وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق
تخصص إدارة عامة

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر

تحت عنوان

آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية على ضوء القانون

من إعداد الطالبة:

- عزالدين إيمان

تحت إشراف الأستاذ:

- عبد اللاوي جواد

لجنة المناقشة:

- ..... مشرفا
- ..... مناقشا
- ..... مناقشا

السنة الجامعية: 2015-2016

شكر وعرفان

أشكر الله عز وجل الذي أنعم علي بإتمام هذا البحث.
كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذي الكريم عبد اللاوي جواد بتفضله علينا وذلك بقبوله الإشراف على هذه المذكرة وعلى كل الاهتمام والرعاية التي غمرنا به وعلى رحابة صدره وتفهمه نشكره على كل النصائح والتوجيهات القيمة طيلة المدة المخصصة للبحث، فله منا أطيب التحيات وأزكى معاني العرفان.
أشكر أيضا والدي الكريمين على دعائهما لي وباستمرار وأخواتي و إخوتي كل باسمه.
الشكر موصول أيضا إلى كل أساتذتي المحترمين من دون استثناء فلم منا جزيل الشكر عل كل المجهود الذي بذلوه من أجلنا طوال مشوارنا الدراسي .
والى زملاء الدراسة خاصة طلبة الماستر دفعة قسم الحقوق تخصص قانون إداري.

عز الدين إيمان

إهداء

إلى والدي الكريمين ،

إلى إخوتي و أخواتي ،

إلى أستاذي الفاضل عبد اللاوي جواد ،

إلى زميلاتي وزملائي الطلبة ،

إلى كل من علمني حرفا أنار لي درب العلم للوصول إلى الهدف المنشود.

مقدمة

مقدمــة

يبدو أن تعدد وظائف الدولة وتنوع مشكلاتها من جهة، وتعدد متطلبات العصر من جانب آخر. أدى إلى ازدياد القناعة بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والذي يعرف بنظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، بحيث أصبح يحمل في العصر الحديث صبغة عالمية تبنته معظم دول العالم.

إن الجزائر وكغيرها من الدول أخذت هي الأخرى بنظام اللامركزية الإدارية، وعملت على إرساء إدارة محلية، تتماشى حسب متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

و يقوم نظام اللامركزية الإدارية[1] على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات و وحدات محلية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية.

هذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة البت في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية، وبالانتخاب كوسيلة لتحقيق استقلالية أعضاء الجماعات المحلية.

إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات

[1] - ناصر لباد ، القانون الإداري، التنظيم الإداري،قالمة، الجزائر،مطبعة قالمة،2001، ص 42.

مقدمــة

المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة وللاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى ، كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح الجماعات المحلية ، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة" لا وصاية إلا بنص"خلافا للرقابة الرئاسية[1].

فمسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري ارتبط دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية ، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد اتجاه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية شديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسية الانفتاح السياسي، لكن أثبت الواقع العملي إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية[2].

---

[1] - فريدة قصير مزياني،مبادئ القانون الإداري الجزائري،باتنة، الجزائر،2003، ص 89.

[2] - عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري،المحمدية، الجزائر،دار جسور للنشر والتوزيع،الطبعة الثانية،2007، ص 125.

مقدمــة

ليأتي المشرع فيما بعد بالقانون 11-10 المتعلق بالبلدية و12-07 المنظم للولاية كبديل للقانون السابق المتعلق بالجماعات المحلية يطبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس المحلية، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة المشددة والذي تؤكده آليات الرقابة الممنوحة لسلطة الوصاية.

ومن بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هو صدور قانون البلدية والولاية الجديدين وذلك في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة ، كذلك محاولة البحث للوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية و بيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها، وانعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية وعلى الإطار المعيشي للمواطنين.

و تكمن أهمية الدراسة في البعد الذي يحظى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم ، وعلى صعيد داخلي اهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية والولاية السابقين.

ونشير إلى أن الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث قلة المراجع المتخصصة في مجال الرقابة على المجالس المحلية كموضوع مستقل بذاته.

ويمكن الإشارة إلى أن الدراسات السابقة حول موضوع البحث قد تم تناوله كدراسة مستقلة في رسالة ماجستير للأستاذ بن ناصر بوطيب بعنوان" **الرقابة الوصائية وأثرها على**

مقدمــة

المجالس الشعبية 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 إعاقة تقدم التنمية المحلية . كما أن رسالة دكتوراه لفريدة مزياني بعنوان "**المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**" والتي تطرقت فيها إلى الرقابة الوصائية في سياق جزئيات البحث أين تعرضت فيه إلى مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية والولائية وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية لأنها تهدر الاستقلال المحلي.

وقد اقترصت أهداف هذه الدراسة على بيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07، وبيان انعكاس هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال استقراء النصوص القانونية الواردة في كل من قانون البلدية والولاية الحاليين.

ويكتسي هذا الموضوع أهمية كبيرة من خلال الأهداف التي تسعى إليها الدراسة وذلك في محاولة لاستكمال مسار البحث في هذا الموضوع والذي سبقنا إليه أساتذة وباحثون، كما تتجلى لنا أهداف الدراسة في توضيح آليات الرقابة الوصائية ، ومجال تطبيقها في ضوء قانون البلدية والولاية الحاليين، بالإضافة إلى توضيح علاقة الرقابة التي تربط بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ، وكذا تحديد أهم الآثار المترتبة عن

مقدمــة

ممارستها من جهة والكشف عن مدى فعالية النظام الرقابي على الجماعات المحلية من جهة أخرى.

وفي ظل الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية نجد أن المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في القوانين الحالية محاولا في نفس الوقت المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الاستقلال الممنوح لها وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة ومنه نطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى كرس المشرع نظام الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 ؟

وتتفرع على هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

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

-ما هي أهم المستجدات التي جاء بها كل من قانون البلدية والولاية في ما يتعلق بسلطة الرقابة وما مدى انعكاسها على استقلالية المجالس المحلية ؟

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية والولاية الحاليين وتحليل نظام الرقابة الوصائية من خلال استقراء النصوص المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وبيان أهم الآثار المترتبة عنه.

ولمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين:

مقدمــة

خصصنا الفصل الأول لدراسة كيفية ممارسة الآليات الرقابية على أعضاء المجالس المحلية سواء كانت في صورة عقوبات فردية أو في شكل عقوبة جماعية تشمل كافة الأعضاء من دون استثناء كمبحث أول ودراسة الآثار المترتبة عن استعمال مثل هذه الآليات في المبحث الثاني.

أما الفصل الثاني خصصناه لدراسة أوجه الرقابة الممارسة على أعمال المجالس المحلية وطبيعة هذه الرقابة في المبحث الأول وانعكاس هذه الآليات الرقابية على استقلالية الجماعات المحلية وعلى ودورها التنموي في المبحث الثاني وقد ختمنا كلا الفصلين بخلاصة تضم أهم النتائج التي توصلنا إليها.

إذ يسمح لنا هذا التقسيم بدراسة واقع الرقابة الوصائية الممارسة على الهيئات المحلية من خلال تسليط الضوء على آليات الرقابة الممارسة على الأعضاء كما تتناول بيان عملية الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية الإيجابية والسلبية على السواء.

الفصل الأول : تشديد الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

الفصل الثاني :توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية

الفصل الأول

تشديد الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين 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 للرقابة الوصائية والذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أين يظهر فيها وبشكل واضح التأثر 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 (المبحث الأول)، وأثرها على استقرار مراكزهم القانونية ومدى انعكاس ذلك على مستوى التنمية المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول :آليات الرقابة على أعضاء المجالس المحلية.

تعد المجالس المحلية هيئات منبثقة من إرادة الشعب اعتمادا على أسلوب الانتخاب[1] كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم ، ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية حدد المشرع الأحكام القانونية التي تؤطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية – الوالي ووزير الداخلية – في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صور 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 :آليات الرقابة الفردية:

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها [2] من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى آخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم ,ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصاية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني

1 - المادة 65 من القانون المتعلق بنظام الإنتخابات الجريدة الرسمية رقم 01 ، 2012، ص17.

2 - محمد الصغير بعلي : قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، ص 101.

المتعلق بالبلدية و الولاية تختلف من حيث أسباب تفعيلها و إجراءات إعمالها والتي اختزلها المشرع في الإقالة و التوقيف و الإقصاء وهو ما سيتم التطرق إليه تباعا في الفروع التالية.

الفرع الأول :الإقالة

تُعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين[1] والتي يرجع سببها بحسب نص المادة 45 من قانون البلدية والمادة 43 من قانون الولاية إلى التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة وبناءا 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 حضوريا كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به إلا أن المنتخب الولائي لا يحضى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس 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.

من خلال دراسة النصين المذكورين أعلاه يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية وللحد منها اقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب ، ومن هنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة

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

حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغييب.

كما تثير حالة التغيب جملة من الملاحظات تتلخص فيما يلي:

– إن حالة التغييب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة يتم معالجتها لأول مرة وإنما قد سبق أن أشار إليها المشرع في القانون 67–24 و القانون 69–38 المتعلقين بالبلدية والولاية. [1] واستثناها في قانون البلدية والولاية لسنة 1990.

–إذا كانت المادة 45 من قانون البلدية 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 انه في حالة من حالات التنافي أوانه 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 قانون البلدية 67-24 ، و المادة 37 من قانون الولاية 69-38، السابقين قبل إلغائهما.

الفرع الثاني:التوقيف

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي [1] ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائرية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية.[2]

فالمادة 43 من قانون البلدية 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 تأخير.[3]

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 معلل منه بعد إجراء مداولة للمجلس الولائي.

ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف ما يلي:

1 - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ،الطبعة الثانية ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر2007 ،ص 265.

2 - محمد الصغير بعلي : مرجع سابق ،ص 101.

3 - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر2012 ، ص 284.

- أن المشرع أراد من وراء حصر الأسباب المؤدية إلى التوقيف إزالة الغموض الذي كان يعتري 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 اللهث وراء المنصب لتحقيق المآرب الشخصية [1] وعلى رأسها قانون مكافحة الفساد خاصة الجانب المالي وما يحمله من أهمية بالغة كونه عصب التنمية المحلية ومحركها الأساسي
- ومن المسائل التي تلفت الانتباه كذلك مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس البلدي والتي يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف من دون تسبيب ودون اخذٍ لرأي المجلس الشعبي البلدي [2] 2 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 بقرارمعلل من وزير الداخلية.

1 - بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع ،الجزائر، 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 45 من قانون الولاية 12-07 عبارة "...يمكن..."و التى 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 تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة جزائرية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة.[1] حيث تنص المادة 44 من قانون 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"

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 وضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكمية.[2]

1 - عمار بوضياف :شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص 285.

2 - أنظر المادة : 31 من قانون البلدية 90-08 و المادة 40 من قانون الولاية 90-09، المعدلين بالقانون 11-10: الجريدة الرسمية ،عدد 37 ،03 جويلية 2011 المتعلق بالبدية، و القانون 12-07، الجريدة الرسمية، عدد 12، 29 فبراير 2012، المتعلق بالولاية.

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 الانتخابية [1]، وبنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم إقصاء العضو الذي ثبت أنه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه و يحق للعضو المعني بالإقصاء الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة.[2]

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 بحرمانه منبعض 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 بضّم سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية كحالة وحيدة عرفها النظام القانوني للجماعات المحلية قبل صدور قانوني البلدية والولاية الجديدين.

1 - عمار بوضياف :شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر2012 ، ص 327.

2 - انظر المادة رقم 1من القانون 98-01 المؤرخ في 30ماي 1998،المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعلمه.

المطلب الثاني : الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية:

يعد الحل الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء ولكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية و وهو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها.[1] 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 و الولاية في المادة 48 والمتمثلة في ما يلي:

- 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 الحل.[2]

1 - بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري:(د ط)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين مليلة الجزائر2010 ، ص 116.

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

- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس :و هي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها و التي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كاكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.[1]
- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس و هي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس[2] وبالعودة 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 يحرر استقالته بصفة فردية و هي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 43 من قانون البلدية و المادة 44 من قانون الولاية.[3]
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم : و هي حالة تم استحداثها بموجب تعديل 2005 المتعلق بقانون البلدية و الولاية نظرا للصراعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية و نزاهة الجماعات المحلية.

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. [4]

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

2 - بوعمران عادل : مرجع سابق ،ص 117.

[3] - عمار بوضياف: شرح قانون البلدية مرجع سابق ، ص 259.

[4] - بوعمران عادل : مرجع سابق ، ص 117.

- 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 هذه الاختلافات و طبيعته صراحة و ذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.[1]

- 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 الحل. [2]

[1] - علاء الدين عشي :مد خل القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 149.

[2] - عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 279.

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 بناءا على تقرير يعده وزير الداخلية سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ليزيل المشرع بهذا كل غموض يتعلق بجهة الاختصاص الفعلية.[1]

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 والتنظيمات.

و تنتهي مهمة كل من المتصرف و المندوبية الولائية حالما يتم تنصيب مجلس جديد أين حددت المادة 49 من قانون البلدية مدة ستة (6) أشهر لإجراء انتخابات جديدة و المادة 50 من قانون الولاية حددت أجل أقصاه ثلاثة (3) 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 العامة.[2]

[1] - علاء الدين عشي : شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص 279.

[2] - عمار بوضياف : شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ،ص 346.

المبحث الثاني :أثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس المنتخبة

رغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات المحلية 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 منف ردين 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).

المطلب الأول :آثار آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة

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 المسلطة على أعضاء المجالس المحلية منفردين من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول:أثر سلطة الإقالة

إن أي تغّيب و لمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المحلي المنتخب لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها [1] الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل

[1] - بوحنية قوي : مرجع سابق ، ص 46.

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 و استقرار أعضاء المجالس المحلية و يوسع من سلطة الوصاية.

كما يسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في قانون 67-24 [1] 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 وحرياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو أمر أكده لقد أكد 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." [2]

الفرع الثاني:أثر سلطة التوقيف

و يظهر أيضا اثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس المحلية في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع

[1] - انظر المادة 90 من قانون البلدية لسنة 1967.

[2] - دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية ، اطلع عليه بتاريخ 07-01-2011 من الموقع الإلكتروني التالي *Forum.univbiskra.net/index.php?topic*=18503.0

مداها وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن فعل أي شيء.

إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 11-10خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل[1] ، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي.[2]

وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمّش فيه دور المجلس البلدي و تتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية النسبة 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 12-07المتعلق بالولاية ،مما يتيح مجالا 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 ويترتب 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 تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء

[1] - انظر المادة 43 من قانون البلدية لسنة 2011.

[2] - بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري،مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق، 2011 ،ص 117.

العضو المدان جزائيا يقابله في قانون الولاية انعدام تسبيب قرار وزير الداخلية المتعلق بحالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أو حالة الإقصاء الجديدة المتعلقة بوجود المنتخب 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 يكيفها على أنها حالة موجبة للإقصاء [1] 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 و إدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سالفا حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات.لان الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية و ضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية الرقابة الوصائية.

1 - تنص المادة 44 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على" **يقصى بقوة القانون ،كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث** (3) **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"

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية والولاية الحاليين على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة السلطة الوصاية 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 بصفتهم النيابية 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[1] (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).

1 - المادة 49 من قانون البلدية11 10 - المادة 50 من قانون الولاية 12-07.

الفرع الأول : أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين

ورغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها والمتمثلة في الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات [1] يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل وتنهي الوجود القانوني للمجالس استنادا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر وهذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية وعامل لزعزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.[2]

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 وان المشرع يسير نحو سياسية التوسع في حالات الحل تؤكده القوانين الحالية. وهذا بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلي.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيودا فضفاضة [3] لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخول لها سلطة الحل .كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

1 - المادة 65 من القانون العضوي 12-01المتعلق بالانتخابات الجريدة الررسمية رقم 01ص 17.

2 - المرسوم الرئاسي رقم05-254، المرسوم الرئاسي رقم 05-255 المؤرخ في 20-07-2005 المتعلقين بحل المجالس المحلية، الجريدة الرسمية رقم 05.

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

وخلاصة القول أن سلطة الحل تبقى من اخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناءا على مرسوم رئاسي هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي.[1]

الفرع الثاني : اثر 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 التسيير،[2] 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 محلية مجرد نظرية يفندها الواقع المعاش و الحالة المزرية التي تعيشها معظم بلديات وولايات الوطن.

وللوصول إلى تنمية حقيقية على المحلي يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لتحقيق ذلك والتي من أهمها عامل الاستقرا ر في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فإن تحقيق الجماعات المحلية لدورها التنموي أصبح أمرا غاية في الصعوبة، لهذا ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للجماعات المحلية، و من أجل منح المكانة اللائقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل [3] والتخفيف من حدة

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

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

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

الوصاية، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية إعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس المحلية.

خلاصة الفصل الأول

يتضح مما سبق بيانه في هذا الفصل أن الرقابة الممارسة على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين لا تزال تسجل حضورها في كافة عناصر الحياة القانونية لأعضاء المجالس المحلية ،كما أن المشرع لا يزال أيضا يفعِّل نفس الآليات الرقابية التي اعتمدها في القوانين السابقة والمتمثلة في(الإقالة، التوقيف، الإقصاء، الحل).

ويلاحظ من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لأوجه الرقابة المسلطة على الأعضاء اتجاه المشرع إلى تشديد رقابته من خلال تعزيز دور الجهات المكلفة بعملية الرقابة وتحديدا سلطة الوالي على أعضاء المجالس البلدية مما يجعله الفاعل الأساسي وذلك عندما منحه القانون سلطة الانفراد بتوقيف عضو المجلس البلدي من منصبه دون أن يعلل قراره ومن دون استشارة المجلس في ذلك، كما تبرز أيضا معالم تفوق السلطة الوصية في عدم تسبيب قرارات وزير الداخلية 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 ما يلي:

- يجب منح الأعضاء المنتخبين ضمانات اكبر 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

توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية

تلعب الجماعات المحلية دورا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية انطلاقا من حجم الصلاحيات والاختصاصات الموكلة لها، والتي ترتبط من حيث مدى اتساعها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة.

حيث يأخذ المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات بمبدأ إطلاق الاختصاص إلا ما استثني بنصوص قانونية منتهجا في ذلك الأسلوب الفرنسي القائم على إطلاق اختصاص المجموعات المحلية، وهو المبدأ الذي لازال يعتمده المشرع في ظل قانوني البلدية والولاية الحاليين.

وحتى تتمكن المجالس المحلية من ممارسة صلاحياتها لابد أن تتمتع بحرية واسعة للتدخل في مجلات عملها من خلال تمتعها بسلطة المبادأة، وعدم خضوع أعمالها للتعديل فهي تتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصها عن طريق المداولات كأداة قانونية تمارس بها السلطة التقريرية 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،[1] فهو من ناحية قد وسع من اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة، ومن ناحية أخرى أخضعها إلى رقابة شديدة

1 - سليمان محمد الطماوي : مرجع سابق ، ص 265.

تترجمها النصوص القانونية ويؤكدها 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 الايجابية[1] 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 [1] 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 مداولات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين[21] يوما من تاريخ إيداعها بالولاية سواء تعلق الأمر بمداولات المجلس البلدي أو الولائي.

والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية صراحة على بعض المداولات لتصبح نافذة والتي تتناول المواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية .
- اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك العقارية.[2]

لكن يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع (بثلاثين) يوما في المادة 58 من قانون البلدية و (شهرين) في المادة 55 من قانون الولاية، وبذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسألة عدم تحديد اجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من وزير الداخلية.

1 - محمد العجيمي : موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي؟، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 164.

2 - المادة 41 من قانون البلدية ،والمادة 44 من قانون الولاية.

إن أول ما يلفت الانتباه إليه هو أن المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة لتأشيرة الجهات الوصية على غرار المشرع الفرنسي [1] نفس الاتجاه الذي سلكه في ظل قانون البلدية 67-24 وقانون الولاية 69-38.[2]

في حين نجد أن قانون البلدية والولاية لسنة 1990 اتجه إلى تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي اقتصرت على موضوعين نصت عليهما المادتان 42 و50 من قانون البلدية والولاية على التوالي وهما:

- الميزانيات والحسابات.
- إحداث مؤسسات عمومية بلدية.

هذه الأخيرة تم استبعادها من قائمة المداولات 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 إنشائها.[3]

يلاحظ أيضا تمديد المشرع لفترة إيداع المداولات التي لا تحتاج إلى مصادقة صريحة لدى جهة الوصاية من15 يوما إلى21 يوما. [4]

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

2 - المادة 108 من قانون البلدية 67-24 و المادة 57 من قانون الولاية 69-38.

3 - أشار قانون البلدية في المادة 153 والمادة 146 من قانون الولاية على إمكانية إنشاء مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

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

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 هما : [1]

أولا البطلان المطلق : رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من مداولات المجالس المحلية إذا ما ثبت توفر احد 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 وان أشار المشرع إليها في قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع أن قانون الولاية السابق اكتفي بالمداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات دون المداولات المخالفة للدستور إلا انه استدركها في القانون الحالي.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قوانين الجماعات المحلية خاصة وأن المجالس الشعبية تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة وقد تتخذ من حرية التعبير ذريعة للمساس برموز الدولة وهي ثوابت وطنية لا يمكن المساس بها.

1 - بوعمران عادل : مرجع سابق ،ص 109.

- 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 واحد رموزها. [1]
- 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 المحلي.[2]
- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس [3]: إذ أن عقد المداولات خارج أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة[4] حتى وان حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولة من اختصاص المجلس.
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس: كأصل عام يتم إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي[5] ومنه فان أي مداولة تتم بعيدا عن مقر المجلس تكون في حكم العدم ولا وجود لها من الناحية القانونية.

---

1 - حيث تنص المادة 25 من قانون الولاية 12-07 على انه "**تجري مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر، تحت طائلة البطلان باللغة العربية.**"

2 - عمار بوضياف : شرح قانون الولاية 12-07 ،المرجع السابق ،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 24-10-1993 تحت رقم 89903 المجلة القضائية العدد الثاني لسنة 1994، ص 201.

4 - عمار بوضياف: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الج ا زئري والتونسي ، مجلة الاجتهاد القضائي ،العدد السادس،جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 21.

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

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 يوما21 لإقرار بطلانها ويكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية. وفي الوضع السابق أي في ظل قانون 1990 كان لوزير الداخلية سلطة بطلان المداولات بقرار مسبب من دون تحديد اجل لإعلان البطلان.[1]

ثانيا : البطلان النسبي :

بالرجوع إلى نص المادة 60 م ن القانون11-10 تكون مداولات 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 ودعما

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

لنزاهة التمثيل [1] وتحقيقا للصالح العام سواء تعلقت المصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الأربعة أو حتى كوكلاء 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 و الولائي في حالة تواجدهما في وضعية تعارض مصالح متعلقة بهما إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي أو الولائي .

تبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية أعلاه بقرار معلل يصدره الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص 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 المداولة. [2]

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.

1 - محمد الصغير بعلي : القانون الإداري- التنظيم الإداري -النشاط الإداري- دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة الجزائر، ص 173.

2 - تنص المادة 54 من قانون البلدية لسنة 1990 على انه "... **يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداءا من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية".**

في مقابل حق جهة الوصاية إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، 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.

ونظرا لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 للمجلس الشعبي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتكون جهة الاختصاص هي المحاكم الإدارية بحيث تتولى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها والحكم الصادر من طرفها يكون قابل للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة [1] إلا انه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداولة وهو الحق الذي كرسه القانون 90-08 وهو أمر فمن جهة يعتبر المشرع البلدية إطارا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة [2] تجسيدا لأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية ، في حين يتراجع المشرع عن منح هذا الحق في القانون الحالي.

وتبطل مداولات 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

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

[2] - المادة 2 من قانون البلدية 90-08.

دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة في حل تم إثبات وجود مصلحة ذاتية لأحد الأعضاء أو المقربين منهم. [1]

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 838 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.

ويمكن لأي ناخب أو دافع ضريبة تكون له مصلحة ذلك أن يطالب بإبطال المداولة جلال خمسة عشر15 يوما من إلصاق المداولة ويرسل الطلب إلى الوالي برسالة موصى عليها. ومتى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح له أن يرفع دعوى أمام المحكمة المختصة للإبطال المداولة.[2]

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 الإعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها إلا انه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية

[1] - المادة 56 من قانون الولاية 12-07.

[2] - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص- ص 341-342.

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 المحلية تم أعمالها قانونا و وفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون البلدية والولاية (الفرع الثاني).

الفرع الأول :سلطة الحلول

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

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

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.
- امتناع البلدية ولجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها.
- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص .[2]

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

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

لممارسة الحلول لا بد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها والى ضرورة القيام بالتزاماتها.[1] في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير.

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

حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية [2] حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار

[1] - قصير فريدة مزياني: مرجع سابق ص 145.

[2] - بوعمران عادل : مرجع سابق : ص 115.

واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري[1] فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار.

يلاحظ على النص انه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعذار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا.[2]

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.

[1] - ناصر لباد: القانون الإداري: النشاط الإداري ،الجزء الثاني ، مطبعة صارب ، الجزائر، 2004، ص 31.

[2] - بوعمران عادل : مرجع سابق ، ص 115.

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 مالم يوضحه في قانون البلدية لسنة 1990 واكتفى بعبارة(...التي لها فائدة خاصة محققة...) . [1]

ثانيا :الحلول المالي :

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك . [2]

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 والمواد169،168من 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 الميزانية [3]، 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

[1] - 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 الإجراءات التي يراها مفيدة."

[2] - مسعود شيهوب : مرجع سابق ص 201.

[3]- Lahcene, SERIAK : Lorganizatoin et le fonctiooemeent de la commune ENAGlEDiTONS 1998.p107.

انه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا.

ولا تختلف إجراءات الحلول في قانون الولاية الواردة في نص المادة 186 عن تلك المنصوص عليها في قانون البلدية إلا في ما يتعلق بالإجراء المتعلق بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ [1] خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية (المادة 184) ووزير الداخلية رفقة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الولاية (المادة169) التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية اتخاذ التدابير الضروري لتأمين التوازن الدقيق للميزانية.

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

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

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

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

المبحث الثاني :آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية

الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وان تتمتع بحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات المحلية. [1]

إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال و قرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار(المطلب الأول) كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من اخطر أنواع الرقابة وأشدها تأثيرا على استقلالية المجالس المحلية (المطلب الثاني).

[1] - مسعود شيهوب : مرجع سابق ،ص621

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 قرارتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية(الفرع الأول) ، والى جانب سلطة المصادقة تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة (الفرع الثاني).

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. [1]

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 بان الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها اذ 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 ووضعها في موضع التنفيذ.

[1]- عبد الحليم مشري : نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس-جامعة محمد خيضر بسكرة- ص719

كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية ؛ ففي قرار للمحكمة العليا(الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18-01-1983 و الذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح ،[1] إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19-04-1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث اقر 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 حجية وبالتالي ينبغي إبعادها. [2]

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 المالية. [3]

وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداولات المجلس الشعبي البلدي ،تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215. [4]

[1] - غزيز محمد الطاهر : آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر،مذكرة ماجستير،جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ، ورقلة 2011 ،ص 82.

[2] - عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 286.

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

[4] - المرسوم 94-215 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها،الجريدة الرسمية رقم 4.

الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء

تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة [1]، والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجالس المحلية ، فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرارا بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 56 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 إلغائه لمداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب المادة 54 باللجوء إلى القضاء وطلب إبطال أي مداولة غير المطابقة لأحكام المادة 53 . ومنه تنقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه . في الوقت الذي كان يعلن عن بطلان المداولة في ظل قانون الولاية لسنة 1990 من طرف وزير الداخلية بقرار مسبب. [2]

إن رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي وان كان يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات إلا انه يثير جملة من الإشكالات القانونية ولإجرائية.

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

[1] - بوعمران عادل: مرجع سابق ، ص 109.

[2] - المادة 51 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية .

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 طرفا مدعى عليه وهو لا يملك الشخصية الاعتبارية بعكس الولاية ومنه يظل مشكل التمثيل القضائي مطروحا وهذا سيؤدي من دون شك إلى توتر العلاقة بين الوالي كممثل للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية ، ومن جهة أخرى سيرتب ظهور النزاع إلى العلن فقدان سكان الإقليم ثقتهم في ممثل السلطة المركزية (الوالي) وفي المنتخبين المحليين كذلك .[1]

كما أن المداولات التي تحيد وتنحرف 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 بالضريبة. [2]

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 إعمال وسيلة الدعوى للمطالبة

[1] - عمار بوضياف: شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 334.

[2] - عمار بوضياف : المرجع نفسه ، ص 341.

بالبطلان[1]. كما أن المداولات التي تحيد وتنحرف 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 البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري – و الذي لم يبين المشرع طبيعته – أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي[2]، ومن جهة أخرى يسجل غياب حق التقاضي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي مما يبعث على طرح التساؤل التالي :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 القانون.و إذا كان القانون الجزائري ما زال يعرف مثل هذه التناقضات في نظامه القانوني ، نجد أن المشرع الفرنسي تنازل عن الرق الجماعات المحلية لصالح الرقابة القضائية بموجب قانون 02- مارس –1982 وجعل القضاء الإداري هو الوحيد على إلغاء الأعمال غير المشروعة .[3]

[1] - المادة 61 من قانون البلدية . 11-10

[2] - المادة 61 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية

[3] - Martine lombard, Gilles Dumon: Droit Administratif, 5e : Edition .dalloz 2000.P52

المطلب الثاني :اثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية.

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية 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 المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول :اثر سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي و المنصوص عليها قانون البلدية [1]، فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والى 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 وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالى الولاية كغيره من الموظفين. كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، و تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة والى الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها، هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية.

[1] - المادة43،44،45 ، من قانون البلدية 11-10.

وعلى الرغم من حصر و تحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا انه 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 التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي و بذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأن 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 الوصائية. [2]

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 المحلية مغلولة وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديها للموارد المالية وتحصيلها وانفاقها 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 المحلية والتي

[1] - بوعمران عادل : مرجع سابق ، ص 115

[2] - محمد العجمي :مرجع سابق ، صص 166-167.

تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها [1] ، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسا باستقلاليتها .[2] فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية [3] لتمكنها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية [4]، 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 المحلية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها. [5]

[1] - عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر،مجلة أبحاث اقتصادية وادارية ،العدد الثاني ،2007 ،ص ص 106،107.

[2] - محمد العجمي: مرجع سابق، ص 166.

[3] - عبد القادر موفق: مرجع سابق ، 2007 ، ص 106.

[4] - بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر،مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ،العدد ا الربع، ص 277.

[5] - مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري, رسالة دكتواره ،كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة 2005، ص 44.

خلاصة الفصل الثاني:

بعد أن بّينا بالتفصيل واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية في هذا الفصل، يمكننا القول أن السلطة المركزية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحّولت فيه الجماعات المحلية – 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 قانون البلدية والولاية الحاليين وهذا بتوسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة إفراغ استقلالية الجماعات المحلية من محتواها، وأصبحت مظاهر التبعية شبه المطلقة هي المهيمنة على العلاقة بين جهات الوصاية والمجالس المحلية. وصلت إلى حد إحجام الجماعات المحلية عن استخدام الوسائل القانونية لضمان استقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة.

وانطلاقا مما سبق نرى انه لا بد من ربط مظاهر الرقابة السالف ذكرها بضمانات أكثر فاعلية ووضوح تضفي قدرا ملموسا من الاستقلالية والحرية اللازمين لحسن سير عمل المجالس ويمكن تحديد بعض هذه الضمانات في ما يلي:

- ضرورة اقتصار رقابة السلطة المركزية على رقابة المشروعية وان يترك تقدير الملائمة للمجالس المحلية قدر الإمكان.

- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليل قرارات الإلغاء ومنح مجال أوسع للطعن القضائي.
- أن لا تحل الجهات المركزية محل الجماعات المحلية في أداء مهامها في الجانب المتعلق بحلول الوالي محل رؤساء البلديات إلا في أضيق الحدود.

خاتمة

خاتمة

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

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية ، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية.

مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة ولا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب.

فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات المحلية 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 المحلية خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل وما تمثله من خطورة على المجالس المحلة باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية.

مما سبق يتبين أن الإطار القانوني لنظام الرقابة الوصائية قائم على علاقة تحكمية بين السلطة الوصية والهيئات المحلية وهذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية. في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون

خاتمة

البلدية والولاية الحاليين كما يلاحظ أيضا غياب الرقابة الحزبية هذه الأخيرة تراجع دورها يشكل كبير وتضاءل 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 أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وحاولت الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى بعض الاستنتاجات والتي من أهمها ما يلي:

- إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.
- ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.
- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قرارتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.
- 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.

خاتمة

- 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.
- لا بد من إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكبر.

قائمة المراجع

- **قائمة المراجع:**

القانون الأساسي:

أ – دستور28 نوفمبر المنشور في ج / ر رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 02–03 المؤرخ في 10أفريل 2002ج/ر رقم 25

ب – القوانين:

- القانون العضوي : رقم 12–01 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بنظام الإنتخابات ج/ر 01 .
- الأمر رقم 67–24 المؤرخ في 18 جانفب 196 المتضمن قانون البلدية ج/ر رقم 06.
- القانون 90–08 المؤرخ في 7 أبريل 1990المتعلق بالبلدية ج/ر رقم 15.
- القانون 90–09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية ج/ر رقم 15.
- القانون 11–10 المؤرخ في 22 جويلة 2011 المتعلق بالبلدية ج/ر رقم 37
- القانون 98–01 المؤرخ في 30 ماي 1998 ،المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعلمه .

ج: المراسيم :

- المرسوم 94–215المتعلق بضبط الأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، الجريدة الرسمية رقم 04.
- المرسوم الرئاسي رقم 05–254 المؤرخ في 20–07–2005 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج/ر رقم 51 المؤرخة في 20–07–2005، ص 08.

- المرسوم الرئاسي رقم 05 – 255 المؤرخ في 20-07- 2005 يتضمن جل المجالس الشعبية البلدية لولايتي بجاية و تيزي وزو،ج/ر رقم 51 ص 09.

د :القرارات القضائية:

- القرار عن المحكمة العليا :بتاريخ 24-10-1993 نحن رقم 89903 المجلة القضائية العدد الثاني لسنة 1994.

قائمة المراجع باللغة العربية:

❖ **أولا : الكتب.**

1. حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على أجهزة الحكومة-دراسة تحليلية وتطبيقية-الطبعة الثانية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ، 2010.
2. سليمان محمد الطماوي:الوجيز في القانون الإداري،(د ط) دار الفكر العربي للنشر والتوزيع ،مصر،(د ت.)
3. علاء الدين عشي ، شرح قانون 11-10 المتعلق بالبلدية ،الطبعة الأولى ،الجزائر دار الهدى عين مليلة ، الجزائر ،2011.
4. عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ،الطبعة الثانية ، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2007.
5. عمار بوضياف : شرح قانون الولاية ،الطبعة الأولى،جسور للنشر و التوزيع، الجزائر،2012.

6. عمار بوضياف:شرح قانون البلدية ،الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2012.

7. قصير مزياني فريدة : مبادئ (د ط)، الجزائر ،2001.

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

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

10. مسعود شيهوب :أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ،(د ط) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986.

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

12. وعمران عادل : البلدية في التشريع الجزائري ،(د ط)،دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر 2010.

ثانيا:الرسائل الجامعية

1. بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري،مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة ،كلية الحقوق ،2011.

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

3. غزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ،مذكرة ماجستير،جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، ورقلة، 2011.

4. مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري,رسالة دكتوراه،كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة،2005.

ثالثا :المقالات:

1. بسمة عولمي : تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر،مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ،العدد الرابع.

2. بوحنية قوي: فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، بمجلة فكر ومجتمع ،الصادرة عن طاكسيج.كوم للدراسات والنشر التوزيع ،الجزائر العدد التاسع،2011.

3. سرير عبد اللهرابح:المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية ،مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة.

4. عبد الحليم مشري : نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس–جامعة محمد خيضر بسكرة.

5. عبد القادر موفق :الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007.

6. عمار بوضياف : الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي ،مجلة الاجتهاد القضائي ،العدد السادس،جامعة محمد خيضر بسكرة.

7. محمد العجمي :موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.

رابعا : المراجع باللغة الأجنبية:

1- Patrik franssaix: droit Administratif Ellipses, Edition Marketing 's A,France, 2002.

2- Martine lombard, Gilles Dumont Droit Administratif, 5e Edition Dalloz , France,2000.

3- Lahcene, SERIAK : Lorganizatoin et le fonctiooemeent de la commune, ENAGIEDiTONS,Algerie, 1998.

خامسا : المواقع الالكترونية:

forum.univbiskra.net/index.php?topic=18503 ..

تاريخ التصفح يوم07.01.2016 :

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

شكر وإهداء	
المقدمة	**02**
الفصل الأول:تشديد الرقابة على أعضاء المجالس المحلية	**10**
المبحث الأول:آليات الرقابة على أعضاء المجالس المحلية	**11**
المطلب الأول :آليات الرقابة الفردية	**11**
الفرع الأول:الإقالة	**12**
الفرع الثاني:التوقيف	**14**
الفرع الثالث:الإقصاء	**16**
المطلب الثاني:الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية	**18**
الفرع الأول:أسباب الحل	**18**
الفرع الثاني :أحكام حل المجالس المحلية	**21**
المبحث الثاني:آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية	**22**
المطلب الأول:آثار آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة	**22**
الفرع الأول : أثر سلطة الإقالة	**23**
الفرع الثاني :أثر سلطة التوقيف	**24**
الفرع الثالث :أثر سلطة الإقصاء	**25**
المطلب الثاني:آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية	**27**
الفرع الأول:أثر الحل على استقرا ر المراكز القانونية للمنتخبين المحليين	**27**
الفرع الثاني:أثر سلطة الحل على التنمية المحلية	**29**
الفصل الثاني :توسيع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية	**33**
المبحث الأول.طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية	**35**
المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الايجابية	**35**
الفرع الأول :رقابة التصديق	**35**
الفرع الثاني:رقابة الإلغاء(البطلان)	**38**
أولا :البطلان المطلق	**38**

ثانيا:البطلان النسبي	40
المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال السليبة	41
الفرع الأول : سلطة الحلول	44
الفرع الثاني :حالات الحلول	45
أولا: الحلول الإداري	45
ثانيا:الحلول المالي	47
المبحث الثاني آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية	49
المطلب الأول: أثر سلطة التصديق و الإلغاء على أعمال المجالس المحلية	50
الفرع الأول : أثر سلطة التصديق	50
الفرع الثاني :أثر سلطة الإلغاء	52
المطلب الثاني : أثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية	55
الفرع الأول: اثر الحلول على رئيس المجلس الشعبي البلدي	55
الفرع الثاني:أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية	56
خلاصة الفصل الثاني	58
خاتمة	61
قائمة المراجع	65
فهرس المحتويات	71

ملخص:

تعتبر الجماعات المحلية الصورة المجسدة للبعد العملي للامركزية هدفها في ذلك هو تلبية الاحتياجات النوعية للسكان المحليين و النهوض بالتنمية المحلية الشاملة في ظل الاستقلالية الممنوحة للمجالس المحلية ، و التي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية، إلا أنها استقلالية نسبية نظرا لخضوع الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية و هذا بمناسبة أداء مهامها، حيث نجد أن المشرع الجزائري لا يزال إلى يومنا هذا يكرس نظام الرقابة الوصائية، والذي يعد محل دراستنا هذه و ذلك من خلال التطرق إلى آليات الرقابة الوصائية، و التي تمارس على أعضاء المجالس المحلية منفردين حيث تأخذ عدة أشكال تتمثل في الإقالة أو التوقيف أو قد تتخذ شكل الإقصاء النهائي من المجالس المحلية، كما تمارس جهات الوصاية رقابتها أيضا على الأعضاء مجتمعين من خلال تقنية الحل على الرغم من محاولة المشرع إعمال هذه التقنية في حدود معينة و ظروف يرى أنها تستدعي الحل .كما تتعدى سلطة الوصاية لتشمل أيضا أعمال المجالس المحلية و ذلك بإخضاعها للرقابة المصادقة أو إلغائها إذا كانت مخالفة للقوانين و التنظيمات، وأخيرا يمكن للسلطة المركزية التدخل و الحلول محل الجهات المحلية و اتخاذ القرارات بدلا منها – خاصة سلطة الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي –و هو من أشد الأساليب الرقابية المعتمدة في النظام القانوني للجماعات المحلية، الأمر الذي يجعل من سلطة الوصاية تتواجد و بشكل مستمر في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية مما يؤثر وبشكل كبير على قدرتها في مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها التنموية ، و هذا ما يجعل من الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية هي مجرد استقلالية نظرية بعيدة كل البعد عن المفهوم الحقيقي لها في ظل الرقابة المشددة من جانب السلطة المركزية.