

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي



تيسميسلت .

معهد العلوم القانونية والإدارية

قسم الحقوق

الآثار القانونية للرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

مذكرة تخرج تدرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:
شامي يسين

من إعداد الطلبة:
شواف سيد أحمد
دشاش مراد

السنة الجامعية
2019_2018



أَهْـبَاء

- أهدى زجاجي إلى من زعج الأوصاف على زعنفا وأعجز
على رد جملة إياك سببني، إنا عديرت فضلك عديرت
القابل، إلى أمي الغاية أكل الله في عمرها.
- إلى من كان مربي ونور قلبي، عملي وديني، أكل
وفصلي إلى من علمني الأخلاق النبيلة القيمة الرقيقة والهدى
أكل الله في عمره.

- إلى عائلتي بأعمالها صغيرها وكبيرها (حسنة وأولادها
فرح نور البقن، محمد فهد بهاء الدين، عبد عقبه محمد
وأبليس مرير النول، عديان عادل بلال عبد القادر، بشرى
وأبنها أهدى مغبت، مروة).

* إلى زوجتي وأبني العزيزان أوفان ومحمد شافع.

- إلى أصدقائي في الصفة

- إلى زملائي وزملائي في العمل

إليكم جميعاً أهدي هدايا العمل

شواهد سبب أحمد

إهداء

أهدي نورة جدي هينا وعملها إلى:

- أبي العزيز سر زباني في هينه الكبانة.

- أمي الغالية التي لم نبال علي يوما بعدائها.

- جدي وجدي الغالين أطال الله في عمرهما.

- جميع أعمامي وأخواتي والأعزاء وإلى أبناءهم.

- زوجتي.

- إلى جميع الصين ساعدي في إنجاز هينا العمل.

- إلى كل زملائي بالعمل.

- جميع أصدقائي ورفاق درسي في هينه الكبانة.

إليهم جميعاً أهدي هينا العمل

مشتاق مراد

شكر وتقدير

الحمد لله الذي مكنتنا من إتمام هذه المهمة،

والحمد لله أول الأمر وآخره.

ثم نتقدم بالشكر والاعتراف والتقدير والامتنان إلى
الأستاذ "شامي بسين" الذي كان لنا سنداً وعوناً،
كما لا ننسى أن نشكر كل من ساهم من قريب
أو بعيد...

و إلى كل طائب علم

مقدمة

يُضفي على استمرارية كيان وقّوام الدولة اصطبغها بتعدد وظائفها وتنوعها وهو ما يؤدي إلى ظهور مشاكل ومعوقات بين اختلاف الآراء وصعوبة التسيير، نظرا لظهور متطلبات تحول دون ضمان سيرورتها، وهو ما أوحى إلى ضرورة إيجاد آليات وميكانيزمات فحواها تخفيف العبء على الإدارة المركزية عن طريق وضع حد لديكتاتورية الإدارة المركزية، ولايقوم هذا التحقيق أو يتحقق إلا عن طريق توزيع الوظيفة الادارية بين هيئات أو سلطات قد تكون إحداها مركزية وأخرى محلية والذي يعرف بنظام اللامركزية الإدارية والذي يعتبر أحد أساليب التنظيم الإداري بحيث اكتسح أروقة دول العالم ليحمل في طياته أسس توزيع المهام ضمن متطلبات العصر الحديث.

وباعتبار الجزائر أحد هذه الدول أخذت هي الأخرى بنظام اللامركزية الإدارية وتبنت وضع قواعد إدارة محلية تسيير وفق حاجات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق أسلوب اللامركزية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

وتجسد نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين سلطة مركزية من جهة وبين هيئات محلية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يبرز أن انتهاج نظام اللامركزية يحتم وجود إدارة محلية مستقلة عن سلطة إدارية مركزية.

نميز أن هذا الاستقلال لا يمكن تداركه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنح شخصية معنوية وسلطة اتخاذ القرار التي تدخل في تسيير الشأن المحلي عن طريق الانتخاب كوسيلة لتحقيق استقلالية أعضاء الجماعة الإقليمية.

إن إستقلال الجماعة الإقليمية بهذا المفهوم لا يعني تخليها عن السلطة المركزية بل بقاء قيام العلاقة الإدارية قائمة بنوع من أنواع الرقابة على أعمال هاته الهيئات اللامركزية كوصاية عليها تمارسها جهات مركزية على اعمالها ضمانا للسير الحسن للوظيفة الإدارية من جهة وحفاظا على استمرارية واستقرار تواجد الدولة من جهة

أخرى، كما تهدف الرقابة الوصائية على تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة وبين مصالح الجماعة الإقليمية فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعة الإقليمية بالسلطة المركزية كما أنها تعتبر نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر.

فطريق الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري مرتبط دوماً بطبيعة كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات الإقليمية، حيث جاء سن المشرع تطبيق أسلوب وصياغة شديدة بحكم الأوضاع التي كانت تعيشها الجماعة الإقليمية في ظل سياسة الحزب الواحد في فترة صدور الأمر رقم 67-24 المتعلق بالقانون البلدي¹ سنة 1967 والأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية² سنة 1969 وهذا النقص في الهياكل الإدارية التي كانت تشهدها الجماعة الإقليمية وقلة الوسائل البشرية التي تقوم على تأطير هذه المشاكل.

وبصدور دستور 1989 الذي تبنى التعددية الحزبية كأحد المظاهر التي تميز بها النظام الدستوري الجزائري والذي أصبح من الضروري تكييف قواعد الجماعة الإقليمية ضمن قانون البلدية والولاية 90-08 و 90-09 مع مرحلة النظام الدستوري الجديد، والتي أنبثقت عنه التعبير عن الإرادة في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعة الإقليمية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار ما يسمى بالإصلاحات القانونية أو مراجعة المنظومة القانونية. ورغم كل التطورات التي جاء بها المشرع والتي عدها ضمن نصوص قانونية، جاء المشرع بقانون 11-10 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية بنوع من الصرامة الوصائية الممارسة على الجهات الوصية على المجالس المحلية وهو

¹ - الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 المتعلق بالقانون البلدي، ج.ر رقم 06.

² - الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22-05-1969، المتعلق بالولاية، ج.ر رقم 44.

خيار دليل للقانون السابق المتعلق بالجماعة الإقليمية ليبين المشرع تقدمه إلى وضع أسلوب الرقابة المشددة والذي تعطي وتؤكد آليات الرقابة الممنوحة للسلطة الوصائية. وباعتبار أن الجماعة الإقليمية هي الاطار المؤسسي للممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي أضحي سبب من الاسباب التي دفعتنا إلى اختيار الموضوع من خلال تجسيد قانون البلدية والولاية وذلك في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة، وكذلك الوقوف على مدى تطبيق الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية وبيان آثارها في استقلاليتها وانعكاس ذلك عكس سيرورة التنمية المحلية وعلى الاطار المعيشي للمواطنين وتحسينه.

ويتجسد موضوع الرقابة الوصائية بكونه أسلوب رقابي والذي يبين آثاره القانونية من خلال التفاتة جميع دول العالم في تبنيه في إدارة الشؤون الإقليمية، وعلى المستوى الداخلي إهتمام المشرع الجزائري تبني أسلوب الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس الإقليمية وتقسيم كل السلبات التي كانت تساق ضمن القوانين السابقة لقانوني البلدية والولاية، غير أنه من خلال بحثنا هذا واجهنا بعض الإشكالات والصعوبات من خلال قلة المراجع في هذا الموضوع منها المتخصصة لاسيما في مجال الرقابة الوصائية على أعمال الجماعة الإقليمية.

وللاشارة إلى أن الدراسات السابقة حول موضوع البحث قد تم تناوله كدراسة مستقلة في رسالة ماجستير بعنوان: الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس البلدية في الجزائر" والتي تضمنت دراسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية والتي توصل من خلالها الباحث إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة صعوبة سير التنمية المحلية، ورسالة الدكتوراه المعنوة بـ " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري" والتي تناولت فيها الرقابة الوصائية من التطرق إلى جزئيات البحث مبينا مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية

والولائية وتوصل في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة باعتبارها مهدرة الاستقلال المحلي.

وتحددت أهداف هذه الدراسة على بيان واقع الرقابة الوصائية المطبقة على المجالس الإقليمية في ظل قانون 10-11 المتعلق بالبلدية وقانون 07-12 المتعلق بالولاية وبيان آثار هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس الإقليمية من خلال استقرار النصوص القانونية والواردة في قانون البلدية والولاية المعمول بهما.

غير أن أهمية الموضوع تكتسي وضع أهداف تسعى إليها الدراسة وذلك في محاولة إستكمال البحث في هذا الموضوع والذي سبق إليه الأساتذة والباحثون، كما تتجلى لنا أهداف الدراسة إلى تحديد الآثار القانونية للرقابة الوصائية، ومجال تطبيقها في ضوء قانوني البلدية والولاية المعمول بهما، مع توضيح علاقة قيام الرقابة بين الهيئات أو السلطات المركزية والجماعة الإقليمية المترتبة عن ممارستها والكشف عن مدى فعالية النظام الرقابي على الجماعة الإقليمية وفي خضم الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية نجد أن المشرع لا يزال يثمن أشكال الرقابة الوصائية على الجماعة الإقليمية في قانون البلدية والولاية المعمول بهما والتي نبين من خلال ذلك المحافظة على التوازن الإداري بين مصالح محلية إطار الاستقلال الممنوح لها وبين الأهداف

التي تمضي إلى تحقيقها من خلال فرض هذه الرقابة ولهذا نطرح الإشكالية التالية:

فيما يكمن تكريس المشرع لنظام الرقابة الوصائية على الجماعة الإقليمية وتبيان

آثارها من قانون البلدية والولاية؟

وتتفرع هذه الإشكالية إلى الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي الأسس والقواعد التي وضعها المشرع أو إنتهجها في تحقيق الرقابة الوصائية على المجالس الإقليمية؟

- أهم الأشكال التي تجسد صور الرقابة الوصائية وآثارها ومدى انعكاسها على استقلالية المجالس الإقليمية؟

تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي وهذا حسب طبيعة الدراسة المتعبة من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية المطبقة على الجماعة الإقليمية (البلدية والولاية)، وتحليل أسلوب الرقابة الوصائية وبيان أهم الآثار القانونية المترتبة عنها باستقراء جميع النصوص التي تخص الموضوع.

ولمعالجة الإشكالية المطروحة سنقوم بتقسيم البحث إلى فصلين، أخذ الفصل الأول كيفية تطبيق أسلوب الرقابة على أعضاء المجالس المحلية مبرزاً أهم أشكاله (عقوبة فردية أو عقوبة جماعية) لكافة الأعضاء من غير استثناء، فكان المبحث الأول تحت عنوان أشكال الرقابة على المجالس المحلية في حين كان المبحث الثاني بعنوان آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المنتخبة، في حين عَنونا الفصل الثاني بتمديد نطاق الرقابة على أعمال المجالس الإقليمية هو بدوره الآخر قسمناه إلى مبحثين الأول تطرقنا فيه إلى طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية أما الآخر فتحدثنا فيه عن آثار الرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة، وختمنا بذلك دراستنا بخاتمة توصلنا فيها إلى أهم النتائج المتوصللة إليها من خلال الدراسة.

وفي خضم السياق وما تم التقديم له فإن الفصلين كانا مَوسومان بالعنوانين التاليين:

الفصل الأول: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.

الفصل الثاني: تمديد نطاق الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية.

الفصل الأول:

الرقابة على أعضاء

المجالس المحلية

تمهيد:

منذ دستور 1963 سعى المشرع الجزائري في كافة الدساتير و القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية 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 للرقابة الوصائية و الذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية 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 الذي يبرر ضرورة البحث في مدى تفعيل المشرع الجزائري لآليات رقابة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية و أثرها على استقرار مراكزهم القانونية ومدى انعكاس ذلك على مستوى التنمية المحلية.

المبحث الأول : أشكال الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

لقد أعطى المشرع أداة لتسيير الشأن المحلي والمنبتقة من إرادة الشعب، تمثلت في مجالس المحلية تعتمد على أسلوب الانتخاب كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم¹، ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية حدد المشرع الأحكام القانونية التي تؤطر المسار التمثيلي وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية -الوالي ووزير الداخلية والجماعات المحلية - في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صوراً متعددة تأخذ إما شكل الإقالة أو التوقيف أو الإقصاء من المجلس المنتخب (المطلب الأول) أو قد تشمل الأعضاء مجتمعين وتتخذ صورة وحيدة تتمثل في حل المجلس وتجريد أعضائه دفعة واحدة من العضوية في المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : أشكال الرقابة الفردية

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى أخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة المنتخب في نظر

¹ - المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 28 غشت 2016.

المجتمع¹، تعتبر همزة وصل بين الإدارة والتكفل بانشغالات المواطنين وتطلعاتهم، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصاية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية و الولاية تختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات أعمالها والتي اختزلها المشرع في الإقالة و التوقيف و الإقصاء وهو ما سيتم التطرق إنطلاقاً من حيثيات الفروع التالية.

الفرع الأول: الإقالة

تعد الإقالة من أهم أشكال الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين والتي يرجع سببها بناء على أحكام المادة 45 من قانون البلدية وأحكام المادة 43 من قانون الولاية إلى التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة²، وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضورياً كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به إلا أن المنتخب الولائي لا يحضى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الإجراءات السابق ذكرها ودون ذكر الجهة التي يجب إخطارها مما يطرح التساؤل عن سبب حرمان أعضاء المجالس الولائية من نفس الضمانات المكرسة في قانون البلدية.

¹ - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر (د ت)، ص: 101.

² - قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001، الجزائر، ص: 138.

من خلال دراسة النصين المذكورين أعلاه يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية وللحد منها أقر لها جزاء الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب، ومن هنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب.

كما تثير حالة التغيب جملة من الملاحظات تتلخص فيما يلي:

إن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة يتم معالجتها لأول مرة وإنما قد سبق أن أشار إليها المشرع في الأمر رقم 67-24 والأمر 69-38 المتعلقين بالبلدية والولاية¹، واستثناءها في قانون البلدية والولاية لسنة 1990.

- إذا كانت المادة 45 من قانون البلدية 11-10 حصرت سبب الإقالة في التغيب عن حضور دورات المجلس الشعبي العادية في القانون الحالي، بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية لسنة 1990 المتعلقة بحالة التنافي أو عدم القابلية كسبب للإقالة ، الأمر الذي يدعو إلى البحث عن مصير المنتخب الذي يثبت أنه في حالة من حالات التنافي وأنه غير قابل للانتخاب وما هي الصلاحيات التي يملكها المجلس الشعبي البلدي في هذا الصدد وهل تصنف هذه الحالة كسبب للإقصاء كما هو وارد في قانون الولاية الحالي إن الإجابة على ذلك تبقى في يد المشرع وحده.

¹ - انظر المادة 90 من الأمر رقم 67-24 المتعلق بالقانون البلدي والمادة 37 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية.

الفرع الثاني: التوقيف

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية¹.

فالمادة 43 من قانون البلدية 11-10 تشير وبوضوح إلى أسباب التوقيف والتي حدد المشرع وصفها لكونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تسمح له أن يستمر في القيام بمهامه الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة والذي قد يقضي ببراءته و في هذه الحالة يستأنف مهامه الانتخابية مباشرة ودون أي تأخير². وهي ذات الأسباب المذكورة في المادة 45 من قانون الولاية الحالي باستثناء حالة التعرض للتدابير القضائية.

ويعود للوالي كجهة اختصاص سلطة توقيف عضو المجلس البلدي بقرار صادر منه أما عن عضو المجلس الولائي فيعلن وزير الداخلية توقيفه بقرار معطل منه بعد إجراء مداولة للمجلس الولائي.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص:265.

² - المادة 43 من القانون 11-10 المؤرخ في 22-06-2011 المتعلق بالبلدية.

ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف مايلي:

- أن المشرع أراد من وراء حصر الأسباب المؤدية إلى التوقيف إزالة الغموض الذي كان يعترى هذه الحالة في ظل قانون البلدية والولاية على السواء.

- يأتي حصر هذه الأسباب في إطار الانسجام مع النصوص القانونية الرامية إلى مكافحة كل أشكال الاستغلال غير المشروع لمنصب العضوية في المجالس المحلية إذ أصبح المنتخب المحلي لا يحمل غير معنى السعي وراء المنصب لتحقيق المآرب الشخصية وعلى رأسها قانون مكافحة الفساد خاصة الجانب المالي وما يحمله من أهمية بالغة كونه عصب التنمية المحلية ومحركها الأساسي¹.

ومن المسائل التي تلفت الانتباه كذلك مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس البلدي والتي يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف من دون تسبيب ودون أخذٍ لرأي المجلس الشعبي البلدي وهذا دليل على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية².

¹ - بوحنية قوي، فساد المحليات عرقله للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، الصادرة عن طاكسيج.كوم للدراسات، ص:36.

² - تنص المادة 32 من قانون البلدية 90-08 على أنه "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر الوالي قرار التوقيف المعلل من بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية."

- نجد في نص المادة 43 من قانون الولاية 12-07 عبارة " ... يمكن ... " و التي تظهر أن المشرع و كأنه قد جعل أمر توقيف العضو المنتخب جوازياً بالنسبة للمجلس وهو ما يتنافى مع ضرورة اتخاذ إجراءات التوقيف بثبوت المتابعة الجزائية.

الفرع الثالث: الإقصاء

الإقصاء إجراء تاديبى و عقابي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة، حيث تنص المادة 44 من قانون البلدية 11-10 "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"¹.

أما عضو المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 46 لا يكون قرار إقصائه إلا بموجب مداولة كإجراء وجوبي يجب على وزير الداخلية احترامه قبل إصداره لقرار الإقصاء.

ولا تعد الإدانة الجزائية الحالة الوحيدة للإقصاء المشار إليها في قانون الولاية الحالي فقد قام المشرع بزيادة سببا آخر ويتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وهي الحالة التي أدرجها قانون الولاية لسنة 1990 من ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكيمة².

¹ - المادة 43، 44 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية.

² - انظر المادة 31 من قانون البلدية 90-08 والمادة 40 من قانون الولاية 90-09

ويستنتج من نص المادة 44 من القانون 12-07 أن قرار الإقصاء يعود إلى سببين الأول وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من قانون الانتخابات والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية¹، وبنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم إقصاء العضو الذي ثبت أنه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه ويحق للعضو المعني بالإقصاء الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة².

مما تقدم يتضح أنّ المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في قانون البلدية 11-10 بشيء من الاقتضاب أين يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بحرماته من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في قانون البلدية 90-08.

كذلك يتضح من نصوص قانون الولاية 12-07 توسيع سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بضمّ سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية كحالة وحيدة عرفها النظام القانوني للجماعات الإقليمية قبل صدور قانوني البلدية والولاية الجديدين.

¹ - انظر المادة 44 من القانون 12-07 المؤرخ في 21-02-2012 المتعلق بالولاية.
² - انظر المادة رقم 01 من القانون 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

المطلب الثاني : الحل كآلية للرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية

يعد الحل الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء ولكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية و هو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها¹. ونظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في كل من قانون البلدية والولاية حتى لا يترك مجال للسلطة التقديرية لجهات الوصاية(الفرع الأول) ، وحرصا على استقرار الأوضاع و مصالح المواطنين نص أيضا على الإجراءات والنتائج المترتبة عن الحل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب الحل

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها و باعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على تحديد و حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في كل من قانون البلدية المادة 47 والولاية في المادة 48 والمتمثلة في ما يلي:

¹ - بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري(: د ط)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2010، ص:116.

- في حالة خرق أحكام دستورية: إذ تعد ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل و هذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة و هو أولى بالاحترام و بديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه هو الحل¹ .

- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: و هي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها و التي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية² .

- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس : و تكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس و هي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس³ ، و بالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة و ما شكلها و هل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحزر استقالته بصفة فردية و هي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من قانون البلدية و المادة 44 من قانون الولاية⁴ .

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ،ص: 343.

² - علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول - التنظيم الإداري (- د ط) دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع ، الجزائر، 2009، ص:148.

³ - بو عمران عادل ، مرجع سابق ، ص:117.

⁴ - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية مرجع سابق ، ص:259.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم : و هي حالة تم استحداثها بموجب بقانون البلدية و الولاية الجديدين نظرا للصرعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية ونزاهة الجماعات الإقليمية.

إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر و الآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة و إنما تبقى من تقدير السلطة الوصية.¹

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى في حالة تطبيق أحكام الاستخلاف، و لا يعقل أن يستمر المجلس الشعبي المنتخب في عقد جلساته و دوراته و قد فقد نصف أعضائه.

- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي و تعيق السير العادي لهيئات البلدية و هذه الحالة قد أبقى عليها قانون البلدية 11-10 دون قانون الولاية 12-07.

و يطلق على هذه الحالة إصطلاح حالة الانسداد و لقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذا الاختلافات و طبيعته صراحة و ذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.²

¹ - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق ، ص:149.

² - بو عمران عادل ، مرجع سابق، ص:117.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: قد يعمد المشرع و لأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب : هي حالة جديدة تضاف إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها صلاحية الحل¹.

الفرع الثاني: أحكام حل المجالس الشعبية المحلية

تعتبر آلية الحل من أخطر الآليات المنوحة للسلطات الوصية لذا لا يمكن أن تسند إلى جهات إدارية عادية مما دفع المشرع إلى وضع شروط لإعمال آلية الحل وهي إصدار مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده وزير الداخلية سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ليزيل المشرع بهذا كل غموض يتعلق بجهة الاختصاص الفعلية².

و حتى لا تبقى المجالس المحلية في حالة شغور يتم خلال العشرة (10) أيام التي تلي الحل تعيين متصرف و مساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية أما على مستوى الولاية بناء على اقتراح من الوالي يعين وزير الداخلية مندوبية ولائية تمارس الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين و التنظيمات.

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص:279.

² - علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص:54.

و تنتهي مهمة كل من المتصرف و المندوبية الولائية حالما يتم تنصيب مجلس جديد أين حددت المادة 49 من قانون البلدية مدة ستة (06) أشهر لإجراء انتخابات جديدة و المادة 50 من قانون الولاية حددت أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر.

كما استثنى المشرع تجديد المجلس الشعبي سواء كان بلدي أو ولائي خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية و هذا يعني أن مهام المتصرف و المندوبية تستمر إلى غاية إجراء الانتخابات العامة¹.

المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية

رغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات الإقليمية إلا أن ذلك لم يمنع من خضوعهم لرقابة صارمة تترجمها 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 يملك بعض الضمانات لمواجهة قرارات السلطة الوصية (المطلب الأول) في حين يفتقر الأعضاء حق الدفاع عن مراكزهم ضد قرار حل المجلس (المطلب الثاني).

¹ - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص: 346.

المطلب الأول: آثار آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية

إن نظام الرقابة الممارس على أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة لا يمكن أن يخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه إذ سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أثر كل آلية من الآليات الرقابية المسطرة على أعضاء المجالس المحلية منفردين من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

إن أي تغيب و لمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المنتخب الإقليمي لإنهاء مهامه، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمّت المجالس المحلية خاصة البلدية منها الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة، بالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها نجد عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس وهو جزء يسير من الضمانات التي يحضى بها مقارنة بعضو المجلس الولائي والذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية و يوسع من سلطة الوصاية¹.

¹ - بوحنية قوي، مرجع سابق، ص:46.

كما يسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في الأمر 24-67 المتعلق بالبلدية¹ نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمن تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار، بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحررياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو الأمر الذي أكده المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة 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."

الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف

و يظهر أيضا أثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس المحلية في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجريد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن من فعل أي شيء، إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 10-11 التي حولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من

¹ - انظر المادة 90 من الأمر 24-67 المتعلق بقانون البلدية.

دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي¹.

وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهْمش فيه دور المجلس البلدي وتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية.

وعلى عكس السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي، نجد وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات في القانون 12-07 المتعلق بالولاية ، مما يتيح مجالاً أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين وهو أمر يدعونا إلى البحث عن سبب هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة لجهات الوصاية - الوالي و وزير الداخلية خاصة وأن أسباب الإقالة متماثلة في كلا القانونين و يترتب عنها نفس النتائج ، إما الحكم بالبراءة أو الإدانة القضائية يكون نتيجتها الإقصاء من المجلس.

الفرع الثالث: أثر الإقصاء

وهي من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء وتتمثل في تهْميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائياً يقابله في قانون الولاية انعدام تسبب قرار وزير الداخلية المتعلق بحالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أو حالة الإقصاء الجديدة المتعلقة بوجود المنتخب

¹ - بلفتحي عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري،مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق، 2010، ص:117.

الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وفي الوقت نفسه لا يوجد أي مادة في قانون البلدية الحالي تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء بينما قانون الولاية يكتفيها على أنها حالة موجبة للإقصاء¹ ، وهذا يطرح احتمالين أولهما إما أن المشرع اسقط سهوا هذه الحالة في قانون البلدية وتداركها في قانون الولاية وهنا نكون أمام حالة مبهمة وهي لماذا يتعرض عضو المجلس الولائي لهذه العقوبة بينما يفلت منها عضو المجلس البلدي، وما هو العمل في حالة توفر نفس الشروط المنطبقة على عضو في المجلس الشعبي البلدي - حالة التنافي عدم القابلية للانتخاب - والاحتمال الثاني أن المشرع كان يدرك ذلك، وهنا لابد من إعادة النظر في قانون البلدية وادراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سالفًا حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات. لأن الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية و ضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية الرقابة الوصائية.

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية والولاية على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة

¹ - تنص المادة 44 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية " يقضى بقوة القانون ،كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة"

الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة السلطة الوصائية بتوسيع صلاحياتها الرقابية وهذا ليس في صالح المنتخبين المحليين ولا في صالح النهوض بالتنمية المحلية والتي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي ودفع عجلة التنمية إلى الأمام.

المطلب الثاني: آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية

تبرز معالم الرقابة المشددة على الأعضاء المنتخبين بشكل واضح في النظام القانوني للبلدية والولاية من خلال آلية الحل كوسيلة تهدد وبشكل دائم احتفاظ المنتخبين المحليين بصفقتهم التمثيلية والبقاء في مراكزهم القانونية، إذ لم يعد الأمر مجرد عقوبة فردية تستند إلى مبدأ شخصية العقوبة وإنما أصبح الأمر يهدد الوجود القانوني لجميع الأعضاء رغم إحاطة المشرع عملية الحل بضمانات وإجراءات تبدأ من تاريخ إعلان الحل إلى غاية تنصيب مجلس جديد (الفرع الأول)، تتجلى أيضا مسألة الانعكاس السلبي لآلية الحل على المشاريع التنموية وعلى أداء المجالس المنتخبة في تجسيدها ومتابعتها خصوصا إذا كانت على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للمواطنين (الفرع الثاني).

الفرع الأول : أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخب المحلي

ورغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها والمتمثلة في الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات¹، يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل وتنتهي الوجود القانوني للمجالس استنادا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل

¹ - المادة 65 من القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 50، بتاريخ 28 غشت 2016.

الحصر وهذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية وعامل لزعة استقرار الأعضاء في مهمتهم الانتخابية¹.

كما أن الأسباب المذكورة في نصوص قانون البلدية والولاية تشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الوصاية على المجالس والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها خاصة وأن المشرع يسير نحو سياسية التوسع في حالات الحل تؤكد القوانين الحالية. وهذا بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلي.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيودا واسعة لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخول لها سلطة الحل، كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب².

وخلاصة القول أن سلطة الحل تبقى من أخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي³.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 245-05 المؤرخ في 20/07/2005 ، والمرسوم الرئاسي رقم 255-05 المؤرخ في 20/07/2005 المتعلقين بحل المجالس المحلية، الجريدة الرسمية رقم 51.

² - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة (د-ط)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة مصر، (دت)، ص: 293.

³ - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق. ص: 54.

الفرع الثاني : أثر سلطة الحل على التنمية المحلية

تعد المجالس المحلية النواة الرئيسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة، وهذا بحكم قربها من المواطن، كما أنها تمثل عنصر الاستقلالية والرشاد في التسيير¹، ومنه فهي محط أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية محلية تضمن لهم إطارا معيشيا مقبولا، إلا أنه في ظل وجود رقابة الحل الممارسة من طرف سلطة الوصاية والمنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، يصبح الكلام عن تنمية إقليمية مجرد نظرية يفندها الواقع المعاش و الحالة المزرية التي تعيشها معظم بلديات وولايات الوطن.

وللوصول إلى تنمية حقيقية على المستوى المحلي يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لتحقيق ذلك والتي من أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فإن تحقيق الجماعات الإقليمية لدورها التنموي أصبح أمرا غاية في الصعوبة، لهذا ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للجماعات الإقليمية، ومن أجل منح المكانة اللائقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل² أو للتخفيف من حدة الوصاية، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية أعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الأساس القانوني للمجالس الإقليمية.

¹ - سرير عبد الله رابح، المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة، ص:74.

² - المادة 47 من قانون البلدية 10-11 والمادة 48 من قانون الولاية 07-12.

خلاصة الفصل الأول

يتضح مما سبق بيانه أن الرقابة الممارسة على المجالس المحلية في تشريع الجماعة الإقليمية لا تزال تسجل حضورها في كافة عناصر الحياة القانونية لأعضاء المجالس المحلية، كما أن المشرع لا يزال أيضا يفعل نفس الآليات الرقابية التي اعتمدها في القوانين السابقة والمتمثلة في (الإقالة، التوقيف، الإقصاء و الحل).

ويلاحظ من خلال استقرار النصوص القانونية المنظمة لأوجه الرقابة المسلطة على الأعضاء اتجاه المشرع إلى تشديد رقابته من خلال تعزيز دور الجهات المكلفة بعملية الرقابة وتحديد سلطة الوالي على أعضاء المجالس البلدية مما يجعله الفاعل الأساسي وذلك عندما منحه القانون سلطة الانفراد بتوقيف عضو المجلس البلدي من منصبه دون أن يعطل قراره ومن دون استشارة المجلس في ذلك، كما تبرز أيضا معالم تفوق السلطة الوصية في عدم تسبب قرارات الوزارة الوصية بخصوص حالة الإقصاء التي يتعرض لها منتخبو المجالس الولائية وتوسيع نطاق الإقصاء من جهة أخرى.

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

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

- يجب منح الأعضاء المنتخبين ضمانات أكبر ومجالا أوسع لمواجهة قرارات الجهات الوصية، ومن جهة أخرى تتجنب هذه الأخيرة الوقوع في دائرة التعسف في استخدام السلطة.

- يجب إعادة النظر في الحالات الموجبة للحل وضبطها بشكل دقيق ينفي عنها كل تأويل أو تفسير قد تتخذ منه السلطة الوصية ذريعة للحل.

الفصل الثاني:
تمديد نطاق الرقابة الوصائية
على أعضاء المجالس المحلية

تمهيد:

إن التنمية المحلية تعتبر الهدف الأساسي الذي تسعى الجماعات الإقليمية للنهوض به، وذلك من منطلق الدور الذي تلعبه في ذلك، لذلك أخذ المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات بمبدأ إطلاق الاختصاص إلا ما استثنى بنصوص قانونية، وحتى تتمكن المجالس المحلية من ممارسة صلاحياتها لابد أن تتمتع بحرية واسعة للتدخل في مجالات عملها ، وعدم خضوع أعمالها للتعديل فهي تتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصها عن طريق المداولات كأداة قانونية تمارس بها السلطة التقديرية في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في القانون، إلا أن هذه الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية ليست بمطلقة تخضع إلى رقابة وصائية صارمة من طرف السلطة المركزية -الوالي و وزير الداخلية - تقع على الأعمال الايجابية والتي تمارسها من خلال تقنيات التصديق والإلغاء كما تمارس أيضا رقابتها على الأعمال السلبية بواسطة تقنية الحلول. وبهذا يكون المشرع قد سار في اتجاهين متعارضين، فهو من ناحية قد وسع من اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة، ومن ناحية أخرى أخضعها إلى رقابة شديدة تترجمها النصوص القانونية ويؤكدتها تعدد الوسائل الرقابية التي تبناها المشرع لتوسيع مجال تدخله في الشؤون المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين (المبحث الأول) الأمر الذي تولد عنه جملة من الانعكاسات السلبية على دور المجالس المحلية في النهوض بأعباء التنمية المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الايجابية¹ عن طريق المداولات تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حال مطابقتها للقوانين (المطلب الأول)، أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقواعد القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الايجابية

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرته للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق (الفرع الأول) وقد يمنح القانون سلطة الوصاية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن المجالس المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: رقابة التصديق

تعني المصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بأن القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية وقد تكون المصادقة صريحة أو ضمنية بحسب ما ينص عليه القانون.

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص:72.

فالقاعدة العامة أن قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية فخارج دائرة المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية والبطلان النسبي في المادة 61 من قانون البلدية والمادة 56 من قانون الولاية تكون مداوات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور (21) واحد وعشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية سواء تعلق الأمر بمداوات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي)¹.

والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية صراحة على بعض

المداوات لتصبح نافذة والتي تتناول المواضيع التالية:

-الميزانيات والحسابات؛

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية؛

-اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك العقارية².

لكن يمكن أن تتقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع بثلاثين (30) يوما في المادة 58 من قانون البلدية و (شهرين) في المادة 55 من قانون الولاية، وبذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسألة عدم تحديد أجل لتنفيذ المداوات التي تحتاج إلى المصادقة الصريحة من طرف

¹ - محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص164.

² - المادة 57 من قانون البلدية ، و المادة 55 من قانون الولاية.

الوالي بالنسبة لمداومات المجالس الشعبية البلدية ومن طرف من وزير الداخلية لمداومات المجلس الشعبية الولائية.

إن أول ما يلفت الانتباه إليه هو أن المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة لتأشيرة الجهات الوصية على غرار المشرع الفرنسي¹ نفس الاتجاه الذي سلكه في ظل الأمر رقم 67-24 المتعلق بقانون البلدية والأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية².

في حين نجد أن قانون البلدية والولاية لسنة 1990 اتجه إلى تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي اقتصرت على موضوعين نصت عليهما المادتان 42 و 50 من قانون البلدية والولاية على التوالي وهما:

- الميزانيات والحسابات؛

- إحدات مؤسسات عمومية بلدية.

هذه الأخيرة تم استبعادها من قائمة المداومات الخاضعة للمصادقة الصريحة في كل من قانوني البلدية والولاية الحاليين مما يطرح إشكالية مصير المداولة التي يكون موضوعها إنشاء مؤسسة رغم أن قانون البلدية والولاية يمنحان المجالس المحلية الحق في إنشائها³.

¹ - Patrik fransaix, droit administratif, Ellpses, Edition Marketing's A, 2002,p 11.

²-المادة 108 من الامر رقم 67-24 المتعلق بقانون البلدية والمادة 57 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية .

³ - أشار قانون البلدية في المادة 153 والمادة 49 من قانون الولاية على إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

يلاحظ أيضا تمديد المشرع لفترة إيداع المداولات التي لا تحتاج إلى مصادقة

صريحة لدى جهة الوصاية من (15) يوم إلى (21) يوم¹.

الفرع الثاني : رقابة الإلغاء (البطلان)

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصايا أن تزيل قرار صادر عن المجالس

الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، وهذا التدخل يأخذ

صورتان هما²:

أولاً- البطلان المطلق: رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من مداولات المجالس

المحلية إذا ما ثبت توفر أحد الأسباب المذكورة في قانون البلدية أو الولاية.

و التي تتمثل في الأسباب الآتية:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: بهدف المحافظة

على مبدأ المشروعية وهي حالة سبق وأن أشار المشرع إليها في قانون البلدية والولاية

لسنة 1990 مع أن قانون الولاية السابق اكتفي بالمداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات

دون المداولات المخالفة للدستور إلا أنه استدرکہا في القانون الحالي.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في

قوانين الجماعات الإقليمية خاصة وأن المجالس الشعبية تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين

¹ - المادة 56 من قانون البلدية والمادة 54 من قانون الولاية.

² - بو عمران عادل، مرجع سابق، ص: 109.

ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة وقد تتخذ من حرية التعبير ذريعة للمساس برموز الدولة وهي ثوابت وطنية لا يمكن المساس بها.

- المداولات غير المحررة باللغة العربية: ويتجه المشرع إلى التشديد حين ألزم المجالس المحلية بتحرير المداولات التي تدخل ضمن اختصاصها باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة وأحد رموزها¹.

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس: حيث لا يتصور أن تنفذ مداولة تتناول موضوعا خارجا عن نطاق اختصاص المجلس الشعبي الولائي كأن يتناول موضوعا يتعلق قطاع العدالة أو الدفاع مثلا وهي مجالات تحكمها نصوص خاصة ولا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي².

- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس³: إذ أن عقد المداولات خارج أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة⁴ حتى وإن حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولة من اختصاص المجلس.

1 - تنص المادة 25 من قانون الولاية 07-12 على انه "تجري مداولات وأشغال المجلس الشعبي

الولائي بلغة وطنية وتحرر، تحت طائلة البطلان باللغة العربية."

2 - عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية 07-12 ، مرجع سابق، ص:331.

3 - وقد استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على "انه يجوز إبطال هذه المداولات من قبل

الوالي متى وقع خارج الآجال القانونية" قرار بتاريخ 24-11-1993 تحت رقم 89903 المجلة

القضائية العدد الثاني لسنة 1994 ، ص: 201.

4 - عمار بوضياف ، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي

، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص: 21.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس¹: كأصل عام يتم إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي ومنه فان أي مداولة تتم بعيدا عن مقر المجلس تكون في حكم العدم ولا وجود لها من الناحية القانونية.

نشير في النهاية أن الأسباب الثلاث الأخيرة ينفرد بها قانون الولاية ولم يتم التطرق لها في قانون البلدية وهذا دليل على أن المشرع وسع في نطاق الإلغاء الوجوبي (البطلان المطلق) للمداولات بإضافة أسباب جديدة خصّ بها المشرع المجلس الشعبي الولائي تحديدا.

كذلك خول المشرع للوالي سلطة إبطال المداولات الغير مطابقة للقوانين والتنظيمات بقرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 59 من قانون البلدية ويلاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان.

وبالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي يتعين على الوالي حسب المادة 53 من قانون الولاية رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في غضون واحد وعشرون يوما(21) الإقرار بطلانها ويكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية، وفي الوضع السابق أي في ظل

¹ - حيث تنص المادة 22 من قانون الولاية على "تجري مداولات المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي".

قانون 1990 كان لوزير الداخلية سلطة بطلان المداوولات بقرار مسبب من دون تحديد أجل لإعلان البطلان¹.

ثانيا - البطلان النسبي: بالرجوع إلى نص المادة 60 من قانون البلدية 10-11 تكون مداوولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي بما فيهم رئيس المجلس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعمًا لنزاهة التمثيل² وتحقيقًا للصالح العام سواء تعلقت المصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى وكلاء عنهم وهي نفس الأحكام الواردة في المادة 56 من قانون الولاية والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها. ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك لرئيس البلدية أو رئيس المجلس الولائي كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي في حالة توأجهما في وضعية تعارض مصالح متعلقة بهما إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.

¹ - تنص المادة 51 من القانون 90-09 المتعلق بالبلدية على " تبطل بحكم القانون - : المداوولات التي تخرق القانون والتنظيم -مداوولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته - المداوولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي - يعلن عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية."

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري-النشاط الإداري(- د ط) دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، (د ت) ص173.

تبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية أعلاه بقرار معطل يصدره الوالي، وأصاب المشرع عندما أكد على ضرورة تعليل القرار، لكن من جهة أخرى لم يشر إلى المدة الممنوحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 45 من القانون 90-08 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة¹.

وهذا يعتبر مساس باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعل دور المجالس المحلية.

في مقابل حق جهة الوصاية إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إدارياً، وهي إضافة جديدة في قانون 11-10 رغم كون التظلم لم تحدد طبيعته هل هو تظلم ولائي أم رئاسي، إذ يعد بمثابة قناة للحوار تساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة.

ونظراً لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيداً لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 للمجلس الشعبي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتكون جهة الاختصاص هي المحاكم الإدارية بحيث تتولى المنازعات التي تكون الولاية طرفاً فيها والحكم الصادر من طرفها يكون قابلاً للطعن

¹ - تنص المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 على أنه "...يلغي الوالي المداولة بقرار معطل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداءً من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية".

بالاستئناف أمام مجلس الدولة¹ إلا انه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداولة وهو الحق الذي كرسه القانون 08-90 وهو أمر فمن جهة يعتبر المشرع البلدية إطارا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة² تجسيدا لأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية ، في حين يت ارجع المشرع عن منح هذا الحق في القانون الحالي.

وتبطل مداوات المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 57 من طرف الوالي بحكم السلطة المخولة له خلا خمسة عشر يوما (15) التي تلي اختتام دورة المجلس رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة في حل تم إثبات وجود مصلحة ذاتية لأحد الأعضاء أو المقربين منهم³.

إلا أن نص المادة 57 يثير إشكالا إجرائيا حول طرفي الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الولاية كجهة ادعاء ممثلة في الوالي و المجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه وطبقا لنص المادة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر سنة 2008 نجدها تنص صراحة على أهلية التقاضي المتعلقة للهيئات العامة ومنها الولاية التي يمثلها الوالي بينما المجلس الشعبي الولائي محروم من حق التقاضي لكونه لا يملك الشخصية الاعتبارية وعليه يبقى حل هذا الإشكال من اختصاص المشرع.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص: 293.

² - المادة 02 من قانون البلدية 08-90.

³ - المادة 56 من قانون الولاية 07-12.

ويمكن لأي ناخب أو دافع ضريبية تكون له مصلحة ذلك أن يطالب بإبطال المداولة خلال خمسة عشر (15) يوما من إصاق المداولة ويرسل الطلب إلى الوالي برسالة موصى عليها، ومتى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح له أن يرفع دعوى أمام المحكمة المختصة للإبطال المداولة¹.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية

يقتضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها إلا أنه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها، وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية عمد المشرع إلى إحاطتها بجملة من الضمانات والشروط (الفرع الأول)، ونظرا لخطورة سلطة الحلول على استقلالية الجماعات الإقليمية تم أعمالها قانونا و وفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون البلدية والولاية (الفرع الثاني).

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 341-342.

الفرع الأول : سلطة الحلول

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئات الإقليمية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول¹.

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

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح؛
- امتناع البلدية ولجوتها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها؛
- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص²؛
- لممارسة الحلول لا بد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات الإقليمية الخاضعة إلى وصايتها وإلى ضرورة القيام بالتزاماتها³ في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة الإقليمية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرار بالغير.

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص: 182.

² - بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص: 114.

³ - قصير فريدة مزياني، مرجع سابق، ص: 145.

الفرع الثاني : حالات الحلول

نظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع إعمالها في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت. وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكنها أن تتدخل في صورة حلول مالي.

أولا :الحلول الإداري

أقر قانون البلدية 10-11 بموجب المواد 100، 101 ، 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية. حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية¹ حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري² فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن

¹ - بو عمران عادل ، مرجع سابق ، ص:115.

² - ناصر لباد ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، (د ط)، مطبعة صارب ، الجزائر ، 2004، ص:31.

للوالي بعد اعداره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار.

يلاحظ على النص أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا¹.

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

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

¹ - بو عمران عادل ، مرجع سابق ، ص :115.
² - تنص المادة 124 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية على " يجوز للوالي فيما يخص الوثائق التي لها فائدة خاصة محققة وتبين أن شروط محافظتها تعرضها للإتلاف أن يكلف البلدية باتخاذ كل الاجراءات التي يراها مفيدة."

ثانيا : الحلول المالي

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية و إعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لادراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة الإقليمية إلى ذلك¹ تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102،183،184،186 من قانون البلدية والمواد 168 و169 من قانون الولاية والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

و يحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية² التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير انه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا.

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق ص: 201.

² - Lahcene, SERIAK , Lorganizatoin et le fonctionnement de la commune ENAGIEDITONS ,1998,p107.

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

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية (المادة 184) و وزير الداخلية رفقة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الولاية (المادة 169) التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية¹.

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

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

¹ - حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية – دراسة تحليلية وتطبيقية - الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010، ص:19.

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

المبحث الثاني : آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية

الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وأن تتمتع بحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات الإقليمية¹. إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس المحلية ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار (المطلب الأول) كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من أخطر أنواع الرقابة وأشدّها تأثيراً على استقلالية المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس المحلية

إن سلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية لا تسمح للمجالس الشعبية بمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية (الفرع الأول) ، وإلى جانب سلطة المصادقة تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداورات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة (الفرع الثاني).

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص: 190.

الفرع الأول : أثر سلطة التصديق

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

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطي إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بأن الجهات المركزية غالباً ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضع التنفيذ.

كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضاً ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية، ففي قرار للمحكمة العليا(الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18-01-1983¹ والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح ، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19-04-1999² لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث أقر في نص الحكم

¹ - قرار المحكمة العليا(الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18-01-1983.

² - قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19-04-1999.

الصادر في قضية(م د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية وبالتالي ينبغي إبعادها. ويضاف إلى جملة الأسباب السالفة الذكر الشروط المفروضة على قابض البلدية إذ لا يمكنه عدم المصادقة على الأمر بالصرف إلا إذا كانت المداولات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديدا حسب قانون المالية¹.

وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداوات المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215².

الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء

تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداوات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة³، والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداوات المجالس المحلية، فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون 1990 والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل. وتظهر أيضا سلطة الوالي ولأول مرة في إمكانية إلغاءه لمداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب المادة 54 باللجوء إلى القضاء

¹ - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2011، ص:58.

² - المرسوم 215-94 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر رقم 04.

³ - بو عمران عادل، مرجع سابق، ص: 109.

وطلب إبطال أي مداولة غير المطابقة لأحكام المادة 53 ومنه تتقلب الولاية طرفاً مدعياً والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعى عليه في الوقت الذي كان يعلن عن بطلان المداولة في ظل قانون الولاية لسنة 1990 من طرف وزير الداخلية بقرار مسبب¹.

إن رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي وإن كان يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات إلا أنه يثير جملة من الإشكالات القانونية والاجرائية.

فمن الناحية القانونية لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية وعليه لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه، لأنه وبالرجوع إلى نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها لا تنص صراحة على أهلية التقاضي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ومن الناحية الإجرائية نجد أن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء كطرف مدعي والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعى عليه وهو لا يملك الشخصية الاعتبارية بعكس الولاية ومنه يظل مشكل التمثيل القضائي مطروحاً وهذا سيؤدي من دون شك إلى توتر العلاقة بين الوالي كمثل للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية، ومن جهة أخرى سيرتب ظهور النزاع إلى العن فقدان سكان الإقليم ثقته في ممثل السلطة المركزية (الوالي) وفي المنتخبين المحليين كذلك².

¹ - المادة 51 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

² - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص: 334.

كما أن المداولات التي تحيد وتتصرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية بعكس قانون الولاية والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارته إما من جهة إدارية (الوالي) أو سلطة شعبية (الناخبين المحليين) أو المكلف بالضريبة¹.

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي نفس الإشكالات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداولات 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 بالبطلان².

كما أن المداولات التي تحيد وتتصرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير. يبقى في الأخير الإشارة إلى حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقا لأحكام قانون البلدية قد مكنت رئيس المجلس الشعبي البلدي من اللجوء إلى النظم الإداري و الذي لم يبين المشرع طبيعته أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي³، ومن جهة أخرى يسجل غياب حق التقاضي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي مما يبعث على طرح التساؤل التالي:

¹ - عمار بوضياف ، المرجع نفسه ، ص 341.
² - المادة 61 من قانون البلدية 10-11، المتعلق بالبلدية.
³ - المادة 61 نفس المرجع.

ما مدى مشروعية تمثيل المجلس الشعبي الولائي كطرف مدعى عليه وهو لا يتمتع بأهلية التقاضي؟ في حين يحرمه القانون من حق الطعن القضائي.

ومنه إما أن يسمح له بحق الطعن القضائي أو يمنح الشخصية المعنوية وهذا أمر مستبعد وغير وارد في ظل دولة القان ون. و إذا كان القانون الجزائري ما زال يعرف مثل هذه التناقضات في نظامه القانوني ، نجد أن المشرع الفرنسي تنازل عن حق الجماعات المحلية لصالح الرقابة القضائية بموجب قانون 02-مارس 1982 وجعل القضاء الإداري هو الوحيد على إلغاء الأعمال غير المشروعة¹.

المطلب الثاني: أثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات الإقليمية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس البلدي (الفرع الأول) وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات الإقليمية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي (الفرع الثاني).

¹ Martine lombard, Gilles Dumon, Droit Administratif, 5e Edition.Dalloz, 2000, p152.

الفرع الأول : أثر سلطة حل الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس الشعبي البلدي و المنصوص عليها في قانون البلدية¹، فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي. فالمركز القانوني لرئيس المجلس البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلا للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلا للبلدية، و على هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، و تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة وإلى الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية.

وعلى الرغم من حصر و تحديد المشرع لأسباب ودوافع الحل إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه² أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي و بذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال هذا وكأن

¹ - المادة 43-44-45، من قانون البلدية 10-11.

² - بو عمران عادل، مرجع سابق، ص:115.

مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلاليته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية¹.

الفرع الثاني: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية و التي يمكن تبريرها بفكرة كل من يمول يراقب "انجر عنه سلبيات كثيرة مما جعل أيدي الجماعات الإقليمية مغולה وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات الإقليمية من حيث تحديها للموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات ، فإن لها في مقابل ذلك فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول المنوحة للجهات الوصية تتناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات الإقليمية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها² ، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات الإقليمية ومساسا باستقلاليتها³.

1 - محمد العجمي ، مرجع سابق ، ص ص:166-167.
2 - عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007، ص ص:106-107.
3 - محمد العجمي ، مرجع سابق، ص:166.

فألية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات الإقليمية يجب أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية¹، لتمكنها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية²، ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية، وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات الإقليمية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها³.

¹ - عبد القادر موفق، مرجع سابق، ص:106.

² - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، ص:277.

³ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص:44.

خلاصة الفصل الثاني:

بعد أن بينا بالتفصيل واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية في هذا الفصل، يمكننا القول أن السلطة المركزية تمارس قدار كبيرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحوّلت فيه الجماعات الإقليمية - في الواقع العملي - إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي استقلال حقيقي في التسيير و لا تملك أي حرية في اتخاذ القرارات التي تراها ضرورية لتصريف شؤونها المحلية.

إذ يلاحظ أن المشرع قد دعم سلطة الوصاية في ظل تشريع الجماعة الإقليمية الحالي وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة إفراغ استقلالية الجماعات الإقليمية من محتواها، وأصبحت مظاهر التبعية شبه المطلقة هي المهيمنة على العلاقة بين جهات الوصاية والمجالس المحلية حيث وصلت إلى حد إجماع الجماعات الإقليمية عن استخدام الوسائل القانونية لضمان استقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة.

وانطلاقا مما سبق نرى أنه لا بد من ربط مظاهر الرقابة السالف ذكرها بضمانات أكثر فاعلية ووضوح تضيقي قدرها ملموسا من الاستقلالية والحرية اللازمين لحسن سير عمل المجالس ويمكن تحديد بعض هذه الضمانات في مايلي:

- ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وأن يترك تقدير الملائمة للمجالس الإقليمية قدر الإمكان؛
- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليق قرارات الإلغاء ومنح مجال أوسع للطعن القضائي؛

- أن لا تحل الجهات المركزية محل الجماعات الإقليمية في أداء مهامها في الجانب المتعلق بحلول الوالي محل رؤساء البلديات إلا في أضيق الحدود.

خاتمة

خاتمة

نستخلص من خلال بحثنا هذا أن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات الإقليمية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات الإقليمية بالتموقع الايجابي الذي يمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

إذ يتضح من دراسة تشريع الجماعة الإقليمية أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات الإقليمية، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات الإقليمية خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية، مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات الإقليمية تحت مجهر الرقابة الوصائية.

فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات الإقليمية في الاضطلاع بدورها التنموي على مستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات الإقليمية خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل وما تمثله من خطورة على المجالس المحلة باعتبارها جهاز قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

خاتمة

مما سبق يتبين أن الإطار القانوني لنظام الرقابة الوصائية قائم على علاقة تحكمية بين السلطة الوصية والهيئات الإقليمية وهذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون البلدية والولاية الحاليين كما يلاحظ أيضا غياب الرقابة الحزبية، هذه الأخيرة تراجع دورها بشكل كبير وتضاعل مفعولها بشكل يكاد لا يظهر على الساحة ومرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب وتغليب المصالح الشخصية على حساب مصلحة المواطنين والتنمية المحلية.

وفي الأخير يمكن القول أننا حاولنا إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية، وحاولنا الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى بعض الاستنتاجات والتي من أهمها مايلي:

- إن الجماعات الإقليمية في الجزائر تعاني من إشكالات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات إحتكار فرض سلطة القرار بيد المركزية الإدارية؛
- ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات الإقليمية حرية أكبر في إدارة الشؤون العامة؛
- منح نوع من الحرية في فرض الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قرارات دون اللجوء إلى السلطة المركزية؛

خاتمة

- تجسيد مبدأ الديمقراطية التشاركية في تسيير الشؤون المحلية للمواطن؛
- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية المحلية؛
- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة ؛
- ضبط الرقابة الوصائية من جهة وتفعيل دور رقابة القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة؛
- محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة وزيادة فعالية أدائها؛
- إعادة النظر في معايير تشكيل المجالس المنتخبة من خلال دراسة النظام الانتخابي وما يقوم عليه من معايير تضمن السير الحسن للشأن المحلي وتقديم خدمات في مستوى تطلعات مواطنيه.

A decorative rectangular border with intricate scrollwork and floral patterns in brown and gold tones, framing the central text.

قائمة المصادر والمراجع

1-المراجع باللغة العربية:

-أولا :الكتب

-بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، (د ط)،دار الهدى للنشر والتوزيع
الجزائر،2010.

- حمدي سليمان القبيلات ،الرقابة الإدارية والمالية على أجهزة الحكومة -دراسة تحليلية
وتطبيقية-الطبعة الثانية ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ، 2010.

- محمد الصغير بعلي،القانون الإداري -التنظيم الإداري، النشاط الإداري(-د ط)دار العلوم
للنشر والتوزيع الجزائر(د ت).

- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية،(دط)، دار العلوم للنشر والتوزيع
الجزائر،(د ت)

- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري،الطبعة الثالثة ،متيجة للطباعة ،الجزائر، 2006.

- سليمان محمد الطماوي،الوجيز في القانون الإداري،(دط)دار الفكر العربي للنشر والتوزيع
،مصر،(د ت).

- علاء الدين عشي ،شرح قانون البلدية ، القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ،الطبعة الأولى ،
الجزائر دار الهدى عين مليلة ،الجزائر ، 2011.

-علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري ،-الجزء الأول التنظيم الإداري(-د ط)،دار الهدى
عين مليلة ،الجزائر ، 2009.

- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع
الجزائر، 2007.

-قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، (د ط)، الجزائر، 2001.

- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، (د
ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

ثانيا: الرسائل الجامعية

- بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، ماجستير جامعة
قسنطينة، كلية الحقوق، 2011.
- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع
الجزائري، دكتوراه، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر،
ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة، 2011.
- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر،
ماجستير، جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ورقلة، 2011.

ثالثا: المقالات العلمية

- بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، بمجلة فكر ومجتمع، الصادرة عن طاكسيج.كوم للدراسات والنشر التوزيع، الجزائر العدد التاسع، 2011.
- بسمة عولمي ، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ،مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع.
- عبد الحليم مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس-جامعة محمد خيضر بسكرة.
- عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد الثاني، 2007.
- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
- عمار بوضياف ، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي ،مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس،جامعة محمد خيضر بسكرة.
- سرير عبد الله رابح،المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية ،مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة.

2-مراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Patrik franssaix , droit Administratif Ellipses, Edition Marketing 's A, 2002.
- 2- Martine lombard, Gilles Dumont Droit Administratif, 5e Edition Dalloz2000
- 3- Lahcene, SERIAK , Lorganizatoin et le fonctiooement de la commune, ENAGIEDiTONS, 1998.

3-القانون الأساسي:

- أ- دستور 28 نوفمبر المنشور في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ج/ر رقم 25.

ب-القوانين:

- القانون العضوي 16-10 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ج ج ج، عدد 50، بتاريخ 28 غشت 2016.

-الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1996 المتضمن قانون البلدية ج/ر رقم 06.

-الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 02 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية ج/ر رقم 44.

-القانون 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية ج/ر رقم 15.

-القانون 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية ج/ر رقم 15.

-القانون 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

-القانون 10-11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية ج/ر رقم 37.

-القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية ج/ر رقم 12.

ج-المراسيم:

-المرسوم 215-94 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.الجريدة الرسمية رقم 04.

-المرسوم الرئاسي رقم 245-05 المؤرخ في 20 جويلية 2005 يتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، ج/ر رقم 51 .

د-القرارات القضائية:

-قرار عن المحكمة العليا بتاريخ 24 أكتوبر 1993 تحت رقم 89903 المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1994.

الفهرس

إهداء

شكر

أ-هـ.....	مقدمة.....
21-01.....	الفصل الأول: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.....
01.....	تمهيد.....
02.....	المبحث الأول: آليات الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.....
02.....	المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية
03.....	الفرع الأول: الإقالة.....
05.....	الفرع الثاني: التوقيف.....
07.....	الفرع الثالث: الإقصاء.....
09.....	المطلب الثاني : الحل كآلية للرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية.....
09.....	الفرع الأول: أسباب الحل.....
12.....	الفرع الثاني: أحكام حل المجالس الشعبية المحلية.....
13.....	المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس المنتخبة.....
14.....	المطلب الأول: آثار آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة.....
14.....	الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة.....
15.....	الفرع الثاني:أثر سلطة التوقيف.....
16.....	الفرع الثالث: أثر الإقصاء.....
18.....	المطلب الثاني:آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية.....
18.....	الفرع الأول : أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخب المحلي.....
20.....	الفرع الثاني : اثر سلطة الحل على التنمية المحلية.....
21.....	خلاصة الفصل الأول.....

47-22.....	الفصل الثاني: تمديد نطاق الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية.....
22.....	تمهيد.....
23.....	المبحث الأول: طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية.....
23.....	المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الايجابية.....
23.....	الفرع الأول: رقابة التصديق.....
26.....	الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان).....
32.....	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية.....
33.....	الفرع الأول: سلطة الحلول.....
34.....	الفرع الثاني: حالات الحلول.....
38.....	المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية.....
38.....	المطلب الأول: أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس المحلية.....
39.....	الفرع الأول: أثر سلطة التصديق.....
40.....	الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء.....
43.....	المطلب الثاني: اثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية.....
44.....	الفرع الأول: أثر سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
45.....	الفرع الثاني: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية.....
47.....	خلاصة الفصل الثاني.....
50-48.....	خاتمة.....
55-51.....	قائمة المصادر والمراجع.....
57-56.....	الفهرس.....