....	المطلب الأول:آلية المصادقة (التصديق)
62.....	الفرع الأول: المصادقة الضمنية.
63.....	الفرع الثاني: المصادقة الصريحة
65.....	المطلب الثاني: آلية الإلغاء (البطلان).
65.....	الفرع الأول: البطلان المطلق (بقوة القانون)
69.....	الفرع الثاني: البطلان النسبي (قابلية الإلغاء)
70.....	المطلب الثالث : آلية الحلول:
72.....	المطلب الرابع: أثر آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
72.....	الفرع الأول: أثر آلية المصادقة.
73.....	الفرع الثاني: أثر آلية الإلغاء (البطلان)
74.....	الفرع الثالث: أثر آلية الحلول :
74.....	المبحث الثالث:آليات الرقابة الوصائية على الهيئة وأثرها على المجلس الشعبي الولائي
75.....	المطلب الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي
78.....	المطلب الثاني: إجراءات حل وتجديد المجلس الشعبي الولائي.
78.....	الفرع لأول: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي
80.....	الفرع الثاني: تجديد المجلس الشعبي الولائي
82.....	مطلب الثالث : أثر آلية الحل على المجلس الشعبي الولائي.
84.....	خلاصة الفصل الثاني:
86.....	خاتمة:
90.....	قائمة المصادر و المراجع.....

ملخص المذكرة

تمثل المجالس المحلية المنتخبة قاعدة اللامركزية ومن أهم الركائز التي يقوم عليها النظام اللامركزي، وفي ظل الإستقلالية الممنوحة لهاته المجالس، إلا أن هذا لا يقصد به الإستقلال التام بل تبقى الجهات اللامركزية تحت إشراف ووصاية السلطات المركزية. وبعد ما بينا بالتفصيل واقع الرقابة الممارسة و أثرها على المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي ، يمكننا القول أن السلطات الوصية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة، إذ نجد أنها تمارس رقابة على أعضاء هاته المجالس من خلال ثلاث آليات رقابية المتمثلة في الإقالة و التوقيف و الإقصاء، كما تتعد سلطة الوصاية لتشمل أيضا أعمال المجالس المحلية وذلك بإخضاعها لرقابة المصادقة أو إلغائها أو الحل محلها، كما تمارس جهات الوصاية رقابتها أيضا على هيئة هذه المجالس من خلال تقنية الحل .

من خلال ماسبق نجد أن سلطة الوصاية تتواجد و بشكل مستمر في مختلف نواحي الحياة القانونية للمجالس المحلية المنتخبة مما يؤثر على قدرتها في مباشرة إختصاصاتها مما يجعل من الإستقلالية الممنوحة مجرد نظرية بعيدة عن المفهوم الحقيقي لها في ظل الرقابة المشددة من جانب السلطات الوصية .