

جامعة أمحمد بوقرة بومرداس

كلية الحقوق بودواو



الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12

مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: قانون عام معمق

بإشراف الأستاذة:

جمعة حميدة

إعداد الطالبتين:

• بن محفوظ مريم

• قارة أحمد شهيرة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذة: نورة أريس - أستاذة مساعدة أ جامعة أمحمد بوقرة بومرداس رئيسة
الأستاذة: حميدة جمعة - أستاذة مساعدة أ جامعة أمحمد بوقرة بومرداس مشرفة و مقررة
الأستاذة: وسيلة سدر - أستاذة مساعدة أ جامعة أمحمد بوقرة بومرداس ممتحنة

السنة الجامعية : 2016/2015



شكر و محرفان

الحمد والشكر لله عز وجل الذي أعاننا على إنجاز هذا العمل المتواضع الذي نأمل أن

نكون قد وفقنا فيه ولو بالقليل

كما يطيب لنا أن نتقدم بالشكر الجزيل

إلى الأستاذة المشرفة جمعة حميدة

التي أشرفت على مذكرتنا ولما قدمته لنا من نصح وتوجيه في إعدادها

توجه بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولها تقييم عملنا هذا

ونشكر كل الأساتذة الذين ساهموا في تدريسنا

إلى كل هؤلاء شكرا جزيلًا.

إهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن

هدانا الله

إلى من رباني صغيرا و شملاني بعظيم عطفهما كبيرا

والذي الكرمين أطال الله في عمرهما

و أكرمهما بكامل الصحة و العافية

إلى إخواني الأعزاء : علي ، أمينة و أسامة حفظهم الله

و بارك فيهم.

إلى شهيرة زميلتي في هذا العمل

إلى كل زملائي و أصدقائي

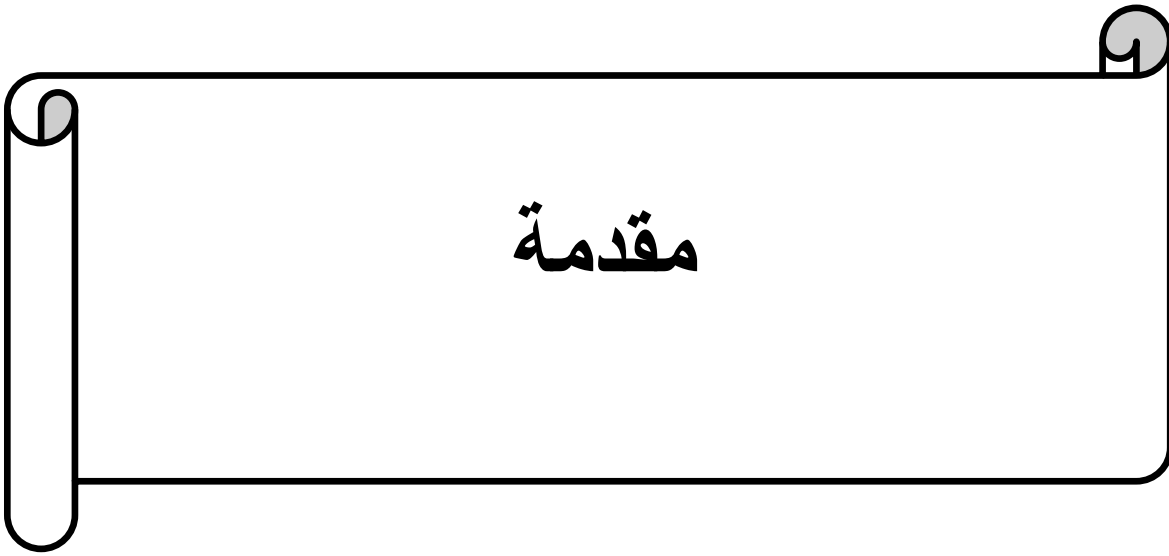
إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل.

مريه

إهداء

إلى أمي الغالية التي تشاركني أحزاني وأفراحي وطالما ضحكت لأجلنا
إلى جدي بلقا سم الذي تغمده الله برحمته وأسكنه فسيح جنانه
إلى أحن جدة على أحفادها التي ساندتني كثيرا في حياتي الدراسية
جدتي فاطمة أسأل الله العلي العظيم أن يطيل عمرها
إلى إخوتي الأعزاء إيمان، إسلام، رشيد أدامنا الله لبعضنا
إلى شهداء الجزائر الأبرار وفلسطين الأبية
إلى كل من علمني حرفا ولم يبخل علي بنصيحة
إلى صديقتي الغالية مريم بن محفوظ زميلتي في هذا العمل التي كانت
بمثابة أخت لي .

شقيقة



مقدمة

إن اتساع و تطور الدولة أدى إلى ازدياد حاجات الأفراد و بالتالي تعدد وظائف الدولة، فأصبح من المستحيل على الإدارة المركزية وحدها اتخاذ الإجراءات و الوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الحاجات، لذا تختار الدولة أسلوبا لها في التنظيم الإداري بما يتماشى مع ظروفها الإقتصادية والاجتماعية والسياسية، و تتبع في ذلك أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية، فإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على أساس تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية فإن أسلوب اللامركزية الإدارية يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية الإقليمية أو مرفقية.

إن من أهم الأركان الأساسية لللامركزية الإقليمية هو الإعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة و متميزة عن المصالح الوطنية، غير أنه لا يكفي الإعتراف بوجود مصالح محلية متميزة فحسب، بل لا بد أن يعهد بإدارة و تسيير هذه المصالح المحلية لذوي الشأن أنفسهم، و هذا ما يحتم على الدولة إنشاء هيئات قانونية محلية مستقلة مع الإعتراف لها بالشخصية المعنوية العامة و الإستقلال المالي حتى تتمكن بنفسها من التكفل بحاجات الإقليم و الإحاطة بها كاملة، غير أن استقلال هذه الهيئات لا يكون مطلقا بل هو استقلال في إدارة الشخص المعنوي اللامركزي ضمن الحدود التي يحددها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

فاللامركزية هي نظام وسط لا يترتب عليه الخضوع و التبعية والعلاقة الرئاسية بين الجهاز المركزي و الهيئة المحلية ولا يترتب عليه استقلال تام و مطلق للهيئة المحلية لأن هذا يشكل تهديدا لوحدة الدولة، لذا لا بد من ربط الجهاز المركزي بالهيئة المحلية عن طريق أداة قانونية تضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الهيئات المحلية المستقلة والسلطة المركزية والتي تتمثل في الوصاية الإدارية.(1)

وتجربة الجماعات المحلية في الجزائر هي تجسيد لخيار اللامركزية الإدارية الذي اعتمدهت الجزائر كأسلوب لإدارة إقليم الدولة، فنجد أن المؤسس الدستوري أولى أهمية كبيرة

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، (د ط)، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 37.

مقدمة

للهيئات اللامركزية حين نص عليها في دستور 1996 في المادة 16⁽¹⁾ و 17 منه⁽²⁾ التي أقرت أن الجماعات الإقليمية هي البلدية و الولاية.

فالولاية باعتبارها جماعة إقليمية ولها ذمة مالية مستقلة⁽³⁾، تدير بواسطة هيئتين: الهيئة التنفيذية الممثلة في الوالي و الهيئة التداولية الممثلة في المجلس الشعبي الولائي وهو ما يهمننا في موضوع بحثنا هذا.

يمثل المجلس الشعبي الولائي مكانا لتجسيد الديمقراطية و صورة من صور المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، يتم من خلاله إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة الفاعلة في صنع واتخاذ القرارات التي تتعلق بشؤونهم المحلية، عن طريق منتخبيين يختارونهم من بين سكان الولاية لكونهم أدرى باحتياجات إقليمهم وقدرتهم على تحديدها، فأسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي يدعم حريته في اتخاذ القرار ويجعله يمتاز بنوع من الاستقلالية تجاه السلطة المركزية، غير أنه لا بد من وجود نظام قانوني يعمل ضمنه، لأن منح المجلس الشعبي الولائي سلطة مطلقة في اتخاذ القرارات دون رقابة إدارية ينجم عنه آثار سلبية تمس بوحدة الدولة، لذا فقد تم إخضاع المجلس لنظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة قانونا على سبيل الحصر و يتمثل هذا النظام في الوصاية الإدارية والتي بموجبها يتم فرض رقابة على المجلس حماية لمبدأ المشروعية و ضمانا لتطابق أعماله مع دستور الدولة و قوانينها و تنظيماتها. وعلى غرار قوانين الولاية السابقة فإن القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية⁽⁴⁾ قد تضمن في أحكامه آليات الوصاية الإدارية على المجلس

(1) المادة 16: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية.

المادة 17: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

(2) دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

(3) المادة 1 من القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية رقم 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

(4) القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية رقم 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

مقدمة

الشعبي الولائي و حدد الجهات الإدارية التي تمارسها ضمن إطار محدد و بإجراءات و ضمانات لحفظ مكانة المجلس، غير أنه جاء بالعديد من المستجدات.

الإشكالية:

لمعالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية: ما هو التنظيم القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12؟

انطلاقاً من هذه الإشكالية قمنا بطرح الأسئلة الفرعية الآتية:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية على المجالس المحلية؟
- فيما تتمثل أهم مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية؟
- ما هي أهم المستجدات التي جاء بها قانون الولاية 07/12 فيما يتعلق بالوصاية الإدارية ومدى تأثير هذه الأخيرة على استقلالية المجلس الشعبي الولائي؟

أهمية الدراسة :

الإعتراف للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي و منحها سلطة اتخاذ القرار على المستوى المحلي لا بد أن يقابله فرض الوصاية الإدارية كنظام رقابي للتأكد من احترامها لمبدأ المشروعية.

تنبثق أهمية الدراسة من أهمية الموضوع المدروس في حد ذاته، إذ أن الأهمية والمكانة التي يحظى بها المجلس الشعبي الولائي بوصفه هيئة هامة للتدخل في مختلف شؤون الولاية هي التي تبعث على دراسة النظام القانوني للوصاية الإدارية التي يخضع لها هذا الأخير، على اعتبار هذا النوع من الرقابة هي الحد الفاصل بين الاستقلالية التي تتمتع بها الولاية نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة و مقتضيات ضمان وحدة الدولة التي تستلزم فرض رقابة على المجلس الشعبي الولائي في أضيق حدودها.

كذلك تنبثق هذه الأهمية من الدور الفعال الذي أسنده قانون الولاية 07/12 للمجلس الشعبي الولائي، إذ تدفع الدراسة إلى البحث عن انعكاسات هذه الرقابة على تأدية المجلس لهذا الدور خاصة في ظل قانون الولاية 07/12 الساري المفعول.

مقدمة

أسباب اختيار الدراسة:

هناك أسباب موضوعية دفعتنا إلى اختيار الموضوع منها:
محاولة إظهار أهمية نظام الوصاية الإدارية ودوره في التأكد من حسن سير هيئة المجلس الشعبي الولائي من ناحية، و من ناحية أخرى معرفة المستجدات القانونية التي جاء بها قانون الولاية 07/12 فيما يتعلق بآليات الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي و الجهة التي تمارسها و إجراءاتها و ضماناتها.
أما الأسباب الذاتية فتتمثل في :
-رغبتنا في تحصيل مهارات البحث العلمي.
- هذا الموضوع يندرج ضمن تخصص القانون الإداري لذا رغبتنا في معالجته نظرا لميلنا الخاص لهذا الفرع من القانون.

المنهج المتبع في البحث: إن طبيعة الدراسة حتمت علينا الإعتماد على المناهج التالية:

المنهج الوصفي: بدراسة نظرية للوصاية الإدارية و أساليبها و مختلف مظاهرها، وكذا وصف مختلف آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.
المنهج التحليلي: من خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالمجلس الشعبي الولائي من حيث التشكيلة و المهام و الصلاحيات وكذا الخاصة بنظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي وتحليلها.
المنهج التاريخي: بتتبع نشأة و مكانة المجلس الشعبي الولائي في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية و في قوانين الولاية المتعاقبة.
المنهج المقارن: و ذلك بالمقارنة بين قانون الولاية 07/12 و القوانين السابقة له القانون 09/90 و الأمر 38/69 كلما اقتضت الضرورة ذلك.

الدراسات السابقة:

فيما يخص الدراسات السابقة حول موضوع البحث فلم يتم تناول هذا الموضوع بصفة مستقلة، لكن هناك دراسات تناولت مظاهر الوصاية على المجلس الشعبي الولائي في سياق جزئيات البحث، نذكر أهمها: أطروحة دكتوراه لمزياني فريدة بعنوان " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، رسالة ماجستير

مقدمة

لعميور ابتسام بعنوان: " نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم"، رسالة ماجستير لصالح عبد الناصر بعنوان " الجماعات المحلية بين الاستقلالية والتبعية"، ورسالة ماجستير لبن ناصر بوطيب "الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية".

الصعوبات:

- قلة المؤلفات الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري للجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل قانون الولاية الجديد.

- قلة المراجع المتخصصة و الدراسات القانونية التي تتعلق بالوصاية الإدارية على المجالس المنتخبة كموضوع مستقل بذاته.

لدراسة موضوع البحث و الإجابة على الإشكالية المطروحة فقد قسمناه إلى فصلين، بحيث تضمن الفصل الأول الوصاية الإدارية على المجالس المحلية والذي بدوره تضمن مبحثين أساسيين ، حيث تناول المبحث الأول ماهية الوصاية الإدارية والمبحث الثاني فقد تضمن أساليب الوصاية الإدارية ومظاهرها على المجالس المحلية.

أما الفصل الثاني فقد تضمن النظام القانوني للوصاية على المجلس الشعبي الولائي و قسمناه إلى مبحثين ، تناولنا في المبحث الأول الإطار القانوني و التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي و في المبحث الثاني تطرقنا إلى آليات الوصاية الإدارية و أثرها على المجلس الشعبي الولائي.

الفصل الأول
الوصاية الإدارية على المجالس
المحلية

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

إن موضوع الوصاية الإدارية يكتسي أهمية بالغة في النظام الإداري اللامركزي نظراً لدورها في التأكد من احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، فأصبح من الضروري إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة وضمن إطار قانوني تحدد فيه إجراءاتها وضماداتها، حيث تمارس هذه الرقابة على المجالس المحلية لهذه الهيئات بغرض التأكد من مشروعية أعمالها.

و عليه سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة مختلف الجوانب المتعلقة بالوصاية الإدارية في المبحث الأول، ثم نتناول بالدراسة أساليب الوصاية الإدارية و منه التطرق إلى أهم مظاهر هذه الوصاية على المجالس المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية

حتى تتمكن الهيئات المحلية من تسيير شؤونها بنفسها، تم الاعتراف لها من طرف الدولة بالشخصية المعنوية و الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة، كما منحت لها صلاحيات تمارسها بنوع من الاستقلالية عن السلطة المركزية طبقاً لما يخوله لها القانون، و لكن بالرغم من استقلال هذه الهيئات المحلية إلا أن هذا الإستقلال ليس مطلقاً، إذ لا بد لها أن تعمل في إطار القانون احتراماً لمبدأ المشروعية، لذا تم إخضاع المجالس المحلية لرقابة السلطة المركزية بموجب نظام الوصاية الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

قبل التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية لا بد أن نشير إلى أن بعض الفقهاء يرفضون استخدام مصطلح "الوصاية" بحجة أن الوصاية من أنظمة القانون الخاص يستحسن أن تبقى في نطاقه، لأن العلاقة التي تربط السلطات المركزية بالهيئات المحلية تختلف في جوهرها عن العلاقة التي تربط الموصي بالموصى عليه في القانون الخاص، و من ثم يتعين استبدال هذا المصطلح بآخر وهو الرقابة الإدارية.⁽¹⁾

بيد أن معظم الفقه مازال يستخدم اصطلاح الوصاية الإدارية لوضوح مدلوله مع اصطلاح الرقابة الإدارية، و خاصة وأنه لا يعيب استعارته من القانون الخاص مثله في

(1) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، (د ط)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996،

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

ذلك مثل اصطلاحات العقود والمسؤولية التي يضاف إليها لفظ الإدارية ليكتسب معنى مغاير لمدلوله في القانون الخاص.⁽¹⁾

و قد اخترنا في بحثنا هذا استعمال مصطلح الوصاية الإدارية بدل مصطلح الرقابة الإدارية لأن هذا الأخير أوسع فهو يشمل الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية .
و سوف نتطرق إلى التعريف الفقهي والتشريعي للوصاية الإدارية ثم التطرق إلى خصائصها و تحديد طبيعتها القانونية.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

للتعرف على الوصاية الإدارية سنتطرق إلى تعريفها من الناحية التشريعية ثم من الناحية الفقهية.

الفقرة 1: التعريف القانوني للوصاية الإدارية

تكلت كل الدساتير و المواثيق الوطنية و القوانين الجزائرية عن فكرة "المراقبة" على حساب فكرة "الوصاية الإدارية"، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا الوصاية في مادته 184، و التي تنص: "تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني و الدستور وقوانين البلاد".

كما أكد دستور 1996 هو الآخر على فكرة الرقابة في مادته 15 و التي تنص: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الإجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية." ⁽²⁾

أما فيما يخص المواثيق الوطنية، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976⁽³⁾ نص على فكرة الرقابة ، و هذا ما نستشفه في إحدى فقراته و التي تنص:

(1) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص200

(2) القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، جريدة رسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

(3) الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76 / 57 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976.ص913

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

" يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين و توجيهات الدولة تعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام أصول الإنضباط و الشرعية و تحارب البيروقراطية و شتى أنواع التباطؤ الإداري ".⁽¹⁾

و منه نستنتج أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا شاملا للوصاية (الرقابة) الإدارية و إنما اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير و المواثيق الوطنية و القوانين التي سبق الإشارة إليها.

الفقرة 2 : التعريف الفقهي للوصاية الإدارية

تعددت التعاريف الفقهية الخاصة بالوصاية الإدارية:

حسب الأستاذ ناصر لباد فإن " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها ، فهي لا تمارس إلا في الحالات و وفقا للأشكال التي ينص عليها القانون، و أضاف أن الوصاية الإدارية ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ المشروعية، إذ أن تصرفات هؤلاء الأشخاص يجب أن تجري في ظل القواعد القانونية و ضمن حدودها"⁽¹⁾.

و قد عرف الأستاذ علي خطار الشطناوي الوصاية الإدارية أنها: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة"⁽²⁾.

و عرفها "ماسبيتول و لاروك" على أنها: "مجموعة السلطات المحددة والمقررة بموجب القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"⁽³⁾.

أما الأستاذ أحمد عيد الحسبان فيرى أنها: "عبارة عن الإختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية أو لهيئات لامركزية من أجل إلزام هيئات لامركزية أخرى بالالتزام بالمنظومة القانونية لتحقيق المصلحة العامة للدولة؛ من خلال عدم الخروج على قواعد

(1) ناصر لباد، سلسلة القانون: الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للقانون الإداري، الجزائر، (د ت ن)، ص 52.

(2) علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، (د ط) دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 225.

(3) Patrice Garant, Droit administratif : Structures, actes et contrôles, vol 1, les éditions Yvon Blais INC, canada, 4ème édition, : 1996,p607

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

توزيع الإختصاص وعدم الإضرار بمصالح المنتفعين بخدمات الهيئات اللامركزية محل الرقابة".⁽¹⁾

أما الفقيه "ريفيرو" فيعرف الوصاية الإدارية أنها : " الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لامركزي في الحدود المقررة قانوناً"⁽²⁾، أشار هذا التعريف إلى طرفي الرقابة و ضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانوناً، لكنه لم يشر لمهمتها ووسائلها.

وعرفها الفقيه البلجيكي Jacques Dembair السلطة الوصائية على أنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح السلطة العليا بمقتضى القانون، و من اجل القانون و حماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزية"⁽³⁾، يحتوي هذا التعريف على جملة من المزايا، فقد أشار إلى طرفي الرقابة فضلاً عن وجوب استناد هذه الرقابة إلى نص مع ضرورة تقييدها، كما أنه يبرز مهمة الوصاية إلا أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة.⁽⁴⁾

من خلال التعاريف السابقة حاولنا إعطاء تعريف للوصاية الإدارية أنها: "رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرع لها، بمقتضاها تتولى هيئات مركزية أو لا مركزية عملية الإشراف و كذا متابعة الهيئات اللامركزية عن طريق ممارسة رقابة عليها و على أعمالها وعلى أعضائها للتأكد من مدى احترامها للقانون و عدم خروجها عن مبدأ المشروعية، بهدف تحقيق المصلحة العامة".

و استناداً إلى ما سبق يمكن تحديد عناصر الوصاية الإدارية بما يلي:

- 1) أنها مجموعة اختصاصات رقابية ينص عليها القانون، فلا تترك لإرادة السلطات المركزية أو اللامركزية أو لإتفاقهما.
- 2) الأصل أن تتولى السلطات المركزية مباشرة تلك الإختصاصات، غير أن ذلك لا يعني أن الحكومة المركزية في العاصمة تتولاها وحدها، إذ من المتصور في حالة تعدد

(1) عيد أحمد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، دراسة مقارنة ، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون،المجلد ،34، العدد الثاني، الأردن، 2007، ص421

(2) J.Rivero, Droit administratif, Dallaz, paris, 1980, p283

(3) Jaques Dembair :les actes de la tutelle administrative en droit belge , bruxcelle,1955,p 7.

(4) ماضي بوبكر ، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة بسكرة، 2014/2013

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

مستويات الهيئات الإدارية اللامركزية أن تباشر الهيئات العليا منها الوصاية الإدارية على الهيئات الأدنى.

(3) إن الوصاية الإدارية تستهدف أساسا ضمان تحقيق المصلحة العامة، و إلتزام الهيئات اللامركزية الحدود التي يفرضها القانون على أعمالها.

(4) تتم مباشرة الوصاية الإدارية على الوجه المقرر قانونا. (1)

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

بعدما تطرقنا إلى تعريف الوصاية الإدارية من الناحية الفقهية و كذا من الناحية القانونية و قمنا باستخلاص العناصر الأساسية التي تقوم عليها الوصاية الإدارية، سوف نتطرق في هذا الفرع إلى جملة من الخصائص التي تتميز بها الوصاية الإدارية، إذ تتميز الوصاية الإدارية بأنها:

الفقرة 1- رقابة ذات طبيعة إدارية

تستند الصفة الإدارية لأعمال الوصاية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي و حصولها بموجب قرارات إدارية، و الأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية و إن كانت أحيانا تتم بناء على طلب ذوي الشأن. (2)

الفقرة 2- رقابة استثنائية

تتميز الوصاية الإدارية بأنها رقابة استثنائية تباشر في حدود القانون، فهي رقابة قانونية لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة، خاصة وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون وبالنسبة للحالات المحددة فيه (3)، ذلك أن الأصل هو إستقلال الهيئات المحلية و الإستثناء هو الوصاية الإدارية التي لا تمارس إلا بموجب نصوص قانونية صريحة تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص".

(1) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص202

(2) صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلال والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن

عكنون جامعة الجزائر، 2010/2009، ص34

(3) Jean Rivero, op.cit, p118

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفقرة 3- رقابة خارجية

فالوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما الهيئة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فهي عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية تتم ممارستها من داخل الوحدة، ويكون طرفي الرقابة من نفس الوحدة.(1)

الفقرة 4 - رقابة جزئية و مشروطة و غير مطلقة

إن الوصاية الإدارية لا بد أن تكون رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات و بالأوضاع المنصوص عليها في القانون، لأنه إذا كانت هذه الرقابة بعيدة المدى فإنها توصل إلى التبعية للسلطة المركزية بدون قيد أو شرط للمنتخبين في الأجهزة تحت الوصاية و بالتالي إلغاء اللامركزية.(2)

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

سنحاول في هذه النقطة الوقوف على التكييف القانوني للوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية.

والسؤال الذي يطرح هنا هو: هل الوصاية الإدارية تراقب الملاءمة إلى جانب رقابة

المشروعية؟

يرى الأستاذ عمار عوابدي أن الوصاية الإدارية هي رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة و أهدافها و وسائلها و إجراءاتها و السلطات الإدارية المضطلة بالقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين و التشريعات و النصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة(3)، ما يعني أنها رقابة إستثنائية وضيقة ولا تمارس إلا في حدود القانون.

(1) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، (د ط)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 122

(2) جورج قودال و بيار دلقولقيه ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر و التوزيع، لبنان، 2001، ص 305

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 244.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

كما أن الامتيازات ووسائل الوصاية الإدارية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات و وسائل أخرى للرقابة غير تلك التي تقررها القوانين و النصوص التشريعية(1).

فبالإضافة إلى أن الوصاية الإدارية تخضع للقواعد التي أشرنا إليها سابقا، و هي عدم إمكانية ممارسة الوصاية دون نص قانوني، فإنه لا يمكن التوسع في تفسير النصوص القانونية التي تخول السلطة المركزية صلاحية الرقابة على الهيئات اللامركزية. إن أنصار هذا الرأي يرون أن الوصاية الإدارية لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية، فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها، و على الإدارة التقيد بالنظم القانونية للدولة، فإذا ما تعدت الوصاية الإدارية إلى مراقبة الملاءمة على أعمال الهيئات اللامركزية، فإن ذلك يعد من باب التدخل في شؤون الجماعات المحلية التي يعطيها القانون الحق في القيام بمبادرة فردية دون تدخل السلطات المركزية لأن فكرة الملاءمة غامضة وعامة، فإذا أصبحت السلطات المركزية تملك حق مراقبة ملاءمة أعمال الجهات اللامركزية فإنها تنتهك أحد الأركان الأساسية للقيام بفكرة اللامركزية الإدارية(2).

حسب رأي آخر، يرى أغلب الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب المشروعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على إحترام القانون و تراقب الملاءمة قصد التحقق من ملاءمة و موافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة.

فيرى حسين عبد العال محمد أن الوصاية الإدارية هي : " رقابة المشروعية أو الملاءمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقية بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال"(3).

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص245.

(2) بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في

الحقوق، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2010 / 2011، صص 44،45

(3) حسين عبد العال محمد ، مرجع سابق، ص135

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

فأصحاب هذا الإتجاه يرون أن الوصاية الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو ممثليها على الجماعات الإقليمية اللامركزية، وترمي هذه الرقابة إلى تحقيق هدفين الأول: هو احترام مبدأ المشروعية والثاني: تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق مراقبة الملاءمة و ذلك تقاديا لسوء استعمال أموال المجموعات المحلية.(1)

و قد استدلت أنصار هذا الرأي بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء تكون لهم آراء غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية ، و لكنها في مضمونها لا تنسجم مع مصالح أفراد الإقليم و لا تتماشى مع السياسة العامة للدولة، هنا تتدخل السلطة المركزية باستعمال وسائل الرقابة التي رسمها القانون الكافية و الكفيلة بوضع الأمور في نصابها، و يطلق على هذا الوجه من الرقابة تسمية رقابة الملاءمة التي يفترض فيها أن القرار سليم من حيث المشروعية، و لكنه رغم هذه المشروعية لا يتناسب مع الظروف، و لا يحقق المصالح حسب ما ترى السلطات المركزية المسؤولة عن ذلك.(2)

المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

نظرا لوجود بعض الأنظمة المشابهة للوصاية الإدارية ارتأينا ضرورة التمييز بينها ليتضح لنا مفهوم الوصاية الإدارية أكثر، لذا سنميز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية و بينها و بين السلطة الرئاسية.

الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية

إن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني غير أن له مفهوم خاص في المجال الإداري يختلف عن مفهومه في القانون الخاص نوضحه فيما يلي:

(1) تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01 ، 2011 ، ص 26.

(2) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول، (د ط)، عالم الكتاب، القاهرة، (د س ن)، ص 169.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية و هم المشمولون بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (بلدية أو ولاية) أو مرفق مستقل⁽¹⁾، لأنه استنادا للمادة 49 من القانون المدني فإن هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن الهيئة المركزية و هذا الإستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بنفسها دون الرجوع للسلطة المركزية، و قررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة و بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري⁽²⁾.

- طبقا لمفهوم الوصاية المدنية يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل ، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، فالعلاقة تكون بين شخصين قاصر ووصي عليه، أما في الوصاية الإدارية فنحن أمام شخصين مستقلين يملك كل واحد سلطة التصرف باسمه ولحسابه في الحدود المقررة قانونا.

- كما أن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.

- كما نجد مجال الاختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (مال الموصى عليه) بينما غاية الوصاية الإدارية هو حماية المال العام والمصلحة العامة كما سبق وأن بيناه من خلال التعريف⁽³⁾.

الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية

للمقارنة بين الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية و بين السلطة الرئاسية للرؤساء على المرؤوسين ارتأينا التطرق إلى أساس كل منهما ، ثم الوقوف على أوجه التشابه بينهما و أوجه الإختلاف.

(1) عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا مقياس القانون الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية، الدانمارك ، 2010/2009، ص18.

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، (د ط)، 2010، ص37.

(3) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص37

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفقرة 1: أساس كل من الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية

ففي مجال أساس كل منهما فالوصاية الإدارية توجد حيث الأسلوب اللامركزي والذي يقوم على أساس استقلال الوحدات اللامركزية، و بمقتضى الأخذ بفكرة الوصاية الإدارية تخضع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة التنفيذية⁽¹⁾، فإذا ما تقررت رقابة إدارية على الوحدات اللامركزية فإنه لا يجوز أن تصل هذه الرقابة إلى حد إهدار استقلال الوحدات اللامركزية ، و نتيجة ذلك تصبح الرقابة الإدارية رقابة مشروطة ، مقيدة وغير مطلقة، حيث لا يجوز إعمالها إلا بنص⁽²⁾ وفقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص".

أما أساس الرقابة الرئاسية فهي تقوم على أساس تدرج السلم الإداري و الذي يقوم على أساس التبعية و الخضوع، و مؤدى ذلك أن تكون سلطة الرئيس على مرؤوسيه سلطة تامة ذات اختصاص شامل وتنشط دون نص على أعماله، يمارسها الرئيس الإداري دون قيد إلا قيد المشروعية.⁽³⁾

بعد التعرف على أساس كل من الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية نستخلص أوجه التشابه ثم أوجه الاختلاف بينهما.

الفقرة 2: أوجه التشابه بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية

1. إن كلا من الرقابيتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على الأعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها وأعضائها⁽⁴⁾.

2. كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابيتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شرط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون صراحة.

(1) احسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، (د ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980، ص 26.

(2) الشافعي محمد أبو راس، مرجع سابق، ص 181.

(3) الشافعي أبو راس، المرجع نفسه، ص 181 .

(4) صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 87.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

3. أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق تصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.

الفقرة 3: أوجه الاختلاف بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية

1. من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن الوصاية الإدارية لا تجد موقعا للتطبيق إلا حيث يتيح نص قانوني ذلك، فالوصاية الإدارية تقوم استثناء لضرورة وبشرط ألا تفقد الوحدات اللامركزية استقلالها، والاستثناء لا يكون إلا بنص⁽¹⁾ ، لذا ينحصر نطاق الوصاية الإدارية في الحيز الذي أراده القانون المنظم للهيئات المحلية⁽²⁾ ، بينما تقرر الرقابة الرئاسية دون حاجة إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية و هذا ما تفرضه طبيعة الأسلوب المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية و يحدث علاقة من التبعية و الخضوع بين الرئيس الإداري و المرؤوس.⁽³⁾

2. من حيث مدى أو وسيلة الرقابة :

في الوصاية الإدارية لا يجوز للسلطة المركزية إصدار أوامر للهيئات اللامركزية وذلك لأن هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة ، و إتاحة إصدار الأوامر إلى السلطة المركزية يفقد هذه الهيئات اللامركزية استقلالها الذي يعتبر ركنا أصيلا في اللامركزية، كما لا يجوز للسلطة المركزية أن تعدل في قرارات الهيئات اللامركزية، فلها إما أن تقره أو ترفضه ، بينما في الرقابة الرئاسية فللرئيس الإداري حق إصدار الأوامر لمرؤوسيه و له أن يعدل في قراراتهم⁽⁴⁾.

إذا كان للرئيس الإداري حق الحل محل المرؤوس في عمله إعمالا لمبدأ السلطة الرئاسية، فلا يجوز للسلطة المركزية الحل محل الهيئات اللامركزية إلا في نطاق ضيق حدده القانون .

(1) الشافعي محمد أبو راس، مرجع سابق، ص 182 .

(2) بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008/2009، ص 27.

(3) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 38.

(4) الشافعي محمد أبو راس، مرجع سابق، ص 182.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

3. من حيث حق الطعن :

نظرا لتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية فإن لها أهلية وحق التقاضي، وبالتالي إمكانية الطعن القضائي في قرارات و تصرفات السلطة الوصية حيالها للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة⁽¹⁾، وبالمقابل لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية ، و لأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية.⁽²⁾ ما عدا القرارات التي تتعلق بالحياة الوظيفية فللموظف حق الطعن فيها.

4. من حيث قواعد المسؤولية:

إن من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما تتحمل الهيئة اللامركزية وحدها المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها بغض النظر عن مصادقة أو عدم مصادقة السلطة الوصية عليها.⁽³⁾

المطلب الثالث: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها

إن للوصاية الإدارية أهمية بالغة وما يعكس هذه الأهمية هي الأهداف التي يطمح المشرع تحقيقها عند فرضه لهذه الآلية في القوانين المنظمة للهيئات المحلية، وعلى هذا الأساس سوف نتطرق لأهمية الوصاية الإدارية ثم نتعرض لأهدافها.

الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية

لقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة التي أصبحت تتدخل في شؤون المواطنين و هذا ما يتطلب توفير أجهزة إدارية محلية تنجز الأعمال و تؤدي الخدمة بكفاءة و فعالية ، تتمتع هذه الأجهزة المحلية بالشخصية المعنوية و الإستقلال عن الدولة ، هذا الإستقلال لا يكون مطلقا، بل تكون هذه الهيئات مرتبطة إلى حد ما

(1) بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 27

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 39

(3) بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 27.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة بتحقيق أحسن أداء و فعالية للمصالح المحلية التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية.

إن الوصاية الإدارية تشكل الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطات المركزية التدخل لمنع الهيئات المحلية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية. وذلك من خلال إلزامها بالمنظومة القانونية.(1)

و لعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة و ضمان عدم انحرافها أو إهمالها و تقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية.

فلهذه الوصاية أهمية بالنسبة لصالح الدولة نفسها للمحافظة على وحدتها السياسية بالسهر على احترام القوانين ، كما لها أهمية بالنسبة للهيئات المحلية بحمايتها من سوء التسيير ، و كذلك بالنسبة للمواطن في علاقته مع الإدارة إذ أنها حماية فعالة لحقوقه في مواجهة الهيئات المحلية.

و قد تطور مفهوم الوصاية الإدارية فلم يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط على البحث عن الأخطاء و الإنحرافات، بل تتجاوز ذلك بالبحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري و تحفيزه، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي.(2)

و نظرا لإتساع نطاق الإدارة العامة و تعدد مجالاتها وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل هذا أدى إلى ضرورة الإهتمام بالوصاية، و تبرز أهميتها في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم انجازها وفق السياسات المرسومة و تزويدها بالمعلومات و البيانات عما يجري في الواقع.(3)

كذلك تظهر الحاجة إلى الرقابة على المجالس المنتخبة أكثر أهمية، بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان الإقليم و لو على

(1) عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، ص ص 424 ، 425 .

(2) عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1 ، 2012/2013 ، ص 72.

(3) عميور ابتسام، المرجع نفسه، ص71

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

حساب القانون أو التنظيم، لأنه رجل سياسي و من حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية⁽¹⁾. لذا تفرض رقابة على المنتخبين للتأكد من احترامهم لمبدأ المشروعية عند ممارستهم عضويتهم.

لذا يمكن القول أن أهمية الوصاية الإدارية تكمن في أنها رقابة فعالة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية و التأكد من أن الهيئات المحلية قد قامت بوظائفها كما هو مخطط لها، فلا يمكن التحقق من أن المهام قد تم القيام بها في الواقع دون أن تكون هناك رقابة.

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

إن المشرع حين يفرض رقابة ما على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من الأهداف، لذا نجد أن الأهداف الأساسية للوصاية الإدارية تتمثل فيما يلي:

الفقرة 1: حماية المصلحة العامة للدولة

إن الإعراف باستقلالية الهيئات المحلية و تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة في إطار تنظيم اللامركزية لا يعني بأي حال من الأحوال استقلاليتها عن الدولة بشكل مطلق والفصل التام بين المصالح المحلية و المصلحة الوطنية، و إنما يعني ذلك منح هذه الهيئات المستقلة الحرية التامة في اختيار الوسائل المناسبة والملائمة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار أو المساس بالمصلحة الوطنية، بمعنى أن العلاقة بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية هي علاقة تكاملية⁽²⁾.

فالرقابة تهدف إلى تأكيد وحدة الدولة السياسية و الإدارية عن طريق وضع القيود على استقلال السلطات المحلية خوفاً من أن يؤدي الإستقلال المطلق إلى تفنيت وحدة الدولة الإدارية⁽³⁾، ويتم تحقيق وحدة الدولة عن طريق الوصاية الإدارية بمنع وقوع

(1) عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداونات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ماي 2009، ص 17.

(2) عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، ص 424

(3) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية-دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994، (د ط)، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998، ص 143.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

تجاوزات من طرف الهيئات المحلية و بالتالي ضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون و حماية المصلحة العامة، فبالوصاية الإدارية تجبر الهيئات المحلية على احترام مبدأ المشروعية والتقيّد بأحكامه.

الفقرة 2: تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية

كما تستهدف الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية و المحلية⁽¹⁾، فالهيئات المحلية وجدت لإشباع الحاجات المحلية لسكان الإقليم ، و هناك حاجات وطنية تهم سكان الدولة ككل، و عند مباشرة الهيئات المحلية لمهامها بهدف إشباع الحاجات المحلية قد يحدث تعارض بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية ومن الطبيعي أن تعطي الهيئات المحلية أهمية خاصة للمصالح المحلية فتعمل على تغليب المصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية، لذا تتدخل السلطة المركزية عن طريق الوصاية الإدارية لإجبار الهيئات المحلية على تفضيل المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حالة وجود تعارض بينهما.⁽²⁾

الفقرة 3: حماية حقوق وحرّيات الأفراد

تهدف كذلك الوصاية الإدارية إلى حماية حقوق و حرّيات الأفراد، إذ أن تقرير الحقوق و الحرّيات العامة للأفراد يكون دون جدوى إذا لم توفر لها ضمانات التي تصونها من الإعتداء عليها⁽³⁾، فتتدخل السلطة المركزية بواسطة الوصاية الإدارية للتأكد من مدى مشروعية الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية و عدم مساسها بحقوق وحرّيات المواطنين، و من ثم تعمل على حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي.⁽⁴⁾

(1) عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 243

(2) أمزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 254.

(3) أنظر المواد 50، 44، 41، 38، 34، 33، 32، 56 من دستور 1996 المعدل في 2016.

(4) أمزياني فريدة، مرجع سابق، ص 255

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفقرة 4: التأكد من حسن سير إدارة المرافق المحلية:

إن خضوع الهيئات المحلية للرقابة يكمن في التأكد من حسن إدارة و تسيير المرافق المحلية و بذلك تتحقق حماية المصالح المحلية لأن خضوع أعضاء و أعمال الهيئات اللامركزية للرقابة يهدف لمنع تعرضها للإهمال والتقصير و الإسراف في الإنفاق المحلي بما لا يخدم السكان المحليين.(1)

الفقرة 5 : حماية المصلحة المحلية

إن خضوع الهيئات المحلية للرقابة الإدارية يكمن في التأكد من حسن سير و إدارة المرافق المحلية بتأمين حد أدنى من الخدمات التي تؤديها المجالس الشعبية المحلية، ويحقق حماية المصالح المحلية في حالة عدم قيام الهيئات المحلية بصلاحياتها أو في حالة إساءة استعمال السلطة إذا كانت قراراتها غير نزيهة(2).

الفقرة 5: المحافظة على أموال الوحدات المحلية

باعتبار أن للهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة، فلها حرية تحصيل الموارد المالية فتخضع في هذا الجانب للرقابة، كما تخضع عند إنفاقها للموارد المالية للرقابة، والهدف من ذلك هو المحافظة على أموال الوحدات المحلية من التبذير والانحراف أو التجاوز في المسائل المالية(3).

الفقرة 7: تنفيذ خطط التنمية

توضع خطة عامة للتنمية الإقتصادية على المستوى الوطني تبين دور السلطة المركزية و الهيئات المحلية في كيفية تنفيذها ، و توجد بجانبها خطة لكل هيئة محلية لتحقيق التنمية الإجتماعية و الإقتصادية في نطاق الإقليم ، و تتبين أهمية الوصاية التي تباشرها السلطة المركزية في كونها تساعد الهيئات المحلية في كيفية إعداد خطط التنمية

(1) مزياني فريدة ، المرجع السابق ، 256

(2) مزياني فريدة ، المرجع نفسه ، ص 256

(3) مزياني فريدة ، المرجع نفسه ، ص 257

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

و التأكد من عدم تعارضها مع الخطط الوطنية ، و العمل على تنفيذ الخطط الوطنية بتسخير موارد الهيئات المحلية.(1)

المبحث الثاني: أساليب الوصاية الإدارية ومظاهرها على المجالس المحلية

تختلف درجات الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى ، و ذلك حسب ظروفها السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية، فمنها من تعتمد على أسلوب تحديد اختصاص الهيئات المحلية على سبيل الحصر و ما دون ذلك فهو من اختصاص السلطة المركزية و هو ما يعرف بالأسلوب الإنجليزي، و منها من تركت اختصاص الهيئات المحلية مطلقا إلا ما استثني بنص صريح بالمقابل جعلت اختصاص السلطة المركزية مقيد بنص قانوني فهي لا تتدخل إلا استثناء و هو الأسلوب الفرنسي و الذي تتعدد فيه مظاهر الوصاية الإدارية التي تمارس إما على الأعضاء أو الهيئة المحلية أو على أعمالها.

المطلب الأول: أساليب الوصاية الإدارية

إن المشرع يقع عليه عبء توزيع المهام بين الأجهزة المركزية و الأجهزة المحلية(2)، فيتولى تحديد المصالح المحلية التي يعهد بالإشراف عليها ورعايتها للهيئات المحلية، مع إخضاع الهيئات المحلية عند ممارستها لمهامها إلى رقابة تمارس عليها من طرف السلطة المركزية، و يتبع في ذلك أحد الأسلوبين إما الأسلوب الإنجليزي الذي سنتناوله في الفرع الأول أو الأسلوب الفرنسي الذي خصصنا له الفرع الثاني.

الفرع الأول: الأسلوب الإنجليزي

تحدد إختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب قانون، وهو ما أدى إلى عدم التداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية

(1) مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 257

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 62

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

والهيئات المحلية ، و بالتالي كانت الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية خفيفة مع العلم أنها تمارس من قبل ثلاثة أجهزة هي : البرلمان، القضاء و الحكومة المركزية⁽¹⁾.

الفقرة 1: وصاية السلطة التنفيذية المركزية

إن الهيئات المحلية في هذا النظام تتمتع باستقلال واسع إزاء السلطة المركزية التي لا تقوم إلا بإشراف خفيف جدا على أعمال المجموعات المحلية⁽²⁾، وهذا ما يضمن استقلال هذه الأخيرة إلى حد كبير.

فالوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا من طرف الحكومة المركزية كانت منعدمة ثم بدأت في الظهور و التزايد خلال القرن العشرين.

بالنسبة للرقابة الممارسة من طرف الحكومة ، فللحكومة البريطانية سلطة ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية ، فالحكومة لا تباشر رقابة على أعضاء المجالس المحلية الذين يتم اختيارهم بالانتخاب و لا على موظفي المجالس لكن تباشر رقابة ضئيلة⁽³⁾، وتتجلى هذه الوصاية في:

أ- في حالة وجود مخالفات و تجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها إذ يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء من أجل إجبار الهيئة المعنية على احترام القانون.

ب- كما يحق للحكومة أيضا أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية و تقديم توجيهات و إعداد تقارير سنوية عنها، و الغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية.

و هذا التفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات و على ضوء هذه

(1) عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد 06 ، (د س ن)، ص 105.

(2) مسعود شيهوب، مرجع سابق ، ص 46.

(3) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص ص 78،79.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

التقارير سواء كانت إيجابية أو سلبية تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية⁽¹⁾.

ج- يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية.

د- و في حالات استثنائية يكون للحكومة المركزية رقابة مشددة على الهيئات المحلية و ذلك فيما يتعلق بإصدار الهيئات المحلية للوائح المحلية أو التصرف في الأملاك المحلية و مسألة مساكن العمال، و القروض، و الحسابات الختامية.⁽²⁾

الفقرة 2: تقييم الأسلوب الإنجليزي

(1) المزايا:

إن تحديد اختصاص الإدارة المحلية ينجر عنه معرفة الإدارة لإختصاصاتها بشكل دقيق طالما تم حصره، كما أن الحصر يعود بالفائدة على جهة الإدارة المحلية فلا يتقل عليها باختصاصات عامة و شاملة، و يقضي على ظاهرة تنازع الإختصاص بين الأجهزة المركزية و الإدارة المحلية⁽³⁾، و بالتالي تمارس على الهيئة المحلية رقابة مخففة.

(2) العيوب:

رغم أن لحصر اختصاصات الهيئات المحلية مزايا إلا أنه لا يخلو من العيوب إذ أنه لا يجيز للإدارة المحلية القيام بعمل خارج النطاق المحدد و المقنن و من ثم فهو يعدم روح المبادرة لدى المجموعات المحلية.⁽⁴⁾

يتسم هذا الأسلوب بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية و هو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية⁽⁵⁾ بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية، و هذا ما أدى إلى ضرورة توسيع الوصاية التي تمارسها الحكومة و بالتالي تخفيض درجات الإستقلال المحلي.

(1) مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص 47.

(2) عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق، ص 105

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 64

(4) عمار بوضياف ، المرجع نفسه، ص 64

(5) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 47.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفرع الثاني: الأسلوب الفرنسي

يتميز الأسلوب الفرنسي بكونه أكثر شدة من الأسلوب الإنجليزي، فقد مر نظام الوصاية الإدارية في فرنسا بمرحلتين: الأولى مرحلة الوصاية الإدارية الشديدة والثانية مرحلة إلغاء الوصاية الإدارية و الاكتفاء برقابة القضاء بصدر قانون 02 مارس 1982⁽¹⁾ الذي وحد نظام الرقابة على مختلف الهيئات المحلية.

الفقرة 1: مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية في فرنسا

تتمتع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي باختصاصات واسعة حيث يمكنها القيام بجميع المسائل التي تتعلق بالشؤون المحلية إلا ما تم استثناءه بنص صريح، غير أنها في المقابل لا تتمتع باستقلال مطلق في ممارسة هذه الاختصاصات، بل فرض المشرع الفرنسي عليها رقابة مشددة حدد القانون أجهزتها و صورها و شروط ممارستها. تكون هذه الرقابة على أعضاء المجالس المحلية منفردين و مجتمعين كما تشمل أعمالها⁽²⁾، فعلى مستوى الأعضاء تتمتع السلطة المركزية بحق إيقاف و عزل أعضاء المجالس طبقاً للشروط التي يحددها القانون، أما على مستوى الهيئة المحلية فتتمتع السلطة المركزية بحق إيقاف و حل المجالس المنتخبة طبقاً للشروط و الإجراءات المحددة في القانون، و على مستوى الأعمال تتمتع السلطة المركزية بجملة من السلطات إذ تمارس رقابة على أعمال الهيئات المحلية و يظهر ذلك من خلال: التصديق، الإذن المسبق، الإيقاف، الإلغاء و الحل و هذه المظاهر سوف يتم التعرف عليها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

الفقرة 2: مرحلة إلغاء الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية

إن الصور المتعددة للوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية قيدت إستقلال الهيئات المحلية و جعلته مجرد تصور نظري ، الأمر الذي استدعى المطالبة بإعادة النظر في نظام الوصاية الإدارية ، و هو ما تحقق بصدر القانون 82-213

⁽¹⁾Loi n82-213du 02mars1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF, 03mars1982, p730

⁽²⁾مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص48.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

المؤرخ في 1 مارس 1982 الذي ألغى نظام الوصاية الإدارية و استبدالها بنظام الرقابة القضائية، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية والولاية و الإقليم و كذا المؤسسات العمومية ، و جعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون.(1)

حيث بموجب القانون 82-213 فإن القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية أصبحت نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، و في حال إذا تبين لممثل الدولة عدم شرعية هذه القرارات ما عليه سوى سلوك طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري و ذلك خلال شهرين من تاريخ تبليغه بالقرار(2) و بعد مرور عشرين (20) يوما على إطلاع المجلس المحلي بنيته في الطعن إذا لم تعدل مواطن المخالفة في القرار، كما أن تحريك دعوى الإلغاء ليس وقفا على ممثل الدولة فهو حق أيضا للأشخاص الطبيعية والقانونية تمارسها مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة عندما تطلب منه تحريك الدعوى.

و حرصا على سلامة ممارسة حق اللجوء إلى القضاء تلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان حول كيفية ممارسة ممثل الدولة للرقابة اللاحقة(3).

كما تم إلغاء الوصاية الإدارية فقد تم إلغاء الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، حيث تم إسناد مهمة تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة و هي محاكم إدارية متخصصة.

و عليه لم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحل محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية إلا تنفيذ قرار الغرفة الجهوية للمحاسبة ، و ذلك بعد تقديمها اقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية و تنتهي المدة المحددة قانونا دون امتثال المجموعات المحلية.(4)

(1) عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق، ص 110

(2) عميور إبتسام، مرجع سابق، ص 85، 86.

(3) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 51

(4) عميور إبتسام ، مرجع سابق، ص 86

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفقرة 3: تقييم الأسلوب الفرنسي:

1- المزايا:

هذا الأسلوب يعطي للجماعات الإقليمية حرية كبيرة في المبادرة و الإقدام على أي عمل يخدم شؤون الإقليم، حيث مكن المجالس المحلية من سلطة التداول في كل الشؤون التي تتعلق بإقليمها.

كما أن تمتع السلطة القضائية بسلطة رقابة قرارات المجالس من شأنه تعزيز ثقة المجالس في قراراتها و في حياد الإدارة و عدم تدخلها في اختصاصاتها التي تمارسها بكل استقلالية.

2- العيوب:

يترتب على إطلاق الإختصاص للهيئات المحلية و عدم وضوح صلاحياتها بدقة إمكانية تجاوز الإختصاص من طرف هذه الهيئات المحلية، و هذا ما يحتم فرض رقابة إدارية واسعة و جد مشددة يمارسها إلى جانب السلطة المركزية كل من البرلمان والقضاء، و هذا ما يفتح المجال واسعا لتدخل السلطة المركزية في اختصاصات الهيئات المحلية وبالتالي التقييد من استقلالية هذه الهيئات في ممارسة صلاحياتها .

والجزائر تتبع الأسلوب الفرنسي⁽¹⁾ أي الأسلوب العام و المطلق في تحديد اختصاصات الجماعات الإقليمية، و هو ما سنتطرق إليه في الفصل الثاني من هذا البحث.

المطلب الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

باعتبار الوصاية الإدارية علاقة تقوم بين أشخاص معنوية مستقلة حيث تشكل السلطة المركزية أحد أطرافها كجهة وصاية، و هذه الوصاية تمارسها السلطة المركزية على مجالس الإدارة اللامركزية من خلال رقابتها على أعضاء الهيئة منفردين و مجتمعين كهيئة، و كذا رقابتها على أعمال الهيئة لتضمن من خلالها عدم خروجها عن حدود القانون و عن الأهداف المرسومة و بالتالي تحقيق المصلحة العامة.

(1)صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص49

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفرع الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس المحلي

من مظاهر هذه الوصاية رقابة السلطة المركزية على أعضاء المجلس المحلي منفردين، حيث تمارس السلطة المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي الرقابة الوصائية على عضو المجلس المنتخب سواء عن طريق توقيفه أو إقصائه أو إقالته.

الفقرة 1: التوقيف

التوقيف هو: "تجميد عضوية أحد الأعضاء نتيجة تعرض هذا الأخير إلى متابعات جزائية تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية"⁽¹⁾.

فالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب في المجلس، و يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على أركان، و هي وجود العضو في حالة قانونية تتمثل في المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا، و هذا الشرط يعد ضمانا و حماية له كممثل للإرادة الشعبية، و يعود إعلان قرار التوقيف إلى الجهة الوصية المخول لها قانونا ذلك، أما محل قرار التوقيف فهو تعطيل العضو بالمجلس لمهامه و تعليق عضويته لفترة معينة و محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف عن الجهة الوصية إلى تاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة، و في حالة الحكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا ممارسة مهامه الانتخابية.

الفقرة 2: الإقصاء

الإقصاء "هو إسقاط كلي و نهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية و لا يتم إقصاء العضو إلا في الحالات الخطيرة جدا كإدانة العضو من قبل محكمة مختصة."⁽²⁾
فلا يعقل بقاء عضو في المجلس المنتخب قد أدين من طرف الجهات القضائية بالإقصاء هو إجراء تأديبي يقترن بعقوبة جزائية، يؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، وتتولى السلطات المركزية مهمة إقصاء هذا العضو وفق الشروط و الإجراءات المنصوص عليها قانونا⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، (د ط)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص301

(2) عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص301.

(3) ابن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص49.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفقرة 3: الإقالة

يعد إجراء الإقالة من أهم الآليات الرقابية التي تمارس على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين.

حيث يعرف الأستاذ عمار بوضياف الإقالة "أنها تجريد المنتخب من صفة العضوية".⁽¹⁾

بالنظر إلى التجربة الفرنسية قبل تعديل قوانين الإدارة المحلية سنة 1982 فإن الإقالة تكون في حالة غياب العضو عن ثلاث جلسات متتابة دون سبب مبرر و هنا منحت صلاحية إقصاء العضو المتغيب للحاكم الإداري و بعدها تم نقل الصلاحية لوزير الداخلية.⁽²⁾

كما تجدر الإشارة هنا أن الإعلان عن فقدان العضوية هنا ليس له قيمة إنشائية وإنما هو عبارة عن عمل كاشف لأن فقدان العضوية يكون بحكم القانون بالتالي فإن الإعلان هو إجراء كاشف فمجرد تحقق مدة الغياب غير المبرر يفقد العضو صفته.⁽³⁾ أما بالنسبة للهدف من الإقالة بسبب الغيابات غير المبررة فيمكن في الحفاظ على فعالية المجلس و ضمان حضور أعضائه للمداولات و مناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع و فسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات.

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على المجلس ككل

من مظاهر هذه الوصاية رقابة السلطة المركزية على المجلس المحلي في حد ذاته، حيث يحق للسلطة المركزية إيقاف المجلس كله عن العمل مؤقتاً أو كلياً. فإذا كان إنشاء وحل الهيئات المحلية من اختصاص القانون، فإن ذات القانون يخول للسلطة الإدارية المركزية الوصية سلطة حل و إيقاف المجلس المنتخب على مستوى الإدارة اللامركزية.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، ص301.

(2) أحمد عيد الحسان ، مرجع سابق ، ص427.

(3) أحمد عيد الحسان ، المرجع نفسه ، ص427.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الفقرة 1: حل المجلس المحلي

تمتلك السلطة المركزية ممارسة صلاحية على الهيئة تتمثل في حل المجلس المحلي، ويقصد بالحل "الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم كمنتخبين"⁽¹⁾، و نظرا لخطورة هذا الإجراء فلم يترك مطلقا بل تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته، كما تم تحديد و حصر حالاته و إجراءاته.

الغالب أن يؤدي اتخاذ هذا الإجراء إلى إعادة انتخاب أعضاء المجلس خلال المدة التي ينص عليها المشرع ، و لا يترتب على هذا الحل أن تزول الشخصية المستقلة للوحدة الإقليمية التي صدر القرار بحل مجلسها.⁽²⁾

و يعد الحل من أخطر مظاهر الوصاية الإدارية نظرا لأنه يمس بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، لذا نجد المشرع قد قيده بجملة من القيود للمحافظة على أهم ركن من أركان اللامركزية و هو استقلال الهيئات المحلية.

نجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد اشترط لممارسة سلطة الحل ضرورة وجود خلاف بين السلطة المركزية و الهيئة المحلية يؤدي إلى إلحاق ضرر بالمصالح المحلية و عرقلة سير عمل الوحدات المحلية، حيث يرى الفقيه Benoit أن الحل يكون في حالة ما إذا كان المجلس غير قادر على القيام بواجباته أو إهماله و تقصيره في ذلك أو لوجود خلاف داخلي بين الأعضاء أو بين المعارضة و الطرف الآخر في تركيبة المجلس.⁽³⁾

إن آلية الحل لا يجب أن تكون وسيلة للضغط على المجلس المحلي و حتى لا تكون كذلك نجدها ضيقة، و لا تمارس إلا وفقا للشروط و في الحالات المحددة قانونا.

الفقرة 2: وقف المجلس المحلي

يمكن للسلطة المركزية الوصية أن تمارس على الهيئة اللامركزية الخاضعة لوصايتها سلطة وقف مجلسها المنتخب.

(1) عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص39.

(2) سامي جمال الدين، مرجع سابق ، ص205.

(3) عيد أحمد الحسبان، مرجع سابق، ص428

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

و يعرف الوقف أنه: "إيقاف و تعطيل نشاط و سير عمل هذه الهيئة أو المجلس المحلي لها لمدة محددة (شهر مثلا) و يكون ذلك طبقا للشروط و الإجراءات المحددة قانونا، و هذا الإيقاف يستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة".⁽¹⁾

و يعد الوقف إجراء جزائيا أقل خطورة من الحل ، فهو لا يكون إلا إجراء بسيطا ومؤقتا مكرسا لمجابهة ضرورة عاجلة و طارئة و ترك فسحة من الوقت للسلطة المركزية لتعلن حل المجلس إذا ما اقتضت الضرورة ذلك و هو يكون دائما مقدمة لمرسوم الحل.⁽²⁾

و هذا الإجراء لا يمكن أن تمارسه السلطة المركزية إلا بما يتوافق و السير الحسن للمجلس ما يعني أن هذا الإجراء لا بد أن تتوفر فيه المشروعية.

بالنسبة للجزائر، فإن قوانين الجماعات الإقليمية (قانون البلدية، قانون الولاية) لم تنص على إمكانية توقيف المجلس المحلي (البلدي، الولائي)، إلا في قانون البلدية 1967 و قانون الولاية 1969.

الفرع الثالث: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس المحلي

بالإضافة إلى الوصاية على أعضاء المجلس المحلي منفردين و الوصاية على المجلس ككل، تمارس السلطة المركزية وصايتها على أعمال المجالس المحلية المنتخبة، و ذلك بهدف فحص مشروعية هذه الأعمال و التأكد من مدى مطابقتها للنصوص والقوانين المعمول بها، و تتمثل هذه الرقابة في مختلف الآليات التالية:

الفقرة 1: التصديق (المصادقة)

تخضع بعض قرارات الهيئات اللامركزية لعملية التصديق نظرا لأهميتها وخطورتها على الشؤون المحلية، فالتصديق هو من وسائل الرقابة السابقة على الأعمال، بمقتضاه تراقب السلطة الوصية محتوى القرار الصادر عن المجلس المحلي.

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د ط)، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 23.

(2) محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين

الوضعية، (د ط)، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية، 2012، ص 1112

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

1) تعريف التصديق:

التصديق يقصد به إقرار السلطة المركزية العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية، فبالإضافة فقط تقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه.⁽¹⁾ كما يعرف التصديق أنه: "الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة"⁽²⁾. يتبين من خلال هذين التعريفين أن هناك مجموعة من أعمال الهيئات اللامركزية لا يمكن أن تكون محل التنفيذ إلا إذا تمت الموافقة عليها في شكل تصديق، فالتصديق هو رقابة سابقة، بحيث لا يمكن قانوناً تنفيذ عمل الهيئة المحلية محل هذه الرقابة إلا بعد مصادقة السلطة الوصية على هذا العمل.

و التصديق قد يكون صراحة و قد يكون ضمناً، و عادة ما يكون التصديق مقروناً بقيد زمني يجب أن يتم خلاله، و فضلاً عن هذا فإنه لا يمكن الطعن في قرارات الهيئات المحلية قبل المصادقة عليها، كما أن هذه المصادقة لا تمتد إلى تعديل مشروع القرار من قبل جهة الوصاية.

2) أنواع التصديق:

يمكن أن يشترط القانون إقرار السلطة المركزية لأعمال المجلس المحلي حتى تصبح قابلة للتنفيذ و هذا ما يعرف بالتصديق الصريح، كما يمكن أن يكون العمل الصادر عن المجلس نافذا بمجرد انقضاء مدة زمنية يحددها القانون و هذا ما يعرف بالتصديق الضمني.

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 108 .

(2) عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، 2010/2011، ص 234.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

فللتصديق صورتان:

أ) التصديق الصريح:

التصديق الصريح يكون عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها للقرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائيا. (1)
فالتصديق يكون صريحا عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق، بحيث يتعين على السلطة الوصية إصدار قرارها سواء بالقبول حتى تصبح تصرفات الهيئة المحلية نافذة أو بالرفض مع تبليغه للهيئات المحلية، و إلا تبقى تصرفات الهيئة المحلية معلقة النفاذ مهما طالت مدة التصديق و التي يتم تحديدها من طرف المشرع.

ب) التصديق الضمني:

أما التصديق الضمني يكون عندما تلتزم السلطة الوصية الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها (2) و مضت فترة زمنية محددة في القانون دون إقرار هذا العمل ، فإذا ما لزمتم السلطة الوصية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون يعتبر صمتها بمثابة قرار ضمني بالتصديق.

في بعض التشريعات قد يكون رفض التصديق ضمنيا إذا نص القانون أيضا على

أن سكوت جهة الوصاية و فوات المدة القانونية هو بمثابة رفض التصديق. (3)
و منه يمكن القول أن التصديق الضمني يتحدد حسب القانون، فقد يعتبر القانون سكوت السلطة الوصية وانقضاء المدة الزمنية المحددة للمصادقة على القرار بمثابة تصديق ضمني وهناك من يعتبر هذا بمثابة رفض ضمني للتصديق.

3) النتائج المترتبة عن التصديق:

باعتبار التصديق أداة للرقابة السابقة على أعمال الهيئات اللامركزية، فإن له مجموعة من الآثار تتمثل فيما يلي:

(1) عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، مرجع سابق، ص40.

(2) عمار بوضياف ، المرجع نفسه، ص 40.

(3) حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون

العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 51.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

أ- أن للتصديق طابع الشرط التوقيفي⁽¹⁾، أي أنه لا يمكن للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من قبل السلطة المركزية، وبالتالي فهي متوقفة على موافقة السلطة الوصائية.

ب- لا يعتبر التصديق عنصراً من عناصر القرار الصادر عن الجهات اللامركزية وإنما عنصر خارج عن دائرة القرار يؤثر في نفاذه ولا يؤثر في وجوده، فالقرار موجود ولكن نفاذه موقوف.⁽²⁾

ج- إن عملية التصديق من جهة الوصاية لا تعني بأي حال من الأحوال على وجوب التنفيذ الجبري للقرار المصادق عليه، وبالتالي فإنه يمكن للهيئة المحلية العدول عن تنفيذ القرار المصادق عليه إذا ما تبين لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المصادق عليه ينسب للهيئة المحلية التي تكون وحدها المسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار ومطالبتها بناءً على ذلك بالتعويض⁽³⁾.

د- لا يمكن تعديل أو تغيير القرار المصادق عليه، إلا بعد مصادقة جديدة من قبل السلطة حتى يمكن تنفيذه.⁽⁴⁾

هـ- ليس للسلطة الوصية تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية لأن ذلك من شأنه المساس باستقلالها ، و لهذا فليس لسلطة الوصاية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الهيئة اللامركزية دون إدخال تغييرات عليها بتعديلها أو استبدالها.⁽⁵⁾

و- إذا رفضت السلطة المركزية التصديق على العمل اللامركزي فيعتبر و كأنه لم يكن ، و في هذه الحالة تتحلل الهيئة اللامركزية من تعهداتها على أساس أن التصديق يعتبر من النظام العام ، و قد فرضه المشرع بقصد حماية مبدأ المشروعية و يجوز لكل

(1) محمد أحمد إسماعيل، مرجع سابق، ص 1137

(2) حمادو دحمان ، مرجع سابق، ص 52.

(3) عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق، ص 108.

(4) حمادو دحمان ، مرجع سابق، ص 52.

(5) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ، ص 25

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

طرف أن يتمسك بموقفه سواء الهيئة اللامركزية أو السلطة الوصية و لكل ذي مصلحة⁽¹⁾.

الفقرة 2: الإذن المسبق

الإذن المسبق هو ما يعرف أيضا بالترخيص، فأحيانا يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول عليه قبل مباشرة العمل الذي تنوي القيام به.

فالإذن هو إجراء تتخذه السلطة الوصية تجاه المجلس المحلي بمقتضاه فإن مشروع القرار الذي تنوي الجهة اللامركزية اتخاذه لا يخالف القانون و لا يمس بالمصلحة العليا⁽²⁾، أي أن الهيئة المحلية يجب أن تستأذن السلطة الوصية قبل اتخاذها للقرار الخاضع للإذن المسبق ، وعليه نستخلص النتائج التالية:

- 1) يكمن الأثر الوحيد للإذن في السماح للهيئة المحلية بممارسة حق مقرر قانونا.
- 2) الهدف المرجو من طلب الهيئة المحلية للإذن هو ضمان تسيير شؤونها الخاصة، أما إصدار قرار الإذن من السلطة المركزية يكون حماية لمصالح الدولة.
- 3) تبقى الهيئة المحلية حرة في أن تسحب أو تلغي أو لا تنفذ العمل المأذون به، والسلطة المركزية لا يمكنها تعديل محتوى العمل المحلي المأذون به.
- 4) في حالة تبني الهيئة المحلية لعمل آخر فهذا يتطلب إننا جديدا .

و نظرا للتداخل بين الإذن والتصديق ارتأينا ضرورة التمييز بينهما، حيث أن الإذن هو عمل يصدر عن السلطة الإدارية الوصية التي ستسمح للهيئة الخاضعة لوصايتها بممارسة حق مقرر لها قانونا ، فطلب الهيئة المحلية للإذن يكون قبل بدئها العمل ، أما التصديق فيكون على عمل الهيئة الذي كان موضوعا من قبل فلا يكون قابلا للتنفيذ إلا بعد التصديق عليه من طرف السلطة الوصية.

الفقرة 3 : الإيقاف

الإيقاف وسيلة للرقابة تمارسها السلطة الوصية لإيقاف تنفيذ القرار الصادر عن الهيئة المحلية، مثلا إصدار هذه الأخيرة قرارا يتضمن ظاهرة اعتداء على النظام العام أو

⁽¹⁾ عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 237

⁽²⁾ حمادو دحمان ، مرجع سابق ، ص 53

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

المصلحة العامة، فالسلطة الوصية يمكن أن تطلب من الهيئة المحلية إيقاف تنفيذ هذا القرار⁽¹⁾.

الفقرة 4: الإلغاء (البطلان)

من بين السلطات التي تمارسها الهيئة المركزية على أعمال الهيئة اللامركزية سلطة الإلغاء، حيث يتم إلغاء وجود القرارات (المداولات) أساساً، أي تصبح معدومة القيمة القانونية، و يكون الإلغاء كلياً أثناء ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال الهيئة المحلية، ولا يمكن أن يكون جزئياً لأن في هذه الحالة الأخيرة يأخذ صورة التعديل، والذي لا يمكن أن تتمتع به السلطة الوصائية، وعلى هذا الأساس سيتم تعريف الإلغاء وتحديد شروطه ثم التطرق إلى أنواع الإلغاء الممارس من قبل الجهة المخول لها قانوناً بذلك.

1) تعريف الإلغاء:

الإلغاء هو إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية فحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي و الجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية⁽²⁾.

فالإلغاء هو حق السلطة المركزية في إعدام أعمال الهيئات المحلية الصادرة خلافاً للقانون ، و هذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية، حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية⁽³⁾.

2) شروط الإلغاء:

لكي يكون الإلغاء مشروعاً لابد من توافر الشروط التالية:

- صدور قرار الإلغاء عن السلطة الوصية.
- أن يكون الإلغاء للقرار كله أو يعاد للهيئة المحلية لتعديله.
- أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً ومعللاً.

(1) حمادو دحمان، المرجع السابق، ص 52

(2) عمار بوضيف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، مرجع سابق، ص 40.

(3) مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص 49

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

- في حالة تحديد مدة الإلغاء يجب أن يكون قرار الإلغاء قد صدر خلال هذه المدة.
- أن يكون قرار الإلغاء مبنيًا على طلب من جهة معينة.
- و في حالة ما إذا تقرر الإلغاء فإنه يطبق بأثر رجعي اعتبارًا من تاريخ صدور القرار عن الهيئة المحلية و ليس من تاريخ صدور قرار الإلغاء.(1)
- يتم إلغاء المداولات و قرارات الهيئة المحلية إذا اكتشف عدم مشروعيتها.
- فالإلغاء هو الإجراء الذي يمكن أن تتخذه السلطة الوصية في مواجهة عمل صادر عن الهيئة المحلية و مخالف لقاعدة قانونية، و لا يكون هذا الإلغاء إلا في الحالات المحددة بنص قانوني ويمكن أن تكون مداولات المجلس المحلي باطلة بطلانًا مطلقًا أو بطلانًا نسبيًا.

(3) أنواع البطلان:

- نجد أن بطلان الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية التي تكون مخالفة للقانون يتجسد في صورتين:
- (أ) البطلان المطلق :

يمكن لجهة الوصاية إبطال قرارات أو مداولات المجلس المحلي التي تكون باطلة وملغاة أساسًا بحكم القانون، و الحالات التي تكون فيها أعمال الهيئات المحلية باطلة بطلانًا مطلقًا محددة و محصورة في القانون، و عليه تكون أعمال المجلس المحلي باطلة بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

- **عدم الإختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية و باطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس المحلي إذا ما كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياته و اختصاصاته من حيث نطاقه الإقليمي أو الموضوعي(2).
- **مخالفة القانون:** للقانون هنا معنى واسع يشمل كلا من الدستور، القانون والتنظيم، وإقرار هذا السبب لبطلان تصرف أو قرار المجلس المحلي يهدف إلى احترام

(1) عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص109

(2) عميور ابتسام، مرجع سابق ، ص106

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة، ضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

- **مخالفة الشكل والإجراءات:** حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا أعمال المجلس المحلي الصادرة دون احترام الإجراءات و الشكلية التي نص عليها القانون. فإذا ما توافرت إحدى هذه الأسباب يعتبر العمل الصادر عن المجلس المحلي باطلا بطلانا مطلقا، و ما على جهة الوصاية إلا إلغاؤه أو طلب إلغاؤه أمام الجهات القضائية المختصة و ذلك وفقا لما ينص عليه التشريع المعمول به في كل دولة.

ب) البطلان النسبي:

سعيا للشفافية ونزاهة العمل الإداري، ومصادقية التمثيل الشعبي فإن بعض القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية يمكن إبطالها ضمن فترة زمنية معينة، وبالتالي فإذا انقضت هذه الفترة الزمنية تصبح محصنة ضد عملية الإلغاء⁽¹⁾.

في البطلان النسبي يكون لجهة الوصاية سلطة إلغاء العمل أو طلب إلغاؤه أمام القضاء خلال مدة زمنية محددة من تاريخ إيداعه لديها. هناك تشريعات توسع من هذه الرقابة، حيث تعطي حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات للجهة الوصية.

الفقرة 5 : الحلول

يعتبر الحلول مظهرا من مظاهر رقابة السلطة الوصائية على أعمال الهيئة المحلية ونظرا لخطورة هذا الإجراء تم تقييده بمجموعة من الضمانات والشروط تكفل استقلال الهيئات اللامركزية.

1) تعريف الحلول:

يقصد بالحلول " قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو

⁽¹⁾حمادو دحمان ، مرجع سابق ، ص56

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

لإهمال أو لعدم إحترام المشروعية والمصلحة العامة"⁽¹⁾.

فالحلول يتمثل في حلول السلطة المركزية أو السلطة الوصائية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن و تضمن سير المصالح العامة و تنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز منها أو إهمالها⁽²⁾.

ومنه فإن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، و لكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تمتنع عن القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانونا و لهذا منحت لها صلاحية الحلول محل الهيئة المحلية.

فنظرا لما يشكله امتناع الهيئات المحلية عن تنفيذ عمل معين من خطورة على المصالح الجوهرية للدولة ، فإن الدولة لم تترك هذا الأمر دون حل و هي تمتلك الوسائل القانونية و المادية لضمان استمرار سير خدمات المرفق العام ، لذا وضعت آلية قانونية تتمثل في حلول السلطة الوصية محل السلطة المحلية في القيام بالعمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة سواء كان عمدا أو إهمالا.

2) شروط الحلول:

لا يمكن للسلطة الوصية الحلول محل الهيئة المحلية إلا إذا ما ألزم القانون الإدارة اللامركزية بالقيام بعمل معين مع تقاعس و امتناع الإدارة اللامركزية رغم إعدارها وتبنيها للقيام بذلك العمل.

و عليه يشترط لكي يكون الحلول مشروعا توافر الشروط التالية:

أ) أن يكون الحلول بنص صريح، حيث لا يمكن تصور قيام سلطة حلول بدون وجود نص قانوني صريح يحدد الحالات و الشروط التي يحق فيها للسلطة الوصية مباشرة هذا الإجراء.

(1) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص243

(2) حمادو دحمان، مرجع سابق ، ص56

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

ب) أن يكون التصرف الذي امتنعت الهيئة المحلية عن تنفيذه ملزما لها قانونا، ومن ثم يعتبر رفضه أو الامتناع عنه عملا غير مشروع لمخالفته النص الملزم.⁽¹⁾

ج) الإثبات الرسمي لامتناع الهيئة المحلية في أداء العمل و يكون ذلك بتوجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل المعني⁽²⁾ قبل القيام بالحلول، تحدد فيه الوقت اللازم للامتثال، فإذا انقضى الأجل المحدد جاز للسلطة الوصية حين ذاك أن تحل محل الهيئة المحلية.

3) آثار الحلول:

يترتب عن إجراء الحلول مباشرة السلطة الوصية باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها مهام و اختصاصات هذه الهيئة اللامركزية عن طريق الحلول محلها، كما أن القرارات التي تتخذها السلطة الوصية عند ممارستها سلطة الحلول تخضع لكافة القواعد المتعلقة بالوصاية التي كانت تخضع لها الهيئة اللامركزية كما لو أنها قامت بالتصرف بنفسها⁽³⁾.

4) مجال الحلول:

إن للحلول مجالين:

أ) الحلول الإداري:

يتمثل في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث يظهر الحلول الإداري في تدخل السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية باتخاذ جميع التدابير و الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن العام و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان استقرار و استمرار تقديم الخدمات للمواطنين ، أما بالنسبة للجزائر فإن الحلول الإداري حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية.

ب) الحلول المالي:

فيظهر في المجال المالي، و يتمثل في صلاحية السلطة الوصية بأن تدرج من تلقاء نفسها في ميزانية الهيئات المحلية التعديلات التي تراها إلزامية ، في حالة عدم قيام

(1) حمادو دحمان، المرجع السابق ، ص ص58-57.

(2) عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 109.

(3) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 244.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

الهيئة المحلية بذلك، سواء كان ذلك عن سوء نية أو لقصور من جانبها.⁽¹⁾ كما نشير إلى أن هناك من يرى أن الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل هي حالة النفقات الإلزامية وإعادة توزيع الميزانية المحلية، مع أنه لا وجود لتبرير يدعو إلى اعتناق فكرة الحلول المعتمدة على النفقات الإلزامية، لأن النظام الإنجليزي يعرف هذه النفقات و مع ذلك لا يأخذ بالحلول الذي يعني في النهاية التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية. و ما يمكن أن يقال حول هذا الموضوع أنه يكتسي أهمية بالغة و يشكل خطورة كبيرة على استقلالية الجماعة المحلية فحسب رأي "EISENMANN" يخول الحلول الإدارة المركزية "الأداة الحقيقية للسلطة و التفوق الرئاسي"⁽²⁾.

(1) عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص244.

(2) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص49.

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا لهذا الفصل يتضح لنا أن الوصاية الإدارية على المجالس المحلية تتمثل في مجموع السلطات التي يقرها القانون للهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية و على أشخاصها و على أعمالها لغرض حماية المصلحة العامة و ضمان احترام مبدأ المشروعية، فهذه الوصاية استثنائية لا تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقاً لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"، و تهدف إلى التأكد من مدى احترام المجالس المحلية للقانون عند تسييرها للشؤون المحلية، وضمانا لعدم خروجها عن مبدأ المشروعية والتقييد بأحكامه تم إخضاعها للوصاية الإدارية .

و يختلف أسلوب تطبيق الوصاية الإدارية من دولة إلى أخرى ، فكل دولة تعتمد أحد الأسلوبين، إما الأسلوب الإنجليزي حيث تكون الوصاية الإدارية على المجالس المحلية مخففة نظراً لأن اختصاصات المجالس المحلية محددة على سبيل الحصر وبهذا الأسلوب تتمتع المجالس المحلية بقدر أكبر من الاستقلالية ، و إما الأسلوب الفرنسي الذي تكون فيه الوصاية الإدارية على المجالس المحلية مشددة نظراً لجعله اختصاص المجلس المحلي مطلقاً و بالمقابل فرض عليه رقابة واسعة و شديدة يتم تجسيدها عن طريق عدة مظاهر تتدخل من خلالها السلطة المركزية لتفرض رقابة على أشخاص الأعضاء و على المجلس ككل و على أعماله.

الفصل الثاني
النظام القانوني للوصاية الإدارية على
المجلس الشعبي الولائي

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

من خلال نص المادة الأولى من قانون الولاية 07/12⁽¹⁾ تعرف الولاية على أنها "جماعة إقليمية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و هي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة" ، و قانون الولاية 07/12 في مادته الثانية ينص على أن الولاية تتكون من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي و الوالي ، حيث يمثل المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في الولاية و هو مكان لمشاركة المواطنين في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية على مستوى الولاية، يتشكل عن طريق الإنتخاب الذي يعتبر من وجهة النظر القانونية عنصرا أساسيا من عناصر قيام المجلس الشعبي الولائي. ونظرا للصفة الإنتخابية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي فهذا يفرض وضع قيود وفرض رقابة عليه تمارسها جهة الوصاية ، و تتجسد هذه الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي من خلال ما تملكه الجهة الوصائية من سلطات تمارسها إما على المجلس ككل أو على أعضائه أو على أعماله، وذلك حتى تتأكد من أن تصرفاته وأعماله مطابقة للقوانين و تتم في إطار الأهداف التي أنشئ لأجل تحقيقها و بالتالي حماية مبدأ المشروعية و ضمان إحترام القانون .

و بناء على ما سبق سنتناول في هذا الفصل مبحثين، نتطرق في المبحث الأول للإطار القانوني و التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي، و في المبحث الثاني نتناول آليات الوصاية الإدارية و أثرها على المجلس الشعبي الولائي.

المبحث الأول: الإطار القانوني و التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي

يتوجب على الولاية كما نص عليه الميثاق الوطني لسنة 1976⁽²⁾ وميثاق الولاية والداستير الجزائرية و القوانين أن يكون لها مجلس ولائي منتخب، و ذلك نظرا للحاجة لهذا المجلس باعتباره الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها

(1) القانون 12 / 07 المؤرخ في 21/02 / 2012 المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

(2) نص الميثاق الوطني لسنة 1976 على أنه: « ينبغي للامركزية أن تخول الولايات و البلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل و أن للمجالس الشعبية وحدها حق البث في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية» ، مرجع سابق، ص 914.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره و رعاية مصالحه، وهذا ما يستوجب أن تكون هذه الهيئة من بين سكان الإقليم، يختار أعضاؤها على أساس الإنتخاب المباشر و العام، وقد حددت شروط العضوية للمجلس الشعبي الولائي ضمن القوانين المتعلقة بالإنتخابات والنصوص القانونية المتعلقة بالولاية، بالإضافة إلى هذا فقد نظم المشرع الجزائري عمل المجلس الشعبي الولائي بمنحه سلطات واسعة لتسيير الشؤون المحلية و التي لا تتجسد على أرض الواقع إلا عن طريق عقد دورات تجرى خلالها مداولات و هذا لضمان ممارسته اختصاصاته و السير الحسن للمجلس.

في هذا المبحث سوف نتناول ثلاثة مطالب، نتطرق في المطلب الأول إلى تطور نظام المجلس الشعبي الولائي و في المطلب الثاني تشكيل المجلس الشعبي الولائي، أما المطلب الثالث فنتناول فيه سير عمل المجلس الشعبي الولائي واختصاصاته.

المطلب الأول: تطور نظام المجلس الشعبي الولائي

لقد تم تجسيد المجلس الشعبي الولائي بصفته هيئة منتخبة وقاعدة لامركزية في مختلف دساتير الجمهورية الجزائرية بدءا بدستور 1976، و الإعراف الدستوري بهذه الهيئة المنتخبة يعتبر ضمانا لوجودها و استقلاليتها، و لقد اعترفت مختلف النصوص التشريعية المؤطرة للولاية بالمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية على مستوى الولاية.

لذا سنتطرق إلى نشأة المجلس الشعبي الولائي في الفرع الأول ثم مكانته في مختلف الدساتير الجزائرية في الفرع الثاني، و في الفرع الثالث سنتناول مكانة المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية المتعاقبة.

الفرع الأول: نشأة المجلس الشعبي الولائي

إبان الاستعمار ورثت الجزائر إدارة محافظة ذات طابع فرنسي والتي تحتوي على:⁽¹⁾

⁽¹⁾ عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر (المجلس الشعبي الولائي-المجلس الشعبي البلدي)، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 09 .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

(1) مجلس تداولي: و هو المجلس العام المنتخب عن طريق الإقتراع العام والمباشر من طرف نائبين، يساعد هذا المجلس المكلف بتسيير مصالح المحافظة لجنة محدودة العدد مكونة من بعض أعضاء المجلس العام.

(2) جهاز تنفيذي: و هو المحافظ الذي يعين من طرف الحكومة و يكلف بتنفيذ مداورات المجلس العام.

أما غداة الإستقلال فقدت المجالس العامة ماهيتها فأصبحت لا أساس لها بسبب مغادرة أعضائها⁽¹⁾.

ولهذا سعت السلطات العامة الجزائرية إلى ضرورة إصلاح هذه الهياكل بإنشاء أجهزة تجمع بين دعم مركز وسلطات الولائي وضمان جزء من التمثيل الشعبي، ففي الفترة الأولى أنشئت لجان ولائية جهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي تضم ممثلين عن المصالح الإدارية و ممثلين عن السكان يعينهم الولائي و تؤول لهذا الأخير رئاسة اللجنة، غير أن ما يعاب على هذه اللجان أن دورها كان ذو طابع استشاري بالمصادقة على ما قدم من مشاريع و قرارات من طرف الولائي الذي كان يتمتع بسلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية السائدة آنذاك⁽²⁾.

بعد الإنتخابات البلدية سنة 1967 تم استبدال اللجنة السابقة بمجلس ولائي اقتصادي و اجتماعي يتشكل من جميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالولاية مع ممثلين عن الحزب و النقابة و الجيش، و بدوره كهيئة استشارية، لكن الفرق أن الولائي أصبح لا يرأس هذه اللجنة⁽³⁾.

تم إصدار ميثاق الولاية سنة 1969 الذي يعتبر المصدر التاريخي للتنظيم الولائي في الجزائر⁽⁴⁾، حيث ينص في معظمه على:

(1) عبيد لخضر، المرجع السابق، ص 09 .

(2) خروفي بلال، الحوكمة المحلية و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2011، ص85.

(3) خروفي بلال، المرجع نفسه، ص85 .

(4) ميثاق الولاية لسنة 1969، ج ر عدد 44 المؤرخة في 23 ماي 1969. ص 510

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

(1) جعل الولاية و مجلسها الشعبي المنتخب مؤسسة مفصلية بين الدولة و البلدية.
(2) تقسيم التراب الوطني إلى 15 ولاية.
و بموجب هذا النص يجب على الولاية لكي تمارس سلطاتها، أن تكون حائزة على سلطة لا تمدها بها غير الدواعي الديمقراطية للحكم الجماعي و الإلتخاب و هذه الدواعي يجب أن تتلاقى في تشكيل المجلس و في عدده و اختيار أعضائه و طرق انتخابه وتنظيم أشغاله⁽¹⁾. و قد تم إرفاق ميثاق الولاية هذا بالأمر 38/69⁽²⁾ المتضمن قانون الولاية و الذي يعتبر أول نص قانوني يعترف بالولاية ككيان إداري و بموجبه أنشئ المجلس الشعبي الولائي الذي يمثل الهيئة المنتخبة و هذا ما أكدته المادة 3 من الأمر 38/69.

الفرع الثاني : مكانة المجلس الشعبي الولائي في مختلف الدساتير الجزائرية

في الدساتير الجزائرية دستور 1963 تبنى اللامركزية الإقليمية لكنه لم يشر إلى الولاية بل اكتفى بالإشارة إلى البلدية وحدها كقاعدة للجماعات المحلية.
أما بالرجوع إلى دستور 1976⁽³⁾ فقد نصت المادة السابعة منه على أن: "المجلس الشعبي هو المؤسسة القاعدية للدولة و الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية، و تتحقق فيه الديمقراطية.

كما أنه القاعدة الأساسية للامركزية و لمساهمة الجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية على جميع المستويات".
أما المادة الثامنة منه فقد نصت على أنه: "تمثل المجالس الشعبية المنتخبة بحكم محتواها البشري القوى الإجتماعية للثورة".

(1) ميثاق الولاية لسنة 1969 ، ص 514

(2) الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44 المؤرخة في 23 ماي 1969.

(3) دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22/11/1976، الجريدة الرسمية عدد 94، المؤرخة في 24/11/1976.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

أما بالنسبة لدستور 1989⁽¹⁾ الذي جاء في ظروف اتسمت ببدء الإصلاحات السياسية و الإقتصادية، حيث تم فيه تبني التوجه الليبرالي و نظام التعددية الحزبية، وهنا كانت أولى الإنتخابات المحلية التعددية منذ الإستقلال على مستوى المجلس الشعبي الولائي، فقد اعتبر المجلس المنتخب الإطار الذي يعبر من خلاله الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.⁽²⁾

و عن دستور 1996 المعدل في 2016⁽³⁾ فقد نص في مادته 15 على أن: "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية".

أما المادة 16 منه فقد نصت على أن: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية.

كما أكدت المادة 17 على ذلك بنصها أن: المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

الفرع الثالث: مكانة المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية

لقد تم إصدار أول نص قانوني ينظم الولاية سنة 1969 و هو الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية و الذي تم من خلاله الإعتراف للولاية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من هذا الأمر، كما أكد في المادة الثالثة منه على أن الولاية يتولى إدارتها مجلس شعبي منتخب بطريق الإقتراع العام، وهو المجلس الشعبي الولائي .

(1) دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89/18 المؤرخ في 28/02/1989، ج ر عدد 9 المؤرخة في 01/03/1989.

(2) يحيوي حكيم، دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010/2011، ص 45.

(3) دستور 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

بعد التحولات الجديدة و رهانات مرحلة ما بعد 1989 تم إصدار نص جديد للولاية يتمثل في القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية⁽¹⁾، حيث اعتبر الولاية جماعة إقليمية ومظهرا من مظاهر اللامركزية الإدارية من خلال انتخاب المجلس الشعبي الولائي، و هذا ما أكدته المادة 3 من هذا القانون بنصها أن: " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي".

غير أن الثغرات و النقائص التي عرفها كل من الأمر 38/69 و القانون 09/90 دفعت بالمشروع إلى إعادة النظر و إصلاح قانون الولاية من أجل معاصرة التحولات السياسية الجديدة التي شهدتها البلاد بتبني التعددية الحزبية التي أدت إلى حدوث اختلالات في مجالس الهيئات المحلية، و المأساة الوطنية التي عاشتها البلاد خلال العشرية السوداء بالإضافة إلى وجود ثغرات في طريقة انتخاب أعضاء المجالس المنتخبة المحلية⁽²⁾، و هذه تعد من أبرز العوامل التي أدت إلى إصدار قانون جديد للولاية و هو القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، و الذي بموجبه تم الاعتراف للولاية بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي باعتبارها جماعة إقليمية و إدارة غير ممركة للدولة، حيث يتولى إدارتها هيئتان هما الوالي و المجلس الشعبي الولائي الذي يمثل الهيئة التداولية في الولاية و يتشكل عن طريق الإقتراع العام⁽³⁾، و قد تم تخصيص الباب الثاني من هذا القانون لهيئة المجلس الشعبي الولائي.

ما يستخلص من خلال ما سبق تأكيد المشروع الجزائري على أسلوب الإنتخاب في تشكيل المجالس المحلية، بحيث نجد أن أسلوب الإنتخاب مكرس في الدستور و القانون، فهو يشكل ضمانة دستورية تؤكد و تضمن مبدأ استقلالية أعضاء المجالس المحلية، ما ينجر عنه أن المجلس الشعبي الولائي له الحرية في أن يتخذ ما يراه صالحا من قرارات ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا بالسهرة على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها.

(1) القانون 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15 المؤرخة في 10 أبريل 1990.

(2) بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12 - مذكرة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012، ص 5.

(3) المواد 1، 2 و 12 من قانون الولاية 07/12.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

المطلب الثاني: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداولة على مستوى الولاية و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسيير و رعاية مصالحهم⁽¹⁾، وقد نصت المادة 12 من القانون 07/12 على أن: "للولاية مجلس منتخب عن طريق الإقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي و هو هيئة المداولة في الولاية".

يتضح من خلال هذه المادة أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي يجب أن يكونوا منتخبين، لأن الإلتخاب كأسلوب في تنصيب الممثلين المحليين يمنحهم قدرا معينا من الحرية و المبادرة و الممارسة الفعلية لمهامهم الإلتخابية و التعبير عن إرادتهم و عن مصالح منتخبهم⁽²⁾.

فالمجلس الشعبي الولائي يتكون من عدة أعضاء يكتسبون صفة العضوية عن طريق الإلتخاب حدد المشرع أحكامه في القانون العضوي 01/12 المتعلق بالإنتخابات⁽³⁾، الذي نص على شروط يجب أن تتوفر في المترشح لعضوية هذا المجلس كما حدد إجراءات انتخاب أعضائه.

الفرع الأول: شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي

لمعرفة شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي، يتحتم علينا الرجوع إلى المادة 78 من القانون العضوي رقم 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات، و هذه الشروط تتعلق بالمترشح و بالقائمة الإلتخابية، يمكن إيجازها فيما يلي:

(1) بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر ، في مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 04، ص 267.

(2) تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 02 ، 2010 ، ص 24.

(3) القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج ر عدد1 المؤرخة في 14 يناير 2012.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي

الفقرة 1: الشروط المتعلقة بالمرشح:

(1) أن تتوفر في المرشح شروط الناخب، أي أن يتمتع بالحقوق المدنية و السياسية و لا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية طبقا لما نصت عليه المادة 3 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

(2) أن يكون بالغا من العمر 23 سنة كاملة يوم الإقتراع، و هذا الأمر يوسع المشاركة و يضيف طابع التشبيب داخل المجلس .

(3) أن يكون متمتعا بالجنسية الجزائرية، وهنا المشرع الجزائري لم يفرق بين الجنسية الأصلية و المكتسبة.

(4) أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها، فلا يعقل أن يسمح للمنتخب بالترشح و تقلد مهام ذات مسؤوليات مهمة في الدولة و هو الذي تهرب من أداء واجباته تجاه هذه الأخيرة.(1)

(5) أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات أو الجرح المنصوص عليها في المادة 5 من قانون الانتخابات، ولم يرد اعتباره، طبقا لنص المادة 5 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

(6) عدم وجود المرشح في حالة عدم القابلية للإنتخاب و حالات التنافي: بالإضافة إلى الشروط التي نصت عليها المادة 78 السالفة الذكر، نضيف شرطين وهما:

أ- عدم وجود المرشح في حالة عدم القابلية للإنتخاب(2): التي تتمثل في استبعاد بعض الأشخاص فيمن تتوفر فيهم باقي الشروط القانونية لصالح سلامة ونزاهة الإنتخاب من جهة و إبعاد فرضية تأثيرهم فيها باستغلالهم لنفوذهم في ذلك، و قد حصرت المادة 83 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات هؤلاء الأشخاص في: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية الولائية،

(1) بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 14

(2) المادة 5 القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولايات، الأمناء العامون للبلديات.

ب- أما حالات التنافي: فتظهر بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع، ويصبح صاحبها مخيرا بين ممارستها أو التخلي عنها، ولعل أبرزها هو تعارض العضوية بين مجلس منتخب وآخر كعضوية مجلس شعبي ولوائي و تعارضها مع عضوية المجلس الشعبي الوطني.(1)

الفقرة 2: الشروط المتعلقة بالقائمة الانتخابية:

أما فيما يتعلق بشروط القائمة الانتخابية فتمثل فيما يلي:

1) عدم احتواء نفس القائمة الانتخابية على أكثر من مترشحين اثنين ينتميان إلى العائلة الواحدة سواء بالقرابة أو المصاهرة من الدرجة الثانية، و هذا لتجنب سيطرة العائلة الواحدة على أعمال المجلس الشعبي الولائي(2).

2) أن تكون القائمة التي ينضم إليها المترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية و إذا لم تكن كذلك يجب أن تدعم بتوقيع 5 % على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية على أن لا يقل هذا العدد عن 150 ناخب، وأن لا يزيد عن 1000 ناخب .

3) عدم جواز الترشح كأصلي أو إضافي في أكثر من قائمة إنتخابية أو أكثر من دائرة إنتخابية(3).

ما يلاحظ من خلال المواد التي نظمت شروط الترشح لإنتخابات المجلس الشعبي الولائي (3، 76 ، 78 و 83) من القانون 01/12، أن المشرع لم يجتهد في عملية انتقاء المنتخب للمجلس الشعبي الولائي، فلم يشترط عنصر الكفاءة للترشح لعضوية هذا

(1) فريجات إسماعيل ، الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر(كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية)، مجلة دفاتر السياسة و القانون، العدد 14، جانفي 2016، ص 192 .

(2) بلغال بلال، مرجع سابق ، ص 15 .

(3) بلغال بلال، المرجع نفسه، ص 15 .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

المجلس بالرغم من أنه يلعب دورا مهما في ازدهار الجماعات الإقليمية، بل اكتفى ببعض الشروط العامة التي يمكن أن تتوفر في أي شخص، فعدم تحديد مستوى علمي معين في قانون الإنتخاب كشرط من شروط الترشح على مستوى المجلس الشعبي الولائي يؤدي إلى نقص فعالية أداء المجلس لافتقاره الكفاءات والخبرات الضرورية، الأمر الذي يفتح المجال واسعا أمام تدخل السلطة المركزية و ما يفرض ضرورة وجود رقابة وصائية على المجلس الشعبي الولائي و بالتالي الحد من الاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي

إن انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي يكون لمدة محددة قانونا ،أما بالنسبة لعدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي فهو محدد بدقة في القانون غير أنه يتغير بحسب عدد سكان الولاية، كما وسع القانون من حظوظ تمثيل المرأة في هذا المجلس.

الفقرة 1: مدة العهدة الانتخابية:

إن للمجلس الشعبي الولائي مكانة هامة في حياة المواطن و الدولة معا،زيادة على كونه وجها من وجوه اللامركزية فهو يعتبر حلقة وصل بين الجهاز الإداري و سكان الولاية، يتم اختيار أو تزكية أعضاء المجلس الشعبي الولائي من قبل سكان الولاية من بين المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وينتخبون لمدة خمس (05) سنوات بطريقة الإقتراع النسبي على القائمة⁽²⁾.

و تجرى الانتخابات خلال الأشهر السابقة لإنقضاء العهدة الإنتخابية⁽³⁾، غير أن مدة العهدة تمدد وجوبا لدى تطبيق المواد 90 (حصول المانع لرئيس الجمهورية) والمادة

(1) برازة وهيبة، مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني،

كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2011، ص215.

(2) المادة 65 الفقرة 1 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات.

(3) المادة 65 الفقرة 2 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

93 (الحالة الإستثنائية) و المادة 96 (حالة الحرب) من الدستور الجزائري لسنة 1996.(1)

الفقرة 2: عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي:

نجد أن أحكام المادة 82 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الإنتخابات تحدد بكل دقة عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية، كما أكدت على أن عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية يتغير بتغير عدد سكان الولاية، و يتراوح عدد أعضاء هذه المجالس حسب هذه المادة على النحو الآتي:

-35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250 000 نسمة.
-39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250 000 نسمة و 650 000 نسمة.

-43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650 001 نسمة و 950 000 نسمة.

-47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950 001 نسمة و 1150 000 نسمة.

-51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 نسمة و 1.250.000 نسمة.

-55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها عن 1.250.000 نسمة.

هذا العدد يعتبره البعض معقولا لأن حجم المجلس بهذا الشكل قد يضمن تمثيلا أكثر و مشاركة أوسع في تسيير شؤون الإقليم، و هذا أيضا يمكن المجلس من إنشاء لجانته و توزيع العمل فيما بين أعضائه(2).

(1) المادة 65 الفقرة 3 من القانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات و المواد 90، 93، 96 من دستور 1996.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 198

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الفقرة 3: توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجلس الشعبي الولائي

من مضمون المادة 2 من القانون العضوي رقم 03/12 المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة⁽¹⁾، نلاحظ أنها تلزم جميع القوائم سواء كانت حرة أو معتمدة من طرف الأحزاب السياسية أن تضم عددا ممكنا من النساء بشرط أن لا يتجاوز عددها نسبة 30% عندما يكون عدد المقاعد يتراوح بين 35 إلى 47 مقعدا أو 35% عندما يكون عدد المقاعد يتراوح ما بين 51 إلى 55 مقعدا.

من خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع الجزائري اعتمد مبدأ الإنتخاب العام المباشر في إختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، من أجل تمكين المواطنين من اختيار العناصر الأحسن و الأكفأ في تسيير شؤونهم المحلية، و بالتالي ضمان استقلالية الجماعة الإقليمية في اتخاذ قراراتها.

المطلب الثالث : سير عمل المجلس الشعبي الولائي و اختصاصاته

بالرغم من أن أسلوب الإنتخاب في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي يشكل ضمانة تكفل استقلال الهيئات المحلية غير أن هذا يتطلب أن تمنح للمجلس اختصاصات يمارسها على وجه الإستقلال، و قد نظم قانون الولاية 07/12 سير عمل المجلس إضافة إلى تحديد اختصاصاته .

الفرع الأول : سير عمل المجلس الشعبي الولائي

يسير المجلس الشعبي الولائي وفق الدورات تجرى خلالها مداورات كما يشكّل لجانا لتخفيف العبء على المجلس و مساعدته في القيام بأشغاله.

الفقرة 1: الدورات

إن المجالس الشعبية الولائية تعقد دورات عادية، كما يمكن أن تجتمع في دورات غير عادية (استثنائية).

(1) القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية عدد 1 المؤرخة في 14 يناير 2012.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

1- الدورات العادية: يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (04) دورات عادية في السنة و مدة كل منها خمسة عشر (15) يوما، و تتعقد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر و ديسمبر، و هذا ما نصت عليه أحكام الفقرة الأولى و الثانية من المادة 14 من قانون الولاية 07/12، و هو نفسه ما كان مكرسا في القانون 09/90 في المادة 11 منه، إلا أن قانون الولاية 07/12 أضاف أن الدورات تتعقد وجوبا خلال أشهر مارس، جوان، سبتمبر و ديسمبر و لا يمكن جمعها في دورة واحدة وبهذا فالمشروع أحسن صنعا حتى لا تجمع كل الدورات في دورة واحدة خاصة إذا تعلق الأمر بالمصادقة على الميزانية فهذا يؤدي إلى ضياع المصالح العمومية⁽¹⁾.

2- الدورات غير العادية: كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة استثنائية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي و هذا وفقا لما جاء في المادة 15 من قانون الولاية 07/12، و تختتم الدورة غير العادية باستنفاذ جدول أعمالها، و يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية. أما لصحة عقد الدورة فيشترط القانون حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين وفي حال عدم اجتماع المجلس بعد الإجتماع الأول لعدم اكتمال النصاب تعتبر المداولات المتخذة بعد الاستدعاء الثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة صحيحة مهما كان عدد الحاضرين و هذا طبقا لأحكام المادة 19 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفقرة 2: المداولات

يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنصب على الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه، و قد خص المشرع الجزائري هذه المداولات بنظام محدد يقوم على:

(1) العلنية: طبقا لما نصت عليه المادة 26 من قانون الولاية 07/12 الأصل أن تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي علنية إلا في حالتين:

(1) بلغال بلال، مرجع سابق، ص 34.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

(2) التدوين: بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 25 من قانون الولاية 07/12 وهو أن تجري المداولات باللغة الوطنية و تحرر باللغة العربية تحت طائلة البطلان، فقد نصت المادة 52 منه أن المداولات تحرر و تسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل مرقم ومؤشر عليه من طرف رئيس المحكمة المختصة إقليميا.

(3) المصادقة على المداولات:الأصل أن تكون المصادقة بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، و يعتبر صوت الرئيس مرجحا في حالة تساوي الأصوات، وهذا طبقا لنص المادة 51 من قانون الولاية 07/12.

(4) التنفيذ: القاعدة العامة تقضي باعتبار مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية و هذا ما نصت عليه المادة 54 من قانون الولاية 07/12، و الإستثناء أن هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها وفقا للمادة 55 من قانون الولاية 07/12.

الفقرة 3: اللجان:

يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة أو مؤقتة، وهي أجهزة بحث و إعداد ودراسة للمسائل التي تهم الولاية⁽¹⁾، فاللجان تتضمن مجموعة من الأشخاص المتخصصين و ذوي الخبرة في مجال معين يقومون بدراسة تفصيلية لموضوع معين يتعلق بتخصصهم أو لخبرتهم فيه⁽²⁾. فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يمارس عمله كتلة واحدة فيتولى جميع الأعضاء دراسة كل الملفات والمسائل المعروضة على المجلس، فذلك سيؤدي إلى بطء في أشغال المجلس، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الإختصاص المطلق و غير المحدود للمجلس و قصر مدة الدورة (15 يوم)، ذلك ما

(1) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني و مكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، لبنان، 1983، ص 244

(2) بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 36

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

يفرض عرض الموضوع أولاً على لجنة تتولى هي دراسته ثم تعد تقريرها و تعرضه على المجلس ليتولى بدوره مناقشته و المصادقة عليه، فعمل اللجنة هو عمل تحضيرى (1). كما تنشأ اللجان عن طريق مداوات المجلس بمصادقة الأغلبية المطلقة للأعضاء، و قد أوجب المشرع عند تشكيل اللجان مراعاة التركيبة السياسية للمجلس، كما أجاز للجان الولائية الإستعانة بخبرات خارجية و ذلك لأن اللجنة قد تواجه مسائل تقنية لا يعلمها إلا من كان متخصصاً فيها و هذا ما نصت عليه المادتين 33 و 34 من قانون الولاية 07/12 ، و هو نفسه ما تضمنه ميثاق الولاية حينما نص على ضرورة أن تكون اللجان مفتوحة ضمن الشروط لكل المواطنين الذين يمكن أن يدعوا للمساهمة في الأشغال نظراً لكفاءتهم إلى جانب أعضاء المجلس (2).

و لقد نظم قانون الولاية الأحكام المتعلقة بلجان المجلس بموجب المواد من 33 إلى المادة 37 منه، و تنقسم اللجان إلى:

1) اللجان الدائمة: يمكن للمجلس الولائي أن يشكل من بين أعضائه لجاناً دائمة ولاسيما المتعلقة بالتربية والتعليم العالي و التكوين المهني، الإقتصاد و المالية، الصحة والنظافة و حماية البيئة، الإتصال و تكنولوجيات الإعلام، تهيئة الإقليم و النقل، التعمير والسكن، الري و الفلاحة و الغابات و الصيد البحري و السياحة، الشؤون الإجتماعية والثقافة و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة والشباب، التنمية المحلية، التجهيز والاستثمار و التشغيل.

2) اللجان الخاصة : خول القانون للمجلس الشعبي الولائي إنشاء لجان خاصة من بين أعضائه تتولى القيام بمهام يحددها المجلس و تهم الشأن المحلي بشكل عاجل كوجود حالة طارئة (3).

تشكل اللجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضائه.

(1) عميور ابتسام ، مرجع سابق، ص 23.

(2) ميثاق الولاية لسنة 1969، ص 515 .

(3) عميور إبتسام، مرجع سابق، ص 24 .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

(3) لجان التحقيق: للمجلس الشعبي الولائي حق إنشاء لجنة تحقيق للقيام بمهمة محددة و ضمن أجل محدد، و يكون ذلك بطلب من رئيس المجلس أو من ثلث (3/1) أعضائه الممارسين، و هذا ما نصت عليه المادة 35 من قانون الولاية 07/12 .

الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

اتباع المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي أي الأسلوب العام و المطلق في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية، والذي يركز على وضع الإطار العام، مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم، فالمجلس الشعبي الولائي يعالج جميع الشؤون التابعة لإختصاصه عن طريق المداولة، وعموما يتداول في كل قضية تهم الولاية ترفع إليه باقتراح يقدمه ثلثي أعضاء المجلس أو رئيسه أو الوالي وهذا ما نصت عليه المادة 76 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفقرة 1: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية

لقد تضمن قانون الولاية 07/12 في مواده من 73 إلى 101 عدة اختصاصات للمجلس الشعبي الولائي، و كل هذا بغرض تحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية والثقافية لهذه الوحدة، وعلى هذا الأساس تنقسم مهام و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية إلى :

(1) اختصاصات في المجال الإقتصادي و الفلاحي: يمارس المجلس في هذا المجال الصلاحيات التالية:

أ- يناقش مخطط التنمية للولاية في المجال الإقتصادي و يبدي اقتراحاته بشأنه، حيث يعتمد هذا المخطط كإطار للترقية و العمل من أجل التنمية الإقتصادية والاجتماعية للولاية.

ب- يقوم بتحديد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية و مناطق النشاط.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

ج- تطوير أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الإقتصاديين و مؤسسات التكوين و البحث العلمي من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الإقتصادية.

د- يعمل المجلس على تطوير الري و مساعدة البلديات تقنيا و ماليا في هذا المجال، كما يناط به اتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة أخطار الفيضانات، الجفاف، ويعمل على إنجاز أشغال التهيئة و تطهير مجاري المياه، و يبادر بكل الأعمال التي تهدف إلى حماية الثروة الغابية و الحيوانية و تشجيع التدابير اللازمة للوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية.

(2) اختصاصات في مجال التنمية الإجتماعية:

أ- يمكن للمجلس القيام بانجاز المؤسسات و الهياكل الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلدية، كما يساهم بالتنسيق مع المجالس البلدية في كل الأنشطة الإجتماعية الهادفة إلى مساعدة الطفولة و ذوي الاحتياجات الخاصة و المعوزين، والتكفل بالمرضى والمتشردين.

ب- يعمل المجلس كذلك على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان من خلال مساهمته في إنجاز برامج السكن والمساهمة في عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية، كما يشارك في برنامج القضاء على السكن الهش، و دون إهمال لفئة الشباب نجد تشجيع المجلس ومساهمته في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الإقتصاديين.

(3) اختصاصات في مجال الثقافة والسياحة:

أ- في مجال الثقافة نجد مساهمة المجلس الشعبي الولائي في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية، كما نجد مساهمته من خلال تقديم مساعدته في برامج النشاطات الرياضية والثقافية الخاصة بالشباب، كما يقوم بمهمة ترقية التراث الثقافي والفني والتاريخي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

ب- في مجال السياحة نجد اضطلاع المجلس بازدهار السياحة بالولاية من خلال السهر على حماية القدرات السياحية للولاية و تـمـيـنـها و تشـجـيـع كل استثمار متعلق بذلك.

4) اختصاصات في مجال التهيئة العمرانية و التجهيز:

أ- المبادرة بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها و تصنيفها حسب الشروط و المعايير المعمول بها و القيام بكافة الأعمال والإجراءات التي من شأنها فك العزلة عن الأرياف و تنميتها.

ب- يبادر بالإتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية و تنمية هياكل استقبال الإستثمارات.

5) اختصاصات في المجال المالي:

أ- يقوم المجلس بمهمة التصويت على ميزانية الولاية، و تقدم الميزانية بعد ذلك للسلطات المختصة للمصادقة عليها.

ب- كما نجده في الجانب المالي يبيت في قبول أو رفض الهبات و الوصايا الممنوحة للولاية.

ج- كما منحه القانون إمكانية تقرير ميزانية مستقلة لصالح بعض المصالح العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر طبقا لنص المادة 145 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفقرة 2 : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي على مستوى الدولة

بالإضافة إلى الاختصاصات الموكلة إلى المجلس الشعبي الولائي في إطار الولاية فقد منحت المادة 73 الفقرة 2 من قانون الولاية 07/12 للمجلس التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة عن طريق:

1) المساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الإقتصادية و الإجتماعية و المحددة بموجب القوانين و التنظيمات التي تضبط بصفة خاصة كـيـفـيـات التـكـفـل المـالـي.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

(2) يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قصد تسجيلها في البرامج القطاعية العمومية .

(3) بعد أن يعلم الوالي المجلس الشعبي الولائي بالنشاطات الوطنية الخاصة بتهيئة الإقليم، يتداول المجلس قبل المصادقة على كل أداة مقرررة في هذا المجال لها انعكاساتها على مخطط تهيئة الولاية و هذا طبقا للمادة 78 من قانون الولاية 07/12 ، و يمكنه أن يقدم الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات كما يبدي ملاحظاته الخاصة بشؤون الولاية حيث يرفعها إلى الوزير المختص و هذا ما جاء في نص المادة 79 من قانون الولاية 07/12 .

الفقرة 3: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي

(1) إرسال الاستدعاءات: يقوم الرئيس بإرسال الاستدعاءات لأعضاء المجلس لحضور الدورات مرفقة بجدول الأعمال و تسلم في مقر سكنهم مقابل وصل استلام و هذا قبل 10 أيام من الإجتماع حسب نص المادة 17 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية. كما يمكن تقليص هذه الآجال في حالة الاستعجال ، على ألا يقل عن يوم واحد كامل و في هذه الحالة يتخذ رئيس المجلس كل التدابير اللازمة لتسليم الاستدعاءات.

(2) رئاسة المجلس: يتولى الرئيس رئاسة الجلسة و ضبط المناقشات، بحيث يمكنه طرد أي شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير هذه المناقشات بعد إنذاره و هذا ما نصت عليه المادة 27 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

(3) اقتراح اللجان: يقترح رئيس المجلس الشعبي الولائي اللجان الدائمة أو الخاصة وذلك طبقا للمادة 34 من القانون 07/12 .

(4) اطلاع الوالي باستقالة المنتخب الولائي حسب المادة 35 من القانون 07/12.

(5) إيداع مستخلص مداولة المجلس الشعبي الولائي لدى الولاية مقابل وصل استلام طبقا للفقرة 2 من المادة 52 من القانون 07 /12 المتعلق بالولاية.

(6) تمثيل المجلس في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية حسب المادة 72 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

(7) يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضع العامة للولاية ولاسيما النشاطات المسجلة بالولاية ما بين الدورات طبقا للمادة 71 من قانون الولاية 07/12.

(8) أما فيما يتعلق بالاختصاص التنفيذي، فقد استبعد رئيس المجلس الشعبي الولائي من مهمة التنفيذ⁽¹⁾، إذ منح المشرع الجزائري اختصاص تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي للوالي ممثل الحكومة و جعله الجهاز التنفيذي للمجلس، فالوالي يسهر على نشر وتنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وهذا طبقا لنص المادة 102 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

نلاحظ من خلال ما سبق ذكره اتساع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي إذا ما قورن بما كان عليه في ظل القانون 09/90 المتضمن قانون الولاية القديم، و كذا تأثر المشرع بنظام إطلاق الإختصاص للمجلس الشعبي الولائي و هذا حرصا منه على تمكين المجلس من التدخل في كل شأن من شؤون الولاية، فالمجلس يتمتع بحرية كاملة في التدخل و في اختيار وقت التدخل حسب قدراته و إمكانياته، وهذا ما يشكل مظهرا من مظاهر استقلالية المجلس الشعبي الولائي في ممارسة صلاحياته الموكلة إليه بموجب القانون، غير أن هذا الإستقلال ليس مطلقا و إنما منح المشرع بالمقابل للسلطة المركزية التدخل عن طريق الوصاية الإدارية لتمارس رقابة وصائية على المجلس للتأكد من مدى احترامه لمبدأ المشروعية و تحقيقه للمصلحة العامة .

المبحث الثاني: آليات الوصاية الإدارية و أثرها على المجلس الشعبي الولائي

لقد منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي صلاحية التداول في كل مسألة تخص شؤون الولاية، غير أن المجلس لا يمارس هذه الاختصاصات المنصوص عليها قانونا إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة، فاستقلال المجلس الشعبي الولائي في ممارسة هذه الصلاحيات ليس مطلقا، لذا نجد أن المشرع في قانون الولاية 07/12 قد جاء لتدارك النقائص التي كانت موجودة في قانون الولاية السابق والمتعلقة بالوصاية الإدارية

(1) يوسفى فايذة ، تفعيل أداء المنتخب المحلي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، السنة 4، المجلد7، العدد 01 ، 2013، ص 224.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الممارسة على المجلس الشعبي الولائي حيث فرض رقابة وصائية على أعضاء المجلس، و على هيئة المجلس ككل و على أعمال المجلس .

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس جهة الوصاية الإدارية المركزية رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث إمكانية توقيفهم أو إقصائهم أو إقالتهم، و قد نص قانون الولاية 07/12 على شروط و إجراءات ممارسة هذه الآليات الرقابية.

الفرع الأول: التوقيف

التوقيف هو تجميد العضوية بصفة مؤقتة و ذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون ووفق إجراءات محددة في النصوص القانونية.

الفقرة 1 - إجراءات التوقيف:

نظمت أحكام التوقيف في المادة 45 من قانون الولاية 07/12، التي تشير إلى سبب التوقيف و الذي يكون في حالة متابعة قضائية للعضو لارتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.

أما إجراء التوقيف فيكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، و هذا ما يعتبر ضمانا للمنتخب الولائي يحميه من تعسف السلطة الوصية، كما يتم الإعلان عن توقيف العضو المنتخب بموجب قرار معل صادر من الوزير المكلف بالداخلية .

و قد استحدث قانون الولاية 07/12 الفقرة 3 من المادة 45 و التي تنص على أنه في حالة صدور حكم قضائي نهائي من طرف الجهة القضائية المختصة يقضي ببراءة المنتخب، فإن هذا الأخير يستأنف ممارسة مهامه الإنتخابية مباشرة.

أما الهدف من إيقاف العضو المتابع جزائيا فيمكن في المحافظة على نزاهة و مصداقية المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

(1) عميور ابتسام، مرجع سابق ، ص 96.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

بالمقارنة مع قانون الولاية 38/69 المعدل بالقانون 02/81⁽¹⁾، فإن سبب التوقيف كان واسعاً و هو ارتكاب خطأ جسيم وفق النظام الداخلي للمجلس. أما القانون 09/90 فقد نصت المادة 41 منه على نفس سبب التوقيف و هو المتابعة الجزائية، و يتم توقيف المنتخب بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويعلن عن ذلك بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية كجهة وصاية، لكن بالرجوع إلى أحكام المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 143/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾، نجدها تنص على أن: "يصدر الوالي المختص إقليمياً بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عملاً بأحكام المادة 8⁽³⁾ من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 و المتضمن إعلان حالة الطوارئ"، فأصبح الوالي وصياً مباشراً على منتخبي المجالس الشعبية الولائية إذ بإمكانه إصدار قراراً بتوقيف عضوية منتخبي المجلس الشعبي الولائي، و هذا جاء كنتيجة للظروف السياسية التي شهدتها الجزائر آنذاك بعد تبني التعددية الحزبية و إجراء الانتخابات التشريعية 1990 التي أسفرت عن فوز ساحق للجبهة الإسلامية للإنقاذ ودخول البلاد في أزمة سياسية و إعلان حالة الطوارئ.

الفقرة 2 - أثر التوقيف:

يظهر أثر الرقابة الوصائية الشديدة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في سلطة التوقيف بسبب المتابعة الجزائية و التي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد

(1) القانون 02/81 المؤرخ في 14/02/1981 المتضمن تعديل و تتميم الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 والمتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 7 الصادرة في 17/02/1981 .

(2) المرسوم التنفيذي 143/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 12 أبريل 1992.

(3) المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 و المتضمن إعلان حالة الطوارئ " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها".

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

المشروع مداها خاصة وأن الحكم الجزائي النهائي يمكن أن يستغرق مدة طويلة وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب و يجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس الشعبي الولائي في أي وقت، غير أنه بالمقابل فإن للتوقيف ايجابيات في ضمان نزاهة المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني: الإقصاء

إن الإقصاء هو إجراء تأديبي و عقابي و هو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب ووفق إجراءات حددها القانون.

الفقرة 1- إجراءات الإقصاء :

بالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 نجده قد نظم هذه الآلية الرقابية في نص المادة 46 منه و التي نصت على ما يلي: « يقصى بقوة القانون كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية »، أما المادة 44 من القانون 07/12 فقد نصت على أن يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، ويمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة.

فمن خلال نص المادة 44 من القانون 07/12 فإن قرار الإقصاء يعود إلى سببين، الأول وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من القانون 01/12 المتعلق بالإنتخابات، والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الإنتخابية.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

فيلاحظ من خلال النصين أنه بنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم إقصاء العضو الذي ثبت أنه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه، حيث يقر المجلس الشعبي الولائي الإقصاء بموجب مداولة و يثبتته الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار يمكن للعضو المقصى الطعن فيه أمام مجلس الدولة.⁽¹⁾

بالمقارنة مع قانون الولاية 09/90 فإن المادة 42 منه كانت تنص على حالة وحيدة لإقصاء العضو المنتخب و هي تعرضه للإدانة الجزائية تسلبه أهلية الإنتخاب، أما المادة 38 منه فقد تعرضت فقط إلى الإختصاص بإثبات قرار الاستخلاف، حينما أسندته للمجلس الشعبي الولائي الذي يثبتته بمداولة مع اطلاع الوالي بذلك. فهذا القانون لم يحدد الجهة التي تثبت إقصاء العضو كما أنه لم يحدد أي إجراء أو شكل لإقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، و هي ثغرة قانونية تم تداركها في قانون الولاية الحالي.

أما بالرجوع إلى الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية فقد كان سبب إقصاء العضو المنتخب هو عدم التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته⁽²⁾، وهو سبب غير واضح و مبهم، و قد كان بإمكان هيئات من خارج المجلس طلب إقصاء المنتخب و هي الحزب أو سلطات الحكومة و يتم الإقصاء بموجب مرسوم.

يتضح مما سبق أن قانون الولاية الحالي قد وسع سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بضم سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية التي كانت الحالة الوحيدة في النظام القانوني للولاية سابقا و يتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة التنافي و هي الحالة التي كانت مدرجة ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكومية في القانون 09/90.⁽³⁾

(1) الفقرة 4 من المادة 44 من قانون الولاية 07/12.

(2) المادة 19 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.

(3) المادة 40 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الفقرة 2: أثر الإقصاء

إن الإقصاء إجراء تديبي و عقابي ينجم عنه فقدان و زوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي، و يترتب عنه قانونا استخلاف العضو المقصى في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة ، وهذا ما ورد في أحكام المادة 41 من قانون الولاية 07/12.

هذا النوع من الرقابة الوصائية له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على مستوى الولاية خاصة مع تطبيق تقنية استخلاف العضو المقصى حفاظا على اختيار المواطن، كما أن منح قانون الولاية 07/12 للعضو المقصى حق الطعن في قرار الإقصاء يعد ضمانا أساسية للعضو.

و بالمقابل فالإقصاء كآلية للرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي لا يخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء و تتمثل في انعدام تسبب قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء العضو بسبب الإدانة الجزائية أو وقوع العضو تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة التنافي.

الفرع الثالث: الإقالة

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

الفقرة 1: أحكام الإقالة

لقد نظم قانون الولاية 07/12 أحكام الإقالة بموجب المادتين 42 و 43 منه ، فنجد المادة 42 تشير إلى الاستقالة الإرادية والتي تكون سارية إذا قرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يبلغ الوالي بذلك فورا.

أما نص المادة 43 من قانون الولاية الحالي فتضمن مصطلح التخلي عن العهدة بدل الإقالة الحكيمة ، فكل منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

عادية خلال نفس السنة يعلن في حالة تخلي عن العهدة و يثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وهذه مسألة جديدة فيما يخص الإقالة لم تكن موجودة في قانون الولاية 09/90 ، غير أن قانون الولاية الحالي لم يذكر الجهة الواجب إخطارها بالاستقالة، كما أنه في حالة الاستقالة النهائية لعضو المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة و هذا ما تضمنته المادة 41 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

بالمقارنة مع الأمر 38/69 فالمادة 37 منه كانت تنص على مسألة التغيب لكن في حدود دورتين متعاقبتين دون عذر مشروع ومقبول من المجلس، فيصرح المجلس باعتبار العضو المتغيب مستقيلا، و قد أضافت المادة 18 من نفس القانون حالتين للإقالة إلى جانب حالة التغيب وهما⁽¹⁾: حالة عدم القابلية للإنتخاب التي حددتها المادة 16 والتي تحظر العضوية للمجلس الشعبي الولائي لمن كان يمارس وظائف محددة⁽²⁾، و حالة سقوط صفة الناخب كفقدان الأهلية، فحينما يصبح العضو في إحدى هاتين الحالتين يجب عليه أن يستقيل في خلال شهر وإلا اعتبر مستقيلا بقرار من وزير الداخلية.

و بالرجوع إلى القانون 09/90 فقد أشارت المادة 39 منه على الاستقالة الإرادية، أما المادة 40 منه فقد تضمنت الإقالة الحكومية و تسمى كذلك لأنها تحدث بقوة القانون، ويكون عضو المجلس الشعبي الولائي مستقيلا بحكم القانون إذا توافرت فيه حالة من الحالات التالية:

(1) أن يكون المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للإنتخاب.

(2) أن يكون المنتخب في إحدى حالات التنافي أو التعارض.

و تعلن استقالة العضو بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ويقوم رئيس المجلس بإعلام الوالي و في حالة تقصيره و بعد اعذاره من طرف الوالي يعلن وزير الداخلية بحكم القانون هذه الاستقالة بقرار⁽³⁾.

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 153.

(2) المادة 16 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.

(3) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية ، (د ط)، منشورات باجي مختار عنابة، (د س ن) ، ص 159.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الفقرة 2- أثر الإقالة:

من خلال استقراء النصوص القانونية يتضح أن المشرع في قانون الولاية 07/12 والأمر 38/69 أولى أهمية لحالة تغيب العضو المنتخب عن دورات المجلس الشعبي الولائي لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجلس المحلي، و للحد منها أقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب يتغيب عن حضور دورات المجلس دون عذر مشروع أو مقبول ، و من هنا يكون المشرع قد منح سلطة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح المجلس الشعبي الولائي صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بالتغيب، لكن بالمقابل فالمشرع لم يمنح أي ضمانات قانونية للعضو المنتخب التي يواجه بها قرار الإقالة، إذ أن قانون الولاية الحالي لم يكرس حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة على الرغم من أن الرقابة القضائية على قرارات الوزير المكلف بالداخلية تعد ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحرّياتهم في مواجهة سلطة الوصاية، فالمنتخب المحلي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه وهذا حتما سيؤثر على استقلالية و استقرار أعضاء المجلس الشعبي الولائي و يوسع من سلطة الوصاية.

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

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في صورة واحدة حالياً وهي إجراء الحل و هو القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة⁽¹⁾، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فلم يترك مطلقا، بل تم ضبطه من حيث حصر حالاته و إجراءاته كما تم تحديد الجهة المختصة بممارسته.

الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي

نجد أحكام كل من المادة 48 من قانون الولاية 07/12 و المادة 2 من المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 و المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة⁽²⁾ قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في سبعة حالات وتتمثل فيما يلي:

1) حالة خرق أحكام دستورية: فإذا تجاوز المجلس الشعبي الولائي القانون الأسمى في الدولة بدل أن يكون هو أول المحافظين عليه، فالمجلس في هذه الحالة لا يستحق الاستمرار والبقاء لذا يتعين حله و هذه الحالة لم تكن مكرسة في القانون 09/90.

2) إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: هذه الحالة كانت مكرسة في قانون الولاية 09/90، وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع في قانون الولاية الحالي دون أن يوضح أسبابها و التي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية⁽³⁾.

3) الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: وهذه الحالة هي نفسها كانت مكرسة في المادة 44 من القانون 09/90، و تتحقق بتخلي الأعضاء عن عضويتهم في المجلس وهي حالة من النادر تحققها نظرا لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس الشعبي الولائي.

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 112

(2) المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة، الجريدة الرسمية عدد 18 المؤرخة في 23 مارس 2016.

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

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

4) عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: و هي حالة جديدة لم تكن مكرسة في أحكام المادة 44 من القانون 09/90، و إنما استحدثت بموجب الأمر رقم 04/05⁽¹⁾ حيث أبقى المشرع على نفس حالات الحل الواردة في القانون 09/90 مع إضافة بند واحد للمادة والذي ينص على: «...عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته » و قد مكنت هذه الإضافة من حل المجلس الشعبي الولائي لبحاية و تيزي وزو⁽²⁾ ، ثم تم تكريسها في قانون الولاية 07/12 كحالة من حالات حل المجلس الشعبي الولائي.

ما يمكن ملاحظته في هذه الفقرة أن المشرع لم يوضح بدقة ما هي الأسباب التي تؤدي إلى الاختلال في التسيير أو تلك التي تشكل مساسا بمصالح المواطنين و طمأنينتهم، و هذا ما فتح المجال واسعا أمام السلطة التقديرية للسلطات المركزية للجوء إلى حل المجلس الشعبي الولائي كلما رأت ضرورة في ذلك ووفقا لتقديراتها الخاصة، و كل هذا يعبر حقيقة عن رغبة السلطة الوصية في تشديد الرقابة على الهيئات المحلية والتضييق من استقلاليتها⁽³⁾.

5) عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: فالمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الأعضاء الممارسين وفي حالة عدم توفر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية فإن المجلس سيحل، لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية للتداول، بينما كان قانون الولاية 09/90 يستعمل عبارة " نصف الأعضاء " في مادته 44، و مصطلح الأغلبية المطلقة أوسع بكثير من

(1) الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 90/ 09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 50 المؤرخة في 19 جويلية 2005.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بحاية و تيزي وزو، جريدة رسمية عدد 51 المؤرخة في 20 يونيو 2005.

(3) تياب نادية، مرجع سابق ، ص28.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

مصطلح " نصف الأعضاء " و منه نستنتج أن قانون الولاية 07/12 قد شدد في حل المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة.

(6) حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: و هذا الأمر يستدعي حل المجلس وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات، مع العلم أن هذه الحالة لم يكن منصوصا عليها في قانون الولاية 09/90.

(7) حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: هذه الحالة جديدة لم تكن مكرسة في القانون 09/90، و ما يتضح لنا من خلال استعمال المشرع مصطلح الظروف الإستثنائية أنها منحت للسلطة الوصية السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الولائي لأن النص الجديد لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الإستثنائية. بعد استعراض حالات حل المجلس الشعبي الولائي نجد أن المادة 48 من قانون الولاية 07/12 قد وسعت من مجالات حل المجلس الشعبي الولائي بحيث أضافت ثلاث(03) حالات جديدة التي سبق وأن أشرنا إليها سابقا.

الفرع الثاني :إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي

إن المادة 47 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية و المادة 4 من المرسوم التنفيذي 104/16 قد أعطت لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الولائي، ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، بينما القانون 09/90 لم يكن يحدد طبيعة مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي في المادة 45 منه . ما يلاحظ هنا أن المرسوم الرئاسي يعد من الأعمال السيادية فهو غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن القضائي لأنه يتميز بحصانة ضد الرقابة القضائية .

أما المادة 49 من قانون الولاية 07/12 والمادة 10 من المرسوم 104/16 فجاءت بحكم لم يكن مكرسا في قانون الولاية 09/90، بحيث في حالة حل المجلس الشعبي الولائي نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس، والغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية في تسيير ممتلكاتها و أمنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى منعا لتسيب

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الأمر و أعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي وتنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد⁽¹⁾.

نلاحظ من خلال أحكام المادة 49 من القانون 07/12 أنها لا تفعل مبدأ المشاركة بحيث نجدها تمنح الحق للوالي في اقتراح تشكيل مندوبية ولائية، كما أنها تركت مسألة تنظيم و تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم الذي لم يتم إصداره إلا مؤخرًا بصدور المرسوم التنفيذي 104/16 في 21 مارس 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة، و تضمنت المواد من 10 إلى 14 منه الأحكام المتعلقة بالمندوبيات الولائية.

من خلال ما سبق يتضح أنه بعد حل المجلس الشعبي الولائي فإن جهة الوصاية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية تستأثر بتعيين المندوبية الولائية التي تتولى تسيير الشؤون المحلية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، و هنا نلمس مساسًا باستقلالية المجلس الشعبي الولائي عند حله فيما يخص تعيين الوزير المكلف بالداخلية متصرف ومساعدين وأعضاء المندوبية من بين الموظفين والأعوان العمومية ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق عدة أشهر، وعليه فإن هذا الجانب يعد خرقًا لمبدأ استقلالية الهيئة و تدخلًا للسلطة المركزية في الشأن المحلي و هذا ما لا يتماشى مع مبادئ اللامركزية.

الفرع الثالث : تجديد المجلس الشعبي الولائي:

تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر من تاريخ الحل وهذا ما أكدته المادة 50 من قانون الولاية 07/12 و المادة 3 من المرسوم التنفيذي 104/16، إلا في حالة الظروف الإستثنائية أو المساس الخطير بالنظام العام. وقد نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 104/16 على تأجيل انتخاب المجلس الجديد في حالة الظروف الإستثنائية و حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق

(1) بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 104

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

إجراء الانتخابات، و في هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم اقتراح معمل بتأجيل الانتخابات إلى الوزير المكلف بالداخلية ليتخذ قرار التأجيل في مجلس الوزراء.

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

أما بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد تنتهي عهده بانتهاء الفترة المتبقية إلى غاية التجديد العام للمجالس الولائية⁽¹⁾، كما أنه لا يمكن تنظيم انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي المحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية⁽²⁾، أي تستمر المندوبية الولائية في تسيير الشأن المحلي للولاية إلى غاية إجراء الانتخابات، حيث يستدعى ناخبو الولاية التي حل مجلسها بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل 90 يوما من تاريخ الإنتخاب⁽³⁾.

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

يتبين من خلال ما سبق خطورة الحل كآلية رقابية لما يشكله من تهديد لإستقلالية المجلس الشعبي الولائي و كذا مساسا بمبدأ الديمقراطية، لذا نجد المشرع قد أحاط ممارسة سلطة الحل بجملة من القيود و الضمانات، حيث يمارسها رئيس الجمهورية و يظهر من

(1) المادة 6 من المرسوم التنفيذي 104/16 .

(2) المادة 50 من قانون الولاية 07/12 و المادة 7 من المرسوم التنفيذي 104/16.

(3) المادة 8 من المرسوم التنفيذي 104/16.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

خلالها دور وزير الداخلية من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، كما يظهر فيها تدخل الوالي من خلال الاقتراحات التي يقدمها لوزير الداخلية.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، وكذا من أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، فالمجلس الشعبي الولائي عند ممارسته لاختصاصاته يصدر مداورات تخضع لرقابة جهة الوصاية من حيث مدى مطابقتها للقانون أو مدى ملاءمتها، و تبرز مظاهر هذه الرقابة في إجراءات المصادقة والإلغاء والحلول، و سنعالج هذه المظاهر السالفة الذكر في ثلاثة فروع.

الفرع الأول: المصادقة

تخضع مداورات المجلس الشعبي الولائي للمصادقة من طرف السلطة الوصائية والتي يتقرر بمقتضاها أن المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي لا تخالف القانون و لا تتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذها.

فبالرجوع إلى أحكام المواد 54 و 55 من قانون الولاية 07/12 يتبين أن هناك نوعين من المصادقة و هما المصادقة الضمنية و المصادقة الصريحة.

الفقرة 1: المصادقة الضمنية

القاعدة العامة تقضي باعتبار مداورات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوماً من إيداعها بالولاية، و هذا ما تضمنته أحكام المادة 54 من القانون 07/12، فهذه المداورات لا تحتاج إلى تصديق و يمكن تنفيذها إذا لم يقيم الوالي بطلب إلغائها خلال 21 يوماً من تاريخ إيداعها لديه، و قد كانت هذه المدة خمسة عشر (15) يوماً في القانون القديم⁽¹⁾ خلالها تعتبر المداورات مصادق عليها و نافذة بعد نشرها و تبليغها من طرف الوالي، بينما القانون الحالي 07/12 لم يشر بما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة و تبليغها للمعنيين بما يدل ضمناً على قبوله بمضمونها.

(1) المادة 49 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

و ما يجب الإشارة إليه أن الفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية 07/12 أعطت الحق للوالي برفع دعوى لإلغاء المداورات المخالفة للقانون أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ اتخاذ المداورة.

الفقرة 2: المصادقة الصريحة

لقد حدد قانون الولاية 07/12 بعض المداورات التي لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من طرف السلطة الوصية و التي تضمنتها المادة 55 من القانون و المتعلقة ب:
1) الميزانيات و الحسابات: لقد وردت هذه الحالة في قانون الولاية 09/90، مع العلم أن هذه الحالة بطبيعتها وتعلقها بالجانب المالي للولاية تفرض تدخل السلطة المركزية لذلك استثناها المشرع.

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

3) اتفاقيات التوأمة: هي من الحالات التي تستوجب المصادقة الصريحة لوزير الداخلية نظرا لأنها تضم طرفا أجنبيا ومن حق السلطة الوصية التحقيق في بنود الاتفاقية و فحصها من جميع الجوانب. (1)

4) الهبات و الوصايا الأجنبية: هذه الحالة هي الأخرى لم ينص عليها قانون الولاية 09/90 ، وقد نص عليها القانون الحالي و هذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع و تدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس الشعبي الولائي بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

بالمقارنة مع القانون 09/90 فقد كانت المداورات التي تخضع للمصادقة الصريحة تتناول الميزانيات و الحسابات و كذا إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية و هذا طبقا لنص المادة 50 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية (2).

(1) عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 288 .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

أما في الأمر 38/69 فقد كانت تخضع للمصادقة الصريحة المداولات التي تشمل الميزانيات والحسابات والقروض، شراء العقارات ومبادلاتها ويصادق عليها وزير الداخلية، كما تخضع مداولات أخرى للتصديق من طرف وزير الداخلية والوزير المختص عندما يتعلق الأمر بالضرائب والرسوم و أجور الموظفين في الولاية وإحداث المؤسسات أو المقاولات أو المساهمة فيها، وتصبح المداولات المشار إليها سلفا قابلة للتنفيذ بحكم القانون عندما لا يجرى عليها تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولات وهذا ما نصت عليه المواد 56،57 و 58 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية.

غير أن ما يلاحظ على المادة 55 من قانون الولاية 07/12 أنها حددت أجل أقصاه شهرين (02) للمصادقة الصريحة على المداولات من طرف وزير الداخلية، وبهذا فقد استدركت النقص الذي كان يعاب على أحكام المادة 50 من القانون 09/90 التي لم تكن تحدد المدة التي يجب أن تتم خلالها المصادقة وتنفيذ المداولات كما أنها لم تكن تحدد الجهة الوصية المخولة للمصادقة على مواضيع المداولات، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾، حيث أن تحديد آجال معينة تلتزم بها السلطة الوصية للقيام بعملية التصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي يعتبر في غاية الأهمية بالنسبة لهذا الأخير و يضع حدا لتعليق تنفيذ أعماله إلى ما لانهاية، كما أن عدم تحديد الجهة المخولة للمصادقة يفتح المجال واسعا لتأويل تعدد الأشخاص المسؤولين للقيام بهذه المهام مما يؤدي إلى تنازع في الإختصاص⁽²⁾.

(1) بلغالم بلال، مرجع سابق ، ص 107

(2) بلغالم بلال ، المرجع نفسه، ص 107 .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الفقرة 3: أثر المصادقة

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الإعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المحلية المتعلقة بها.(1)

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

كما أن الرقابة الوصائية لا تتوقف عند حدود رقابة المشروعية، وإنما تمارس رقابة ملاءمة كذلك، وهو إن يبين فعاليتها يؤكد على تقليص واضح وإلى أدنى الحدود لسلطات الهيئة اللامركزية في مجال تصرفاتها المالية وغيرها إذ بإمكان السلطة الوصية رفض المصادقة على نفقات معينة على أساس عدم ملاءمتها و نجاعتها المالية رغم مطابقتها للأنظمة و القوانين المعمول بها(2).

(1) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 108 .

(2) عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 233.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

أما من الناحية العرفية فوزير الداخلية لن يتخذ قرار المصادقة على هذه المداولات قبل أخذ رأي الوالي مما جعل هذا الأخير صاحب الوصاية الفعلي⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)

الإلغاء وسيلة لاحقة للرقابة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور المداولة عن المجلس الشعبي الولائي فتلغيها لكونها مخالفة للقانون أو لمساسها بالمصلحة العامة إما ببطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

الفقرة 1: البطلان المطلق (بقوة القانون)

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

1 حالات البطلان المطلق:

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

أ- المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات: الجدير بالملاحظة أن هذه الحالة هي نفسها المكرسة في الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية 09/90، و يعد هذا سببا معقولا لإبطال المداولة، فالمداولة التي تخالف الدستور أو القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها و لا يمكن أن تنفذ أو يصادق عليها، "و إقرار هذا السبب لبطلان المداولات يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون"⁽²⁾.

ب- المداولات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها: لم تنص أحكام المادة 51 من قانون الولاية 09/90 على هذه الحالة، و الغرض من إضافة هذا البند في القانون الحالي

(1) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010/2011، ص123.

(2) عميور ابتسام، مرجع سابق، ص166.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها فلا ينبغي أن نتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي قناعا للمساس برموز الدولة و شعاراتها(1).

ج- المداولات غير المحررة باللغة العربية: لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 51 من قانون الولاية 09/90، وهذا ما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الحالي، وهذا تماشيا مع أحكام مضمون المادة 3 من دستور 1996 بحيث اعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية و الرسمية من جهة، و من جهة أخرى مع أحكام المادة 25 من القانون 07/12 التي فرضت أن تجرى المداولات باللغة الوطنية و أن تحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية.(2)

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

هـ- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: يتضح من خلال أحكام مواد قانون الولاية 07/12 خاصة تلك المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات المجلس الشعبي الولائي، سواء تعلق الأمر بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لإ انعقادها أنها جاءت ملزمة، و منه تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية و الإستثنائية أو التي لم تبلغ النصاب القانوني لإ انعقادها أو لم تستوف المدة القانونية للدورة لأن هذه الإجراءات و الأشكال تعتبر من النظام العام(3).

و- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس: لقد أضافت أحكام المادة 22 من قانون الولاية 07/12 حكما غير مكرس في قانون الولاية السابق، و هو إلزام المجلس الشعبي الولائي أن يجري أشغاله و مداولاته في مقر المجلس، إلا في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس فيمكن عقد الدورة في مكان آخر من إقليم الولاية بعد

(1) بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 108 .

(2) بلغالم بلال، المرجع نفسه، ص 109 .

(3) بلغالم بلال ، المرجع نفسه ، ص 110.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

التشاور مع الوالي وهذا ما أكدته المادة 23 من القانون 07/12، و عليه فكل مداولة تتم خارج مقر المجلس تقع باطلة بطلانا مطلقا و لا تنتج أي أثر قانوني.

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

2) إجراءات البطلان المطلق:

خول المشرع للوالي و لأول مرة سلطة طلب إبطال المداولات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات أمام السلطة القضائية المختصة طبقاً للمادة 53 من قانون الولاية 07/12 ، إذ يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة في غضون واحد وعشرين (21) يوماً لإقرار بطلانها⁽¹⁾، فيكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية، بالمقارنة مع الوضع السابق و من خلال الأمر 38/69 والقانون 09/90 فإن البطلان المطلق كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من الوزير المكلف بالداخلية و هذا ما نصت عليه كل من المادة 59 من الأمر 38/69 و المادة 51 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية.

الفقرة 2: البطلان النسبي

هناك مداولات للمجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس بمصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس أو طرف ذي مصلحة وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري و دعماً لنزاهة التمثيل⁽²⁾ و تحقيقاً للمصالح العام .

(1) الفقرة الثانية من المادة 53 و الفقرة الثانية من المادة 54 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري-النشاط الإداري، (د ط)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، (د س ن)، ص 173.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

1) حالات البطلان النسبي:

بالرجوع إلى نص المادة 56 من قانون الولاية 07/12 تكون مداوات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس، سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة وحتى وكلاء حفاظا على الصالح العام، ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي تعارضت مصالحه مع مصالح الولاية التصريح بذلك لرئيس المجلس، كما ألزم في الوقت ذاته رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة تعارض مصالح متعلقة به أن يعلن ذلك أمام المجلس .

2) إجراءات البطلان النسبي:

في حالة حصول حالة من الحالتين المنصوص عليها في المادة 56 السالفة الذكر فإن البطلان النسبي لا يتم أليا بحكم القانون، بل يقتضي الأمر أن يثير الوالي بطلان المداولة عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، كما يمكن المطالبة بإلغاء المداولة من طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال خمسة عشر (15) يوما من إصاق المداولة، و يتم إرسال الطلب إلى الوالي عن طريق رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام، و متى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح يتعين عليه رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه⁽¹⁾.

بالمقارنة مع الأمر 38/69 والقانون 09/90 فإن كلا من البطلان المطلق أو البطلان النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من الوزير المكلف بالداخلية، وهذا كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة على مداوات المجلس الشعبي الولائي من خلال استغلال سلطة الإبطال في قمع كل المداوات و القرارات التي يتخذها المجلس

(1) المادة 57 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الشعبي الولائي، إلا أنه في قانون الولاية الحالي فقد أسندت سلطة الإلغاء للسلطة القضائية بعد أن يتم إخطارها من طرف الوالي، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الإختصاص في الحكم بإلغاء المداولة و هذا ما يعد تكريسا للرقابة القضائية.

الفقرة 3: أثر البطلان

إن إسناد الحكم بإلغاء مداولة المجلس الشعبي الولائي للهيئة القضائية يشكل ضمانا أساسية للمجلس باعتبار السلطة القضائية جهة حيادية و مستقلة عن الإدارة، وبهذا فالمشرع قد خفف من سلطة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف وزير الداخلية بفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

بالمقابل نلاحظ بروز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجلس الشعبي الولائي بمنحه إمكانية اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء المداولة ، و بالتالي تنقلب الولاية طرفا مدعيا و المجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه، و هذا ما يثير جملة من الإشكالات القانونية والإجرائية، حيث نجد الوالي له أهلية التقاضي طبقا لأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بينما المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية و بالتالي ليست له أهلية التقاضي فكيف يتم مقاضاته؟ لذا تبقى مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي و هو نفس الإشكال الذي كان مطروحا في المادة 54 من قانون الولاية السابق التي كانت تمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي حق الطعن باسم الولاية لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية.

الفرع الثالث: الحلول

يعتبر الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها الذي رفضت القيام به، فالجهة الوصية الممثلة في وزير الداخلية تحل محل المجلس الشعبي الولائي حسب الأحكام الواردة في قانون الولاية 07/12 ، و ينتج عن هذا الحلول أثر على المجلس.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الفقرة 1: حالات الحلول

يمارس وزير الداخلية سلطة الحلول في الحالات الثلاثة الآتية:

1) عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإلزامية: حيث يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية وفقا للتنظيم المعمول به و هذا ما نصت عليه المادة 163 من قانون الولاية 07/12، وهي نفس الحالة كانت مكرسة في القانون السابق في مادته 141.

2) حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية: بالرجوع إلى أحكام المادة 168 من قانون الولاية 07/12 نجدها استحدثت أحكاما جديدة لم تكن مكرسة في القانون السابق ، فالفقرة الثالثة منها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملزمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية في دورة غير عادية بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

3) حالة العجز في تنفيذ الميزانية: تقرر المادة 169 في فقرتها الثانية حالة أخرى لحلول جهة الوصاية محل المجلس الشعبي الولائي و هي عدم اتخاذ المجلس للتدابير الضرورية لامتناع العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية ،مع العلم أن مضمون هذه الفقرة هو نفسه كان مكرسا في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من القانون السابق.

الفقرة 2: أثر الحلول

يعتبر الحلول أخطر إجراء في ممارسة الوصاية الإدارية، إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل جهة الوصاية الممثلة في وزير الداخلية محل المجلس

(1) بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 115 .

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

الشعبي الولائي، و هذا يشكل خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير كما أن فرض رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي سيجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهة الوصية تتناقض و مفهوم الاستقلالية المالية للجماعة المحلية .

إن سلطة الحلول تعكس تعزيزا لتفوق الجهة الوصية و منحها حق التسيير المباشر للشؤون المحلية، بالمقابل فإن فرض هذه الرقابة يساهم في منع التجاوزات التي قد يرتكبها المجلس الشعبي الولائي خاصة المتعلقة بالمجال المالي، إذ تعتبر وسيلة وقائية للمرافق المحلية من خطر الانهيار و التوقف⁽¹⁾.

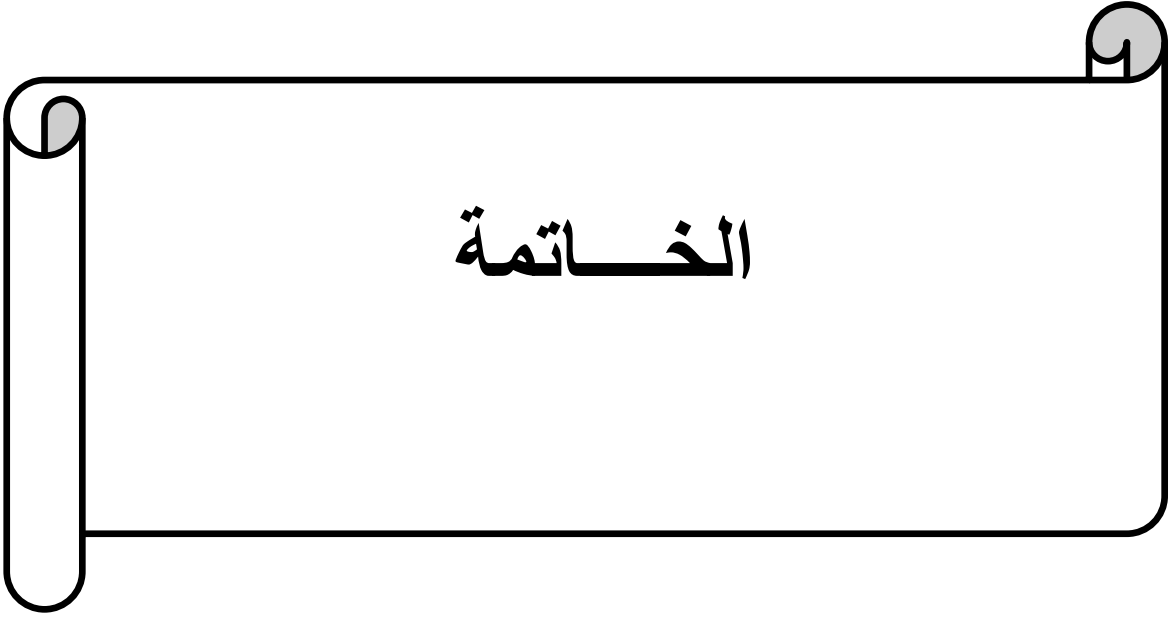
(1) عميور ابتسام ، مرجع سابق، 109.

الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي

الولائي

خلاصة الفصل الثاني

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



الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي يمكن

استخلاص أهم النتائج التالية:

أن الوصاية الإدارية على المجالس المحلية تتمثل في مجموع السلطات التي يقرها القانون للهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية و على أشخاصها و على أعمالها لغرض حماية المصلحة العامة و ضمان احترام مبدأ المشروعية، فهذه الوصاية استثنائية لا تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص".

تهدف الوصاية الإدارية إلى التأكد من مدى احترام المجالس المحلية للقانون عند تسييرها للشؤون المحلية، وضمانا لعدم خروجها عن مبدأ المشروعية و التقيد بأحكامه تم إخضاع المجالس المحلية للوصاية الإدارية .

تتبع الجزائر الأسلوب الفرنسي الذي تكون فيه الوصاية الإدارية على المجالس المحلية مشددة نظرا لجعله اختصاص المجلس المحلي مطلقا و بالمقابل فرض عليه رقابة واسعة و شديدة يتم تجسيدها عن طريق عدة مظاهر تتدخل من خلالها السلطة المركزية لتفرض رقابة على أشخاص الأعضاء و على المجلس ككل و على أعماله.

إن الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي مكفولة في التشريع الجزائري ونظمتها أحكام قانون الولاية 07/12 .

تبدو الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي من خلال ما تضعه السلطة التشريعية من قواعد تبين كيفية تشكيل المجلس الشعبي الولائي و كيفية انتخاب أعضائه. فبالرغم من اعتماد أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي الذي يشكل ضمانا تكفل استقلالته إلا أن عدم اشتراط عنصر الكفاءة للترشح لعضوية المجلس يؤدي حتما إلى وصول عناصر غير كفؤة، وهذا ما يتطلب فرض رقابة عن طريق الوصاية الإدارية لتجنب الانحرافات في التسيير.

كما تظهر الوصاية الإدارية في أن المشرع حدد تنظيم و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في النصوص القانونية بصيغة العموم و يترك للتنظيم المسائل التفصيلية والإجرائية و هذا يجعل منه أداة لتوسيع تدخلات الإدارة المركزية في شؤون المجلس الشعبي الولائي.

الخاتمة

ومن جهة أخرى فإنّ المشرع في قانون الولاية 07/12 قد استبعد رئيس المجلس الشعبي الولائي من اختصاص تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي و جعل الوالي ممثل الحكومة هو الجهاز التنفيذي للمجلس و ليس رئيس المجلس الشعبي الولائي. فرغم ما جاء به قانون الولاية 07/12 من إصلاحات إلا أن المجلس الشعبي الولائي ظل يفنقد للدور التمثيلي و هو تمثيل الولاية و كذا الاضطلاع بمهام التنفيذ، فلا يكفي اعتباره إطار للمشاركة الشعبية و الممارسة الديمقراطية مع انعدام صلاحيات التنفيذ. إن وزير الداخلية يعد السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي غير أن للوالي دورا مهما في ممارسة هذه الوصاية من حيث الإجراءات و المتابعة و التنفيذ. و يظهر ذلك في أن المجلس يتداول في مسائل تم تحديدها بمشاركة الوالي ، و يتدخل الوالي في مختلف أشغال المجلس الشعبي الولائي منذ بدايتها إلى نهايتها فهو الذي يستدعي المجلس الشعبي الولائي للانعقاد في دورة غير عادية ، كما أن الوالي هو من يقدم اقتراح تأجيل انتخابات المجلس الشعبي الولائي بعد حله وله الحق في اقتراح تشكيل المندوبية الولائية ، كما له طلب إلغاء مداورات المجلس أمام القضاء .

كما أن الوضعيات القانونية التي يمكن أن تلحق المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي من إقصاء و توقيف و إقالة تكون بموجب قرار يصدره وزير الداخلية غير أن الإجراءات لا يمكن أن تتم دون تدخل الوالي إذ يجب إخطار الوالي بكل حالات الاستقالة أو الإقصاء.

من خلال ما سبق نلاحظ أن قانون الولاية اتجه نحو تشديد و توسيع الرقابة و من ثم الحد من استقلالية المجلس الشعبي الولائي و هذا ما يمس بمبدأ اللامركزية. قام المشرع في قانون الولاية 07/12 بتشديد الوصاية على المنتخبين المحليين والتي تعتبر ذات طابع تأديبي، فتملك السلطة الوصية تجاه عضو المجلس الشعبي الولائي ثلاث سلطات و هي : التوقيف، الإقصاء و الإقالة.

حيث وسع المشرع من خلال قانون الولاية من نطاق سلطة الإقصاء بإضافة أسباب جديدة ، المتمثلة في حالات التنافي و حالات عدم القابلية للانتخاب.

كما قام القانون بتوسيع الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي من خلال إضافة حالات جديدة للحل و من خلال تحديد السلطة التي تتولى تسيير المجلس بعد حله، فعن

الخاتمة

حل المجلس الشعبي الولائي نظمه هذا القانون بشكل عام بينما ترك المسائل التفصيلية والإجرائية للحل و كيفية إعادة تجديد المجلس للتنظيم، و هذا ما يشكل أداة لتوسيع تدخلات الإدارة المركزية في المجلس الشعبي الولائي.

أما فيما يتعلق بالجهة التي تخلف المجلس الشعبي الولائي بعد حله فهنا تصل سلطة الوصاية إلى قمتها حيث يتولى تسيير الولاية في حالة الحل المندوبية الولائية ولمدة ثلاثة (03) أشهر يمكن تمديدها في حالة تأجيل انتخابات تجديد المجلس .

و لا شك أنه بهذه الوسيلة الأخيرة يكون لسلطة الرقابة حرية كبيرة لنقل المجلس الشعبي الولائي من النطاق اللامركزي إلى نطاق عدم التركيز الإداري، و هذا ما يتناقض مع الدستور الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

كما شمل هذا القانون توسيع الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي و ذلك من خلال توسيع نطاق المداورات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية، كذلك إخضاع المداورات المتعلقة بالجانب المالي للمصادقة يمكن أن يؤدي إلى امتداد الوصاية الإدارية من رقابة مشروعية إلى رقابة ملاءمة، إذ بإمكان وزير الداخلية رفض المصادقة على نفقات معينة لعدم ملاءمتها و نجاعتها المالية و أن الوضع لا يسمح أو غير مناسب لتنفيذ مضمون مداولة ما و هو ما يجعل المجلس الشعبي الولائي يخضع لوصاية شديدة عن طريق المصادقة أو الحل الذي يعتبر أشد صور الوصاية الإدارية.

و لأول مرة بموجب هذا القانون يمنح للوالي سلطة طلب إلغاء المداورات غير المطابقة للقانون أمام القضاء ،ما يعتبر تكريسا للرقابة القضائية في الوصاية على المجلس الشعبي الولائي.

ومنه يمكن القول أن الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي جاءت واسعة ومشددة حيث مست هذه الوصاية الأعضاء المنتخبين في المجلس، المجلس المحلي نفسه، كما تعدت إلى أعمال هذا المجلس و هذه الرقابة لم تقتصر على رقابة المشروعية فقط بل امتدت إلى رقابة الملاءمة و هذا ما يعد مساسا بمبدأ حرية واستقلالية المجلس الشعبي الولائي.

الخاتمة

بناء على ما تقدم و من أجل تدعيم استقلالية المجلس الشعبي الولائي و تكريس حقيقي للمركزية فإن الأمر يتطلب:

- تطوير الإطار القانوني المنظم للعلاقة بين الجماعات المحلية و الدولة عن طريق التخفيف من شدة الوصاية الإدارية جعلها تقتصر على رقابة المشروعية فقط دون أن تتعداها إلى مراقبة الملاءمة، و لهذا لا بد أن تقتصر الوصاية على رقابة المشروعية أي مدى مطابقة أعمال المجلس الشعبي الولائي للقوانين دون أن تمتد إلى مراقبة مدى ملاءمة هذه الأعمال.

- إعادة النظر في قانون الولاية من أجل إرساء نظام لامركزي حقيقي عن طريق إعادة التوازن إلى أجهزة الولاية بحيث تعهد إلى رئيس المجلس الولائي الاختصاصات المرتبطة بتمثيل الولاية و خاصة المتعلقة بتنفيذ مداوات المجلس المنتخب و يحتفظ الوالي باختصاصه كممثل للدولة .

- تكريس الرقابة القضائية بحيث تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بمجرد الموافقة عليها بالإجماع من قبل أعضاء المجلس و نشرها و تبليغها من طرف رئيس المجلس بصفته الجهاز التنفيذي ، مع تبليغها للوالي الذي يحتفظ باختصاص تمثيل الدولة ، و يكون له حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء المداولة التي يراها غير مشروعة.

- تجنب كثرة الإحالة إلى التنظيم في أحكام قانون الولاية لأن هذا سيؤدي حتما إلى توسيع مجال تدخل السلطة المركزية عن طريق التنظيم على حساب القانون، ما يفقد المجلس الشعبي الولائي استقلاله، وهو ما يتضح جليا في آلية الحل الذي أحيلت أحكامه إلى المرسوم التنفيذي 104/16 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة.

- يتعين إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي بإدراج شرط المستوى العلمي والكفاءة، و هذا للرفع من مستوى أداء المنتخب المحلي وكذا للتأكد من اختيار الكفاءات القادرة على إدارة وتسيير الشؤون المحلية، و بهذا تخفف الوصاية على الأعضاء، مع أهمية التكوين المستمر للمنتخبين المحليين وتحفيزهم لترقية أدائهم.



قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية و التنظيمية

أ. المواثيق و الدساتير:

- 1) ميثاق الولاية لسنة 1969، ج ر رقم 44 المؤرخة في 23 ماي 1969.
- 2) الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 57/76 المؤرخ في 1976/07/5 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج ر عدد 61، المؤرخة في 1976/06/30
- 3) دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 97/ 76 المؤرخ في 22 / 11 / 1976، الجريدة الرسمية عدد 94 ، المؤرخة في 1976/11/24.
- 4) دستور 1989 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 1989/02/28، الجريدة الرسمية عدد 9، المؤرخة في 1989/03/01.
- 5) دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 1996/ 12 / 08.
- 6) القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، الجريدة الرسمية عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 7) القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

II. الأوامر:

- 1) الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية عدد 44، المؤرخة في 23 ماي 1969.
- 2) الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 09/ 90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 19 جويلية 2005.

III. القوانين:

- 1) القانون العضوي 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية عدد 1، المؤرخة في 14 يناير 2012 .
- 2) القانون العضوي رقم 03/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 يحدد كفاءات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، جريدة رسمية عدد 1، المؤرخة في 14 يناير 2012.

قائمة المراجع

3) القانون 02/81 المؤرخ في 14/02/1981 المتضمن تعديل وتتميم الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 و المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 7، المؤرخة في 17/02/1981.

4) القانون 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990، جريدة رسمية عدد 15، المؤرخة في 10 أفريل 1990.

5) القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

6) Loi N°82-213 du 02 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ,JORF, 03 mars 1982.

IV. النصوص التنظيمية:

1/ المراسيم الرئاسية:

- 1) المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 والمتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية عدد 10، المؤرخة في 9 فبراير 1992.
- 2) المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو، جريدة رسمية عدد 51 المؤرخة في 20 يونيو 2005.

2/ المراسيم التنفيذية:

- 1) المرسوم التنفيذي 143/92 المؤرخ في 11 أفريل 1992 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 27 المؤرخة في 12 أفريل 1992.
- 2) المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة، الجريدة الرسمية عدد 18، المؤرخة في 23 مارس 2016.

قائمة المراجع

ثانيا: الكتب

1.الكتب باللغة العربية:

- 1) جورج قودال و بيار دلقولقيه ترجمة منصور القاضي ،القانون الإداري ،الجزء الثاني، الطبعة الأولى،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان،2001.
- 2) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة،(د ط)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،2004.
- 3) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،1980.
- 4) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول،(د ط)،دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 5) سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، (د ط)،دار الفكر العربي، 1979.
- 6) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري،الطبعة الأولى، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة و النشر و التوزيع، لبنان، 1983.
- 7) عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر (المجلس الشعبي الولائي-المجلس الشعبي البلدي)،الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ، 1986
- 8) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري،الجزء الأول: التنظيم الإداري، (د ط)، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 9) علي خطار الشطناوي،الإدارة المحلية،الطبعة الثانية، دار وائل للنشر،الأردن،2008
- 10) عمار بوضياف،التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق،(د ط)،جسور للنشر و التوزيع،الجزائر،2010.
- 11) عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ،(د ط) ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر،2007.
- 12) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية،(د ط)، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.

قائمة المراجع

- 13) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 14) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول النظام الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 15) محمد أحمد إسماعيل، مساهمة في النظرية القانونية للجماعات المحلية الإدارية، دراسة مقارنة لمختلف القوانين الوضعية، (د ط)، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2012.
- 16) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول، (د ط)، عالم الكتاب، القاهرة، (د ت ن).
- 17) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د ط)، دار العلوم، الجزائر، 2004.
- 18) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري-النشاط الإداري، (د ط)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، (د ت ن).
- 19) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، (د ط)، منشورات باجي مختار، عنابة، (د ت ن).
- 20) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية-دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994، (د ط)، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998.
- 21) ناصر لباد، سلسلة القانون الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للقانون الإداري، الجزائر، (د ت ن).

II. الكتب باللغة الفرنسية:

- 1) J.Rivero, Droit administratif, Dallaz, paris, 1980,
- 2) Jaques Dembar :les actes de la tutelle administrative en droit belge , bruxcelle,1955,p 7.
- 3) Patrice Garant, Droit administratif : Structures, actes et contrôles, vol 1 ,les éditions Yvon Blais INC, canada,4ème édition,1996 .

ثالثا: الرسائل و المذكرات الجامعية

ا. رسائل الدكتوراه:

قائمة المراجع

1) مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

2) عبد الصديق شيخ، الإستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، يوسف بن خدة، 2011/2010.

II. مذكرات الماجستير:

- 1) بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2008.
- 2) بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07/12، مذكرة ماجستير فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012.
- 3) بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011/2010.
- 4) بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2011/2010.
- 5) حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.
- 6) خروفي بلال، الحوكمة المحلية و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2011.
- 7) صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلال والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 2010/2009.
- 8) عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013/2012.
- 9) يحيوي حكيم، دور المجالس المنتخبة في التنمية المحلية، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011/2010.

قائمة المراجع

رابعاً: مذكرات الماستر:

1) ماضي بوبكر ، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014/2013

خامساً: المقالات :

1) برازة وهيبة،«مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر» ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01، 2011.

2) بسمة عولمي، «تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر» ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، عدد 04 .

3) تياب نادية،«مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر» ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 02 ، 2010 .

4) عمار بوضياف،«الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ماي 2009.

5) عيد أحمد الحسبان،«حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، دراسة مقارنة»،مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد34، العدد الثاني،الأردن،2007.

6) فريجات إسماعيل،«الأسس الديمقراطية لنظام الجماعات المحلية في الجزائر (كيفية تشكيل المجالس الشعبية البلدية) مجلة دفاتر السياسة والقانون،العدد 14 ،جانفي 2016 .

7) مسعود شيهوب« المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة»،مجلة مجلس الدولة، العدد 3، 2003 .

8) يوسف فايزة،«تفعيل أداء المنتخب المحلي»، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة4، المجلد7، العدد 01، 2013.

سادساً: المحاضرات

قائمة المراجع

1) عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا
مقياس القانون الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية، الدانمارك، 2010/2009 .

الفهرس

الفهرس

- 1..... مقدمة
- 6..... الفصل الأول: الوصاية الإدارية على المجالس المحلية
- 7..... المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية
- 7..... المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
- 8..... الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
- 11..... الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية
- 12..... الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية
- 14..... المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة
- 14..... الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية
- 15..... الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية
- 18..... المطلب الثالث: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها
- 18..... الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية
- 20..... الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية
- 23..... المبحث الثاني: أساليب الوصاية الإدارية ومظاهرها على المجالس المحلية
- 23..... المطلب الأول: أساليب الوصاية الإدارية
- 23..... الفرع الأول: الأسلوب الإنجليزي
- 26..... الفرع الثاني: الأسلوب الفرنسي

- المطلب الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية 28
- الفرع الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس المحلي 29
- الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على المجلس ككل 30
- الفرع الثالث: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس المحلي 32
- الفصل الثاني: النظام القانوني للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي 44
- المبحث الأول: الإطار القانوني و التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي 45
- المطلب الأول: تطور نظام المجلس الشعبي الولائي 46
- الفرع الأول: نشأة المجلس الشعبي الولائي 46
- الفرع الثاني : مكانة المجلس الشعبي الولائي في مختلف الدساتير الجزائرية.... 48
- الفرع الثالث: مكانة المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية 49
- المطلب الثاني: تشكيل المجلس الشعبي الولائي 51
- الفرع الأول: شروط الترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي 51
- الفرع الثاني: انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي 54
- المطلب الثالث : سير عمل المجلس الشعبي الولائي و اختصاصاته 56
- الفرع الأول : سير عمل المجلس الشعبي الولائي 56
- الفرع الثاني: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي 60
- المبحث الثاني:آليات الوصاية الإدارية و أثرها على المجلس الشعبي الولائي 64
- المطلب الأول:الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي 65
- الفرع الأول: التوقيف 65
- الفرع الثاني: الإقصاء 67

69	الفرع الثالث:الإقالة
71	المطلب الثاني :الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي
72	الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي
74	الفرع الثاني :إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي
75	الفرع الثالث : تجديد المجلس الشعبي الولائي:
77	المطلب الثالث:الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
77	الفرع الأول: المصادقة
81	الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)
85	الفرع الثالث: الحلول
89	الخاتمة
95	قائمة المراجع
102	الفهرس