

رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية بين النص القانوني والواقع العملي

The wali's control over the municipal popular
councils deliberations : between the legal text and
the real practice

دحامية عبد الله : طالب دكتوراه

كلية الحقوق - جامعة الجزائر 1

تاريخ قبول المقال: 04/10/2018

تاريخ إرسال المقال: 11/07/2018

الملخص

تعد المداولة الوسيلة الرئيسية لنشاط البلدية وممارسة اختصاصاتها مما أضفى عليها أهمية كبيرة على صعيد تسيير الشؤون البلدية، إلا أن القانون اشترط قبل تنفيذ المداولة إخضاعها لرقابة تهدف للتحقق من شرعيتها وصحتها وأسند ممارسة هذه الرقابة للوالي بصفته ممثلا للدولة. وإذا كانت الدراسات النظرية التي تناولت موضوع رقابة الوالي على البلدية عموما متعددة وكثيرة جدا إلى درجة بلغت حد التكرار أحيانا، فإن الجوانب العملية لهذه الرقابة تكاد تكون مجهولة، ومن هنا جاء هذا المقال ليحاول استجلاء بعض الجوانب العملية لهذا الموضوع من خلال معالجة أحد عناصره والمتعلق برقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية وفق مقارنة تنطلق من النص القانوني وتقابله بالواقع العملي. وعليه، ستركز جهدنا في هذه الدراسة على تحديد الإطار العضوي لهذه الرقابة بمعرفة مختلف الأطراف التابعة، للوالي التي تتدخل في ممارستها، ثم تحديد إطارها المادي والكيفيات العملية لممارستها، وصولا في النهاية لتحديد آثار الرقابة ونتائجها.

الكلمات المفتاحية: مداولة، بلدية، والي، رقابة، وصاية إدارية.

Abstract

The deliberation is considered as the principal mean of municipality's activity which has given it a great importance on the management of local affairs. However the law stipulates that the deliberation should be controlled by the wali (governor) before its execution to verify its legitimacy and validity.

If the theoretical studies that deal with the subject of the wali's control over municipalities in general are so numerous, the practical aspects of this control are almost unknown. Hence, this article aims to clarify some practical aspects of one element in this subject, in case, the wali's control of the municipal popular council's deliberations according to an approach going from the legal text then confront it to the reality, by defining the organic and material frameworks of the control and its results.

Keywords: deliberation, municipality, wali (governor), control, administrative guardianship.

المقدمة

تعد البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة¹، وقد خولها القانون العديد من الصلاحيات قصد تسيير شؤونها المحلية والمساهمة مع الدولة في إدارة إقليمها وتجهيزه وتميمته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا الحفاظ على الإطار المعيشي لمواطنيها وتحسينه². ولممارسة هذه الاختصاصات تتوفر البلدية على هيئات أهمها هيئة المداولة المتمثلة في المجلس الشعبي البلدي الذي يعالج كل الشؤون المتعلقة بالبلدية عن طريق المداولات؛ حيث تعد المداولة³ الوسيلة الرئيسية لنشاط البلدية وممارسة اختصاصاتها مما أضفى عليها أهمية كبيرة على صعيد تسيير الشؤون البلدية.

لقد انعكست هذه الأهمية للمداولة على الإطار القانوني الذي حظيت به، حيث تكفل كل من قانون البلدية والنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي⁴ بوضع تنظيم دقيق ومفصل لعملية اتخاذ المداولة.

غير أن المداولات المتخذة من قبل المجلس الشعبي البلدي ليست نافذة بمجرد اتخاذها، ولكن أخضعها القانون لرقابة سابقة يترتب عليها إما السماح بتنفيذ المداولة أو منع تنفيذها، وأسند سلطة ممارسة هذه الرقابة إلى الوالي بصفته ممثلاً للدولة، ضمن نطاق رقابة أوسع يمارسها الوالي بهذه الصفة على البلدية بصفقتها جماعة إقليمية للدولة، حيث تشمل هذه الرقابة أعمال البلدية وهيئاتها وأشخاصها في إطار ما يُطلق عليه "الوصاية الإدارية"⁵.

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الجوانب العملية لممارسة الوالي الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي انطلاقاً من النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم هذه الممارسة وكيفية تطبيقها عملياً⁶. وبذلك ستحاول هذه الدراسة بالوصف والتحليل الإجابة عن تساؤل أساسي يتمحور حول كيفية ممارسة الوالي سلطته في الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي ومدى نجاعة هذه الرقابة؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل تتطلب تحديد الإطار العضوي لهذه الرقابة بمعرفة مختلف الأطراف التابعة للوالي التي تتدخل في ممارسة الرقابة (المبحث الأول) ثم تحديد إطارها المادي والكيفيات العملية لممارستها (المبحث الثاني) وصولاً في النهاية لتحديد آثار الرقابة ونتائجها (المبحث الثالث).

المبحث الأول: الإطار العضوي للرقابة: السلطات التابعة للوالي المتدخلة في عملية الرقابة

إن الوالي، بصفته ممثلاً للدولة على مستوى الولاية، هو الجهة التي حولها القانون ممارسة الرقابة على الأعمال التي تتخذها هيئات البلدية بصفقتها جماعة إقليمية، ومن ضمنها مداولات المجلس الشعبي البلدي⁷.

لا يباشر الوالي إجراءات الرقابة بنفسه، ولكن بواسطة مساعديه المباشرين وموظفيهم المتواجدين على مستوى أجهزة الولاية وهياكلها⁸، حيث يضطلع رئيس الدائرة بالدور الأكبر في عملية الرقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية بمرافقة ودعم إسنادي من مديريتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية (المطلب الأول). غير أن هذه الجهات لا تعمل منفصلة وإنما يوجد تنسيق فيما بينها، ومع هياكل إدارية أخرى (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقسيم مهام الرقابة على المداولات بين السلطات التابعة للوالي

يضطلع رئيس الدائرة بالدور الرئيس في الرقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية، أما مديريتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية فتقدم في الأساس دعماً إسنادياً لرؤساء الدوائر، واستثناءً تمارس الرقابة مباشرة، كل ذلك تحت إشراف الوالي الذي يملك سلطة تقديرية في إسناد مهمة الرقابة هذه وتقسيمها على أجهزة إدارته وهياكلها وفقاً لما يراه مناسباً

الفرع الأول: دور رئيس الدائرة

طبقاً للمرسوم التنفيذي رقم 94-215 فإن رئيس الدائرة هو أحد أجهزة الإدارة العامة في الولاية التي تعمل تحت سلطة الوالي. أما الدائرة كهيكل إداري فليس لها وجود قانوني، لا كهيكل غير ممرّكز للولاية غير متمتع بالشخصية المعنوية كما

يشاع عنها، ولا حتى كجهاز إداري فيها، وذلك منذ صدور قانون الولاية لسنة 1990 وإن كانت إرهابات إلغاء وجودها القانوني قد بدأت قبل ذلك⁹.

لقد خصص المرسوم التنفيذي رقم 94-215 فصلا كاملا لرئيس الدائرة (المواد من 9 إلى 15) حيث نصت المادة التاسعة على أنه: "يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية.

ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقه به¹⁰. يتصرف في الميادين المحددة في هذا المرسوم حسب شروطها وكذلك في أية مهمة يفوضها إليه الوالي".

أما المادة العاشرة فحددت أهم صلاحيات رئيس الدائرة التي يمارسها تحت سلطة الوالي وبفويض منه.

يشكل رؤساء الدوائر تجسيدا حقيقيا لتطبيق مبدأ عدم التركيز الإداري على مستوى الولاية، فالوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى الولاية، ونظرا لما تفرضه عليه هذه الصفة من أعباء والتزامات يتعين عليه القيام بها على مستوى كل إقليم الولاية بما يشمل من عدد كبير من البلديات، لا يستطيع أداء هذه المهام بالفعالية اللازمة كما لو كان معه مساعدون في ذلك موزعون على إقليم الولاية، ويمارسون هذه المهام باسمه على عدد محدود من البلديات، وهذه هي الغاية من وجود رؤساء الدوائر.

إن من أهم المهام المنوطة برئيس الدائرة في هذا الإطار، والتي يمارسها تحت سلطة الوالي وبفويض منه، هي تنشيط أعمال البلديات الملحقه به وتنسيقها ومراقبتها.

وكما يتضح من ترتيب هذه الوظائف حسب ورودها في النص، فإن الرقابة تأتي كمرحلة أخيرة بعد كل من التنشيط والتنسيق اللذان يسمحان بالتشاور وتبادل الآراء والمعلومات لتفادي الوقوع في الأخطاء قبل ارتكابها أو تقليلها إلى الحد الأدنى حتى تكون نسبة الخطأ بالنسبة لحجم العمل قليلة، وهذا القليل تكشفه الرقابة وتصححه.

إن الرقابة التي يمارسها رئيس الدائرة على البلدية مستمدة من سلطة الوالي، وهي محددة بالقانون أيضا، ومن أهم مظاهرها الرقابة على الأعمال القانونية لهيئات البلدية ممثلة في مداولات المجلس الشعبي البلدي وقرارات رئيسه، وفي هذا الإطار

حددت المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 مواضيع المداولات التي تخضع لرقابة (مصادقة) رئيس الدائرة وهي

الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها،

تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات،

شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها تسع (9) سنوات،

تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية،

المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات،

الهيئات والوصايا،

تسيير المستخدمين البلديين.

إن هذا التعداد وارد على سبيل المثال لا الحصر، إذ يبقى للوالي أن يضيف إليه وينقص منه وفقا لما يراه باعتبار أنه هو المخول قانونا بالرقابة على كل مداولات المجالس الشعبية البلدية.

ومن الناحية العملية: فإن الوالي يمنح تفويضا لرئيس الدائرة، للإمضاء باسم الوالي، في حدود اختصاصه على جميع الوثائق المتعلقة بنشاطات الدائرة، ويوجه له مذكرات وتعليمات يذكر فيها بالإجراءات الواجب اتباعها للتنسيق مع مديريتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية في مجال الرقابة على المداولات. والسائد حاليا في معظم الولايات أن رئيس الدائرة هو صاحب الاختصاص المبدئي للرقابة على كل مداولات البلديات الملحقة به، ويستثنى من ذلك بعض أنواع المداولات، نظرا لخصوصيتها أو أهميتها، وهذا الاستثناء ناشئ إما بمقتضى التنظيم أو بمبادرة من الوالي الذي يسند الرقابة إلى هياكل أخرى في إدارة الولاية ولا سيما مديريتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

الفرع الثاني: دور مديريتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية

وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 95-265 فإن مهمة مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية تتمثل في تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه، كما تقوم بكل عمل من شأنه أن يقدم دعما إسناديا يمكن المصالح المشتركة في الولاية من السير سيرا منتظما¹¹

تتظم هذه المصالح على صعيد كل ولاية في مديرتين هما: مديرية التنظيم والشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية.

أولا: مديرية التنظيم والشؤون العامة¹²

حددت المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 أهم صلاحيات مديرية التنظيم والشؤون العامة وذكرت من بينها: " ... تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي ..."، ولا شك أن ذلك يشمل الرقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية. وعلى هذا الأساس، يوجد على مستوى المديرية، وبالتحديد في مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات، مكتب خاص بالأعمال الإدارية ومداولات البلدية¹³. ووفقا للنص الذي يحدد تنظيم واختصاصات مصالح التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية فإن هذا المكتب مكلف بـ¹⁴

السهر على شرعية الأعمال ذات الطابع التنظيمي للبلدية،
مركزة وتسجيل مجموع الأعمال الإدارية ومداولات البلدية،
السهر على مسك نشرات الأعمال الإدارية للبلديات.

ثانيا: مديرية الإدارة المحلية

حددت المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 أهم صلاحيات مديرية الإدارة المحلية فذكرت من بينها
مع الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات سيرا منتظما وتحليلها وتوزيعها،
القيام بكل دراسة وتحليل يمكنان الولاية والبلديات من دعم مواردها المالية وتحسينها،
دراسة الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية والموافقة عليها.

تضم مديرية الإدارة المحلية مصلحةً للتنشيط المحلي والإعلام الآلي والصفقات والبرامج، والتي تضم بدورها مكتبا لميزانيات البلديات وأملاكها ومؤسساتها العمومية وهو مكلف بـ¹⁵:

المصادقة على مداولات البلديات المتعلقة بالميزانيات والحسابات،
المصادقة على المداولات المتضمنة إنشاء المؤسسات العمومية البلدية،
تنشيط ومتابعة تسيير أملاك البلديات.

رغم أن هذه النصوص صريحة في أن المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات الخاصة بكل بلديات الولاية يصادق عليها على مستوى مديرية الإدارة المحلية،

مصلحة التشييط المحلي، مكتب الميزانيات والأملاك والمؤسسات العمومية البلدية، إلا أن المعمول به أن هذه المديرية لا تصادق إلا على ميزانيات وحسابات بعض البلديات فقط، والتي قد تقتصر على بلدية مقر الولاية وقد تمتد لتشمل البلديات التي يتجاوز عدد سكانها نسبة معينة و/أو بلديات مقر الدوائر، تبعا لخصوصيات كل ولاية. أما البلديات الأخرى فيصادق على ميزانياتها وحساباتها من قبل رؤساء الدوائر، وترسل نسخة منها للوالي (مديرية الإدارة المحلية) قصد الإعلام فقط.

المطلب الثاني: التنسيق في مجال ممارسة الرقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية

إن ممارسة الرقابة على أعمال البلديات عموما ومداولات مجالسها خصوصا عملية صعبة ومعقدة، لأن هذه المداولات تتناول مختلف المجالات التي خول القانون الاختصاص فيها للبلديات، وهو ما يتطلب تأهيلا عاليا للأعوان القائمين بالرقابة وإحاطة شاملة بالنصوص القانونية سارية المفعول، ولذلك فإن إسناد هذه السلطة إلى الوالي لم يأت عبثا، ولكن لكونه ممثلا للدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة¹⁶، ففضلا عن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها الموزعة تحت سلطته، فإن كل المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية موضوعة تحت سلطته كذلك، يتولى تشييطها وتنسيق عملها ومراقبتها¹⁷، ويجتمع مسؤولو هذه المصالح دوريا تحت رئاسته على مستوى مجلس الولاية الذي يشارك فيه رؤساء الدوائر بصفة استشارية¹⁸.

الفرع الأول: مظاهر التنسيق

لقد سبقت الإشارة إلى أن المعمول به حاليا هو أن رقابة المداولات يقوم بها بصفة أساسية رؤساء الدوائر، حيث يستلم كل رئيس دائرة مداولات البلديات الملحقة به، ثم يحيلها إلى الموظفين المختصين بالموضوعين تحت تصرفه لمراقبة مدى شرعيتها¹⁹، وإذا وجدوا صعوبة أو إشكالا يوجه رئيس الدائرة مراسلة يطلب فيها إبداء الرأي وتقديم توضيحات إما لمدير الإدارة المحلية إذا تعلق الأمر بالمسائل المالية خصوصا (الميزانية، الأملاك، الصفقات)، أو لمدير التنظيم والشؤون العامة باعتباره أكثر اختصاصا بالمسائل القانونية ومراقبة المداولات حيث يوجد مكتب خاص بذلك، وهنا إما أن يتم الرد مباشرة على استفسار رئيس الدائرة، أو تتم إحالته إلى مصالح الدولة المعنية على مستوى الولاية بحسب موضوع المداولة وطبيعة الاستفسار (مديرية التجهيز العمومي، مديرية أملاك الدولة، مديرية التعمير، مفتشية الوظيفة العمومي، مديرية البيئة، مديرية الفلاحة، ...)، وقد يقوم رئيس الدائرة بمراسلة المصلحة المعنية مباشرة

تحت إشراف الوالي بهدف ربح الوقت، وعلى أساس الرد يتخذ رئيس الدائرة قراره بشأن المداولة.

وفي كل الأحوال، يرسل رئيس الدائرة بعد انتهاء عملية الرقابة نسخة من المداولة إلى مديريةية التنظيم والشؤون العامة (مكتب الأعمال الإدارية ومداولات البلدية) إما للإعلام إذا استنتج صحة المداولة، أو يقترح التصريح ببطلانها بقرار من الوالي مع تعليل هذا الاقتراح.²⁰

الفرع الثاني: مشاكل التنسيق

إن آلية التنسيق المتبعة في مراقبة المداولات تطرح عدة مشاكل على الصعيد العملي نوجزها في الآتي:

تشنت المراكز المتدخلة في الرقابة يؤدي إلى بقاء عملية التنسيق مما قد يتسبب في تجاوز الآجال ولا سيما في ظل غياب شبكة إلكترونية داخلية intranet تربط مختلف الإدارات في الولاية، وعدم تبني مفهوم النشاط الإداري اللامادي P'activité administrative dématérialisée، وحتى إن استعملت بدل ذلك وسائل الاتصال المتاحة (الهاتف والفاكس خصوصا) فهي لا توفّر بالغرض المطلوب.

- تماطل بعض الجهات التي يُطلب رأيها عن الرد، إما كلية أو عدم تقديم التوضيح المطلوب، وذلك إما تهاونا أو عمدا بحجة أن الجهة التي طلبت الرأي لا تريد تحمل مسؤوليتها وترغب في إلقائها على الطرف الآخر الذي يُطلب رأيها.

إسناد الدور المحوري في ممارسة الرقابة لرئيس الدائرة يتطلب وجود العنصر البشري بالعدد الكافي والتأهيل اللازم، وهو ما يصعب توفيره في كل دوائر الولاية.²¹ أما على مستوى هياكل الإدارة العامة في الولاية (مديريتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية) فإن المكتبين المختصين بالرقابة يعانون من نقص التأطير مما يحول دون التكفل بدورهما على أحسن وجه.²²

عدم وجود أجهزة مختصة لتقديم النصح والدعم والاستشارة في مجال الرقابة على أعمال البلديات عموما والمداولات خصوصا، حتى على المستوى المركزي، وغياب أي توجيهات في هذا الصدد²³، وعدم توفير أي تكوين للموظفين المكلفين بالرقابة

إن الاقتراح الذي نراه بخصوص الجانب العضوي لرقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية من حيث التقسيم والتنسيق هو تجريد رئيس الدائرة من الدور الأساسي في عملية الرقابة، ومركزتها على مستوى الولاية، وليكن ذلك في مكتب

الأعمال الإدارية ومداولات البلدية على مستوى مديرية التنظيم والشؤون العامة، و يترتب على ذلك تخصيص العدد الكافي من الموظفين على مستوى هذا المكتب للتكفل برقابة أعمال (قرارات ومداولات) كل بلديات الولاية²⁴، وهو ما يجعل المكتب **قطبا متخصصا** في ممارسة الرقابة، ويسمح للموظفين بتقسيم العمل بينهم والتخصص حسب موضوع المداولات، مما يزيد في المردودية ويحسن الأداء، لاسيما وأن عدد المداولات التي تتخذها البلديات سنويا ليس بالكبير جدا بحيث يصعب التحكم فيه²⁵.

المبحث الثاني: الإطار المادي للرقابة: الممارسة العملية للرقابة

يلزم القانون رئيس المجلس الشعبي البلدي بإيداع المداولة لدى الوالي في أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ انعقاد الجلسة التي اتخذت فيها مقابل وصل بالاستلام²⁶ إن الإيداع يتم عمليا لدى رئيس الدائرة، حيث يودع لديه في الواقع مستخرج المداولة بعدد كاف من النسخ (من 4 إلى 6) مرفقا بملف المداولة الذي يتضمن مختلف الوثائق التبريرية التي تسمح بالتحقق من صحة المداولة. وبعد الاطلاع على موضوع المداولة يحدد رئيس الدائرة الجهة المختصة بالرقابة عليها وفقا لتوزيع الاختصاص المحدد في التنظيم المعمول به في الولاية المعنية. تشمل الرقابة كل المداولات وتنصب على كل مداولة على حدة، فهي لا تخضع لعملية تصفية أو انتقاء نظرا لعدم وجود عدد كبير يصعب مراقبته، وإن كانت قد تخضع لعملية ترتيب في الأولوية إذا أرسل عدد معتبر منها دفعة واحدة، فيشرع في مراقبتها بحسب أهميتها وتعقيدها حرصا على احترام الآجال المحددة في القانون. إن عملية الرقابة على المداولات تفتقر إلى أي نص تفسيري أو توضيحي (تعليمية، منشور، مذكرة،

...) يحدد تقنياتها وأساليبها بهدف تسهيل مهمة الموظفين القائمين بها، وتوحيد كفايات الممارسة²⁷.

وفي ظل هذا الغياب يعتمد هؤلاء الموظفون على مهارتهم والخبرة التي اكتسبوها في هذا المجال. ومع ذلك فإن الدارسين يشبهون رقابة الوالي على أعمال البلديات (بما فيها المداولات) برقابة القاضي الإداري في دعوى الإلغاء (دعوى تجاوز السلطة)²⁸، حيث تنصب رقبته على التحقق من عدم وجود عيب في المداولة كما هي محددة بالنسبة لعيوب القرار الإداري (حالات عدم الشرعية أو حالات تجاوز السلطة) وهي: عدم الاختصاص، مخالفة الشكل والإجراءات، الانحراف في استعمال

السلطة، مخالفة القانون. وهذه العيوب الأربعة التي ابتكرها القضاء، يجمعها -إلى حد ما- عيب مخالفة القانون إذا أخذ بمعناه العام والذي يشكل وفقا لقانون البلدية (المادة 59) أهم حالة لبطلان المداولة.

وكما هو الحال بالنسبة للقاضي الإداري في دعوى الإلغاء حيث يعد قاضيا للشرعية لا للملاءمة، فكذلك الأصل بالنسبة لرقابة المداولات من قبل الوالي، فهي تنصب على الشرعية أساسا ولا تمتد إلى الملاءمة إلا استثناءً، وهذا الاستثناء يتعلق بالمداولات التي تتطلب المصادقة الصريحة للوالي كما يفهم من روح المادتين 57 و58 من قانون البلدية.

وعموما فإن الموظف مكلف من الناحية النظرية بمراقبة الشرعية الخارجية للمداولة (الاختصاص، الشكل والإجراءات) وشرعيتها الداخلية (المحل، السبب، الغاية)، أما عمليا فإن الرقابة تقسم غالبا إلى مرحلتين: الشكل ثم الموضوع، وهو التقسيم الذي سنعتمده هنا.

المطلب الأول: رقابة شكل المداولة وإجراءاته

تنصب المرحلة الأولى من الرقابة على شكل المداولة وإجراءات اتخاذها

لقد نص كل من قانون البلدية والنظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي على الأشكال والإجراءات التي يتعين احترامها عند اتخاذ المداولة، وهي أشكال وإجراءات عامة ترتبط بالمداولة في حد ذاتها وتشترك فيها جميع المداولات. كما توجد أشكال وإجراءات خاصة بكل مداولة حسب موضوعها؛ كإجراء إبرام الصفقة أو المناقصة مثلا، أو إجراءات المصادقة على مخطط شغل الأراضي، أو إجراءات إسقاط العتاد غير الصالح للاستعمال في حظيرة البلدية وبيعه بالمزاد العلني،... إلخ.

إن التساؤل الذي يُطرح، ولاسيما بالنسبة للأشكال والإجراءات المشتركة بين جميع المداولات، ينصب حول معرفة ما إذا كانت كل الأشكال والإجراءات التي نص عليها القانون والنظام الداخلي على درجة واحدة من الأهمية بحيث يترتب على تخلف واحد منها أو عدم احترامه بطلان المداولة دون النظر في موضوعها؟ أم إن هنالك أشكالا وإجراءات جوهرية وهامة ترتب البطلان، وأخرى على درجة أدنى من الأهمية تقبل التصحيح وإعادة الإرسال، أو لا تتطلب حتى التصحيح وإنما مجرد التنبية بضرورة مراعاتها المرة القادمة حتى تكون المطابقة تامة مع القانون؟ إن القانون لا يجيبنا عن هذا السؤال ولا يتضمن هذا التمييز بين ما هو جوهري وما هو غير جوهري، ولا توجد نصوص تفسيرية أو توضيحية في هذا الشأن، ومن ثم فإن السلطة

المختصة بالرقابة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد ما يوجب البطلان وما يمكن التسامح فيه، وهي سلطة يُخشى التعسف في استعمالها إذا لم تُقيّد ومع ذلك يوجد شبه توافق لدى ممارسي الرقابة حول الأشكال والإجراءات الجوهرية الواجب احترامها في المداولة، والتي يوجب تخلف أحدها التصريح ببطلان المداولة، نذكر منها

عقد الدورة بمقر البلدية،

صحة تبليغ الأعضاء،

اتخاذ المداولة خلال الاجتماعات القانونية للمجلس،

توفر النصاب القانوني لعقد الجلسة،

صحة الوكالات الممنوحة،

وجود توقيعات الأعضاء الحاضرين على محضر الجلسة والمداولة²⁹،

صحة عملية التصويت واحتساب النتيجة،

التسبيب³⁰،

وضوح مضمون المداولة وقرار المجلس³¹،

عدم وجود شطب أو حشو في المداولة أو محضر الجلسة

أما الشكليات غير الجوهرية فنذكر منها

إهمال كتابة أحد البيانات في نص المداولة: نوع الدورة، تاريخ

الجلسة، جدول الأعمال

عدم إيداع المداولة لدى الوالي في أجل ثمانية أيام من تاريخ الجلسة وفي هذه المرحلة التي تنصب على مراقبة شكل المداولة وإجراءاتها يجري التحقق أيضا من إرفاق المداولة بكل الوثائق التي تثبت صحة المداولة، وهنا أيضا يغيب النص فتبرز السلطة التقديرية لجهة الرقابة واجتهاد الموظف المكلف بممارستها من حيث تحديد نوع الوثائق الواجب إرفاقها من جهة، والإجراء المتخذ في حالة غيابها³²، وإن كانت هناك حالات تُعلم فيها جهة الرقابة البلديات مسبقا بقائمة الوثائق الواجب إرفاقها بالمداولة كما هو الحال بالنسبة للميزانيات والحسابات، أو تكون هذه الوثائق معروفة وشبه متفق عليها كما هو الأمر بالنسبة للمداولة المتضمنة المصادقة على صفقة عمومية (الترخيص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بتوقيع الصفقة)³³.

المطلب الثاني: رقابة موضوع المداولة

بعد التحقق من احترام المداولة للأشكال والإجراءات القانونية ووجود كل الوثائق الثبوتية الواجب إرفاقها، تنصب الرقابة في المرحلة الثانية على موضوع المداولة. وحتى تكون دراستنا منهجية يمكن أن نستند إلى التقسيم الذي وضعه الفقه والقضاء لأركان القرار الإداري وحالات عدم شرعيته باعتبار أن المداولة هي قرار إداري كما سبقت الإشارة³⁴. وعليه، فإذا كانت رقابة شكل المداولة وإجراءاتها تنصب على ركن الشكل والإجراء والتحقق من عدم وجود عيب فيه، فإن رقابة موضوع المداولة تنصب على أركان الاختصاص والغاية والمحل والسبب، أي التحقق من أن المداولة لا يشوبها أحد عيوب عدم الاختصاص، والانحراف في استعمال السلطة، ومخالفة القانون³⁵.

الفرع الأول: رقابة الاختصاص

تنصب الرقابة هنا على التحقق من أن موضوع المداولة يندرج ضمن اختصاص المجلس الشعبي البلدي بأنواع الاختصاص الثلاثة: الاختصاص الإقليمي والاختصاص الزمني والاختصاص المادي، وإذا كان النوعان الأوليان نادرا ما يقعان ولا يثيران صعوبة في اكتشافهما، فإن الاختصاص المادي صعب الاكتشاف لأن البلدية عموما والمجلس الشعبي البلدي خصوصا لا يمكنه أن يتدخل إلا في المجالات المخولة له بموجب القانون، ووفق الشروط والكيفيات التي يحددها³⁶. والقانون هنا عام لا يقتصر على قانون البلدية فقط بل يشمل القوانين الأخرى أيضا، ويمتد إلى نصوصها التطبيقية، مما يتطلب إحاطة شاملة بالمنظومة القانونية للدولة باعتبارها المصدر الذي يستمد منه المجلس الشعبي البلدي اختصاصه، وإن كنا نقر بأن النص الأساسي بطبيعة الحال هو قانون البلدية إلا أنه غير كاف لوحده لأن القوانين الأخرى قد تضع قيودا أو شروطا أو استثناءات...³⁷

وتجدر الإشارة إلى أن القوانين السابقة للبلدية كانت تدرج صراحة ضمن حالات بطلان المداولات بقوة القانون تلك التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس الشعبي البلدي وفي ذلك تأكيد على أهمية الاختصاص³⁸. أما القانون الحالي فلم ينص صراحة على هذه الحالة وأدرجها ضمن الإطار العام لعدم المطابقة مع القوانين والتنظيمات³⁹.

وعدم الاختصاص في صورته المادية يوصف بأنه بسيط إذا تناولت المداولة موضوعا من اختصاص جهة إدارية أخرى كالولاية أو مصالح الدولة (الوزارات

خصوصا) المركزية أو غير المركزية، وقد يكون جسيما ويسمى اغتصابا للسلطة، وهو الاعتداء على المجال المخصص للقانون أو التدخل في صلاحيات السلطة القضائية.

الفرع الثاني: رقابة هدف المداولة (الغاية)

يجب على المجلس الشعبي البلدي، باعتباره هيئة منتخبة من قبل مواطني البلدية قصد تسيير شؤونها، أن يسعى لتحقيق المصلحة العامة للبلدية وسكانها، وهو الهدف الذي يجب أن تعكسه المداولات التي يتخذها. أما إذا كانت غاية المداولة هي تحقيق مصلحة شخصية ما أو غرض معين أيا كانت طبيعته ولا يتفق مع المصلحة العامة فإن المداولة تكيف في هذه الحالة بأنها مشوبة بغيب الانحراف في استعمال السلطة، وهو أصعب العيوب اكتشافا لأن ظاهر الأمر قد يوحي بأن الهدف هو فعلا تحقيق المصلحة العامة، لكن الغاية البعيدة ليست كذلك.

ينطوي تحديد ما يعد من المصلحة العامة على جانب كبير من سلطة التقدير والملاءمة المعترف بهما أساسا للمجلس الشعبي البلدي في إطار تمتعه بالاستقلالية في تسيير شؤون البلدية، وعلى هذا الأساس لم يدرج القانون حالة مخالفة المصلحة العامة ضمن أسباب بطلان المداولة بقوة القانون، غير أنه لم يُلغ رقابة الوالي كلفة على ملائمة المداولة واستجابتها لأهداف المصلحة العامة، ولكنه حصرها في جانبين: المداولات التي تتطلب المصادقة الصريحة للوالي، والمداولات التي يكون فيها لأحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي مصلحة شخصية. وهنا؛ فإن تحويل الوالي سلطة تقدير ملائمة المداولة والتحقق من هدف المصلحة العامة يجعل منه سلطة وصاية حقيقية، ويظهر البلدية كشخص قاصر لا يحسن تقدير المصلحة العامة أو غير مؤتمن عليها وسنتناول فيما يأتي كل جانب من هذين الجانبين بالتفصيل

- بالنسبة للمداولات التي تتطلب المصادقة الصريحة (المادتان 57 و58)⁴⁰: نجد أن القانون استثنى هذه الحالات من القاعدة العامة التي يُكتفى فيها بإيداع المداولة فقط دون اشتراط المصادقة، وهذا راجع إلى خصوصية هذه المداولات وأهميتها، وكذا الضرر الذي قد تلحقه بالمصلحة العامة. لقد كان بإمكان القانون إخضاع هذه المداولات للقاعدة العامة إذا كان يرمي حقيقة إلى جعل الرقابة مقتصرة على شرعيتها فقط؛ لأنه في هذه الحالة يمكن للوالي أن يصرح ببطلان المداولة على أساس عدم مطابقة القوانين والتنظيمات استنادا للمادة 59، ولكنه عندما اشترط المصادقة الصريحة علم أن الرقابة المطلوبة تتجاوز مجرد الشرعية لتمتد إلى الملاءمة أيضا. فالتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية تصرف خطير يؤدي إلى نقصان الأصول الثابتة للبلدية، والهبات والوصايا الأجنبية قد تكون مشروطة أو مثقلة بالتزامات أو تخفي

أغراضا مشبوهة، واتفاقيات التوأمة قد تشكل مصدر إفقار للبلدية أو قد لا تكون المصلحة فيها أكيدة وقد تمس الثوابت والقيم الوطنية ... وغيرها من الاعتبارات التي تجعل المداولة غير ملائمة فيرفض الوالي المصادقة عليها.

أما الميزانية التي تشكل الوثيقة الأساسية في عمل البلدية فهي محور الملاءمة وأساسها⁴¹، وقد أعطتها أهميتها خاصة في مجال الرقابة عليها ليست لغيرها، وهي خاصة لم يفرضها القانون ولكن أثبتتها الممارسة. إن هذه الخاصية تتمثل في كون أن الميزانية لا تخضع لرقابة لاحقة فحسب، حتى ولو كان مضمونها يتعدى الشرعية إلى الملاءمة، أي أن البلدية لا تضع الميزانية بكل حريتها ابتداء في إطار النصوص القانونية والتنظيمية ثم يكون عملها محل رقابة في شرعيته وملاءمته، بل الأمر أشد من ذلك، إذ توجد رقابة سابقة عند إعداد الميزانية، وذلك بتحديد الإطار العام لهذا الإعداد والتوجيهات الواجب احترامها، وهذه التوجيهات لا تصدر عن رئيس الدائرة أو الوالي، ولكن عن وزير الداخلية الذي يصدر تعليمة إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية يلزمهم فيها باحترام هذه التوجيهات، ويطلب من الولاة ورؤساء الدوائر التحقق من ذلك لدى ممارسة رقابتهم.

إن هذه الممارسة تشكل خروجاً عن الأصل في الوصاية الإدارية التي تقتضي عدم توجيه تعليمات وأوامر إلى الجهة الخاضعة للرقابة، ولكنها ممارسة قد تجد تبريرها في الواقع الذي أثبت وجود قصور كبير لدى البلديات في إعداد ميزانياتها، إما بسبب التجاوزات المسجلة، أو عدم التحكم في الإعداد المفوضي إلى الاختلالات والعجز.

بناءً على ما تقدم، تنصب الرقابة على الميزانية أولاً على مطابقتها للقانون من خلال التحقق من وجود توازن بين الإيرادات والنفقات وإدراج النفقات الإجبارية⁴²، بالإضافة إلى صحة الأرقام والحسابات، ثم تنتقل الرقابة إلى الملاءمة استناداً للتوجيهات المحددة في تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية بخصوص عملية إعداد الميزانية، فيمكن التحفظ على اعتماد مسجل في فصل أو مادة من قسم التسيير، أو الاعتراض على برنامج مسجل في قسم التجهيز أو على مبلغ الاعتماد المرصود له. فإذا تعلق الأمر بأخطاء مادية في الكتابة أو الحساب، أو بتحفظات على قسم التسيير أمكن لجهة الرقابة أن تصححها أو تعدلها مباشرة بنفسها بكتابة المبلغ الصحيح أو الملائم في الخانة المخصصة للمصادقة⁴³، كما يمكنها إرسال التحفظات والاعتراضات المتعلقة بالتسيير أو التجهيز إلى البلدية لرفعها بنفسها، وقد تعقد جلسة أو جلسات عمل مشتركة للقيام بالتصحيحات والتعديلات اللازمة قبل المصادقة.

بالنسبة للمداوالات التي يشارك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتكون له فيها مصلحة تتعارض مع مصلحة البلدية، نلاحظ أن القانون قد تبنى مفهوما ضيقا جدا للمصلحة الشخصية، فهي تلك المصلحة المباشرة التي تنشأ عن وجود علاقة ظاهرة يكون فيها العضو طرفا في مواجهة البلدية (عقد بيع، أو إيجار، أو تنازل، أو صفقة ...)، باسمه الشخصي أو كوكيل أو أقاربه المباشرين فقط (الزوج والفروع والأصول) دون الحواشي والأصهار، فإذا شارك العضو في هذه المداولة نشأت قرينة قاطعة تؤدي إلى بطلان المداولة⁴⁴.

إن المصلحة الشخصية واسعة جدا، وإثباتها صعب وقد اكتفى القانون بحالة واحدة يمكن اكتشافها، أما أغلب الحالات فتكون المصلحة فيها بعيدة وخفية ولا تظهر إلا بمرور الوقت، إذ لا يمكن اكتشافها في الحين إلا بالتدقيق والتحري والبحث في الظروف والملابسات وهي مهمة شاقة يصعب القيام بها.

الفرع الثالث: رقابة محل المداولة

يقصد بمحل المداولة أثرها القانوني الحال والمباشر، كإبرام صفقة، أو إنشاء مؤسسة عمومية، أو الترخيص بإقامة معرض تجاري على إقليم البلدية، أو تحديد حقوق المكان والتوقيف، أو تأجير محل سكني أو مهني، أو تعديل الهيكل التنظيمي للبلدية ... إلخ. وهنا تنصب الرقابة على التحقق من أن محل المداولة مشروع أي غير مخالف للقانون بمعناه الواسع بصورة واضحة ومباشرة (دستور، اتفاقيات دولية، قانون، تنظيم، مبادئ عامة للقانون، اجتهادات قضائية، مقررات قضائية حائزة لقوة الشيء المقضي فيه)، ولا يوجد غلط *erreur* في تفسير القانون أو تطبيقه⁴⁵. يطلق على العيب الذي يصيب محل القرار الإداري عموما عيب مخالفة القانون، وهو يأخذ ثلاث (3) صور

المخالفة المباشرة للقانون: ومثالها أن تنص المداولة التي تتعلق بالهيكل التنظيمي لإدارة البلدية مثلا أن تنظم هذه الإدارة في شكل مديريات ومصالح ومكاتب وفروع، رغم أن سكان البلدية لا يبلغون العدد الذي يحدده القانون (المرسوم التنفيذي رقم 91-26 المتضمن القانون الأساسي الخاص لعمال البلديات الملغى جزئيا)، أو أن ترخص المداولة بإقامة معرض تجاري ثالث بإقليم البلدية رغم أن القانون ينص على إمكانية الترخيص بإقامة معرضين فقط في السنة ...

المخالفة غير المباشرة للقانون ولها صورتان

O الغلط في تفسير القانون: ففي هذه الحالة تطبق القاعدة القانونية واجبة التطبيق، لكن يعطى لها تفسير غير صحيح.

O الغلط في تطبيق القانون: في هذه الحالة تستند المداولة إلى نص قانوني غير قابل للتطبيق كأن يكون ملغى أو غير موجود أصلا.

الفرع الرابع: رقابة سبب المداولة

يقصد بركن السبب في المداولة (والقرار الإداري عموما)، كل واقعة قانونية أو مادية تحدث وتقوم خارجيا وبعبدة عن ذهنية وإرادة السلطة الإدارية المختصة، فتحركها وتدفعها إلى اتخاذ قرار إداري معين في مواجهة هذه الواقعة المادية أو القانونية⁴⁶.

إن رقابة سبب المداولة ينصب أساسا على جانبين: الأول هو التحقق من الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها المداولة، أما الثاني فهو التكييف القانوني السليم للوقائع؛ أي التحقق من أن الواقعة تنطبق فعلا على الوصف القانوني الممنوح لها⁴⁷.

المبحث الثالث: آثار رقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي

إن إخضاع مداولات المجلس الشعبي البلدي لرقابة الوالي يعد مرحلة أساسية يجب أن تمر بها المداولات حتى يمكن تنفيذها، حيث تنهي الرقابة إما بتنفيذ المداولة (المطلب الأول) أو عدم تنفيذها (المطلب الثاني)⁴⁸.

المطلب الأول: تنفيذ المداولة

لم يشترط القانون المصادقة الصريحة للوالي على المداولة حتى تصبح قابلة للتنفيذ إلا في حالات معينة، وقيد سلطة الوالي في ذلك بأجل محدد. ويمكن أن نستنتج من قراءة المواد 56 و57 و58 من قانون البلدية وجود أربع حالات نظرية تسمح لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يشرع في تنفيذ المداولة وهي تختلف حسب موضوع المداولة وما إذا كانت تخضع للإيداع لدى الوالي فقط أو أن القانون اشترط فيها مصادقته.

الفرع الأول: تنفيذ المداولات الخاضعة للإيداع

تكون المداولات الخاضعة لشرط الإيداع فقط لدى الوالي قابلة للتنفيذ في حالتين هما: عدم الاعتراض وقابلية التنفيذ بقوة القانون⁴⁹.

أولا: عدم الاعتراض

في هذه الحالة يفترض أن الوالي⁵⁰ يعاين صحة المداولة وشرعيتها قبل انقضاء أجل الـ 21 يوما، وقصد السماح للبلدية بتنفيذ المداولة وعدم الانتظار حتى انقضاء

الأجل يبلغها صراحة بعدم اعتراضه على المداولة. وهذه حالة نادرة الحدوث حتى لا نقول بانعدامها.

ثانيا: قابلية التنفيذ بقوة القانون

إذا لم يعلن الوالي صراحة رأيه أو قراره بخصوص المداولة في أجل 21 يوما من تاريخ إيداعها لديه فإن المداولة تصبح، بعد انقضاء هذا الأجل، قابلة للتنفيذ بقوة القانون⁵¹.

الفرع الثاني: تنفيذ المداولات الخاضعة للمصادقة

تكون المداولات التي اشترط القانون المصادقة عليها من الوالي قابلة للتنفيذ في حالتين هما: المصادقة الصريحة والمصادقة الضمنية⁵².

أولا: المصادقة الصريحة

يمكن تنفيذ المداولة بعد المصادقة عليها صراحة من قبل الوالي في أجل 30 يوما من إيداعها لديه⁵³. وتوجد حالات تتوقف مصادقة الوالي فيها على المداولة على الحصول على الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية، كما هو الشأن بالنسبة لقبول الهبات والوصايا الأجنبية (المادة 171)، واتفاقيات التوأمة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية (المادة 106).

ثانيا: المصادقة الضمنية

إذا انقضى أجل 30 يوما من إيداع المداولة التي تتطلب المصادقة لدى الوالي، ولم يصادق عليها صراحة، فتعتبر مصادقا عليها ضمنا. نلاحظ من كل هذه الحالات الأربعة أن البلدية تستطيع تنفيذ مداولاتها بناء على إقرار الوالي صراحة بصحة المداولة (عدم الاعتراض، المصادقة الصريحة)، أو بمجرد انقضاء الأجل الممنوح للوالي لممارسة رقابته - 21 يوما أو 30 يوما حسب الحالة - دون أن يعلن رأيه أو قراره (قابلية التنفيذ بقوة القانون، المصادقة الضمنية).

إن هذا الوضع الذي كرسه القانون يعكس البحث عن إحداث التوازن بين ضرورة خضوع مداولات المجلس الشعبي البلدي لرقابة الوالي من أجل التحقق من صحتها وشرعيتها من جهة، وبين حرية البلدية واستقلاليتها من جهة أخرى، وذلك بتقييد الوالي بأجل محدد لممارسة رقابته والسماح للبلدية بتنفيذ المداولة بمجرد انقضاء الأجل وعدم إلزامها بانتظار الموافقة الصريحة للوالي.

غير أنه وإن كان القانون يكرس هذه التوازنات فإن الممارسة تكشف واقعا مغايرا تماما، إذ نادرا ما يتقيد الوالي بالأجل الممنوح له للرقابة (باستثناء الميزانية التي

غالبا ما يصادق عليها في أجل 30 يوما نظرا لأهميتها)، ونادرا ما تجرؤ البلديات على الشروع في تنفيذ مداولاتها، مهما كانت طبيعتها، حتى تحصل على مصادقة صريحة من الوالي⁵⁴، ولو كلفها ذلك الانتظار عدة أشهر، بل إن بعض البلديات تستعمل عبارة غالبا ما تتكرر في ختام مداولاتها وهي أن المجلس الشعبي البلدي يلتزم من الوصاية المصادقة على المداولة. وعليه، يندر في الواقع أن تشرع البلدية في تنفيذ المداولة إلا إذا أعيدت لها حاملة تأشيرة المصادقة وختم وتوقيع الجهة التي راقبتها (رئيس الدائرة غالبا أو مدير الإدارة المحلية).

إن هذا التخوف راجع إلى أن المداولة لا تتحصن من الإلغاء بانقضاء أجل الرقابة، رغم قابلية تنفيذها، إذ تبقى للوالي، ما لم يعلن صراحة رأيه أو قراره بصحة وشرعية المداولة، سلطة التصريح ببطلانها دون التقيد بأجل محدد كما سيأتي.

المطلب الثاني: عدم تنفيذ المداولة

قد يترتب على رقابة الوالي للمداولة اتخاذ قرار بعدم تنفيذها، إن هذا القرار يتخذ صورتين هما: التصريح ببطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها.

الفرع الأول: التصريح ببطلان المداولة

إن بطلان المداولة يكون بقوة القانون، إذا توفرت في المداولة إحدى حالات البطلان الثلاثة المنصوص عليها في المادة 59 من قانون البلدية، كما توجد حالة خاصة للبطلان أفردتها القانون في المادة 60. وفي جميع الحالات يتخذ قرار التصريح بالبطلان من الوالي شخصيا⁵⁵.

أولا: بطلان المداولة وفقا للمادة 59

يتخذ الوالي في الحالات التي ذكرتها المادة 59 قرارا يصرح فيه ببطلان المداولة دون أن يقيد القانون الوالي باتخاذ قرار البطلان في أجل محدد ودون أن يلزمه بتسببه⁵⁶.

بالنسبة للأجل

يمكن للوالي أن يصرح ببطلان المداولة في أي وقت، حتى ولو بعد سنة من إيداع المداولة لديه، وحتى ولو شرع في تنفيذها بقوة القانون بعد انقضاء الأجل، بل وحتى لو حصلت على المصادقة الصريحة ثم اكتُشف فيها لاحقا عيب يوجب بطلانها. ولا شك أن هذا وضع غير سليم فإذا كان القضاء (رغم تمتعه بالاستقلالية والتخصص) لا يمكنه إلغاء القرار الإداري بعد مرور أجل معين من إشهارة (4 أشهر)، بحيث يتحصن القرار ضد الإلغاء ولا يمكن إلا المطالبة بالتعويض، وفي ذلك حفاظ

على استقرار الأوضاع القانونية والمعاملات، فكيف يمنح الوالي هذه السلطة المطلقة في التصريح ببطلان المداولة خروجاً عما هو معمول به في كل من الإلغاء القضائي والسحب الإداري⁵⁷؟

النسبة للتسبيب

خلافًا للقوانين السابقة التي كانت تحكم البلدية والتي كانت تشترط تسبيب (تعليق) قرار البطلان فإن القانون الحالي ألغى شرط التسبيب، رغم أن هذا الشرط يعد شكلية جوهرية في أي قرار إداري، إذ يشكل ضماناً للمخاطب بالقرار تسمح له بمعرفة الأسباب القانونية أو المادية للقرار والتي يمكنه على أساسها أن يطلع فيه.

وبالإلغاء شرط التسبيب، يمكن للوالي أن يصرح ببطلان المداولة ويقتصر في تسببيه على أنها غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، دون أن يحدد طبيعة المخالفة بدقة، ودون أن يسمى القانون أو التنظيم المعني⁵⁸.

ثانياً: بطلان المداولة وفقاً للمادة 60

هناك حالة خاصة لبطلان المداولة نصت عليها المادة 60، وتتعلق بالمداوالات التي يشارك فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي ويكون في وضعية تعارض مصالح مع البلدية باسمه الشخصي أو زوجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة أو كوكيل. فهذه الحالة تشبه سابقتها في أن الوالي لا يتقيد بأجل معين في التصريح ببطلان المداولة غير أنه ملزم بتسبيب (تعليق) قراره.

لقد كانت هذه المداوالات تكيف في القوانين السابقة للبلدية بأنها قابلة للإبطال⁵⁹، وكان الوالي مقيداً بأجل محدد لاتخاذ قرار الإبطال⁶⁰. أما في القانون الحالي فبإمكان الوالي التصريح ببطلان هذه المداوالات في أي وقت بشرط تسبيب قراره.

الفرع الثاني: رفض المصادقة

إن هذه الحالة تختص بالمداوالات التي تتطلب المصادقة الصريحة، ففضلاً عن إمكانية التصريح ببطلان هذه المداوالات⁶¹، ولاسيما بسبب عدم مطابقتها للقوانين والتنظيمات، حول القانون للوالي وسيلة أخرى لمنع تنفيذ المداولة، حيث يمكنه أن يرفض المصادقة عليها، ويكون السبب في هذه الحالة هو عدم الملاءمة (توسيع مجال الرقابة)⁶²، غير أن قرار رفض المصادقة يجب أن يصدر في أجل 30 يوماً من إيداع

المداولة لدى الوالي. فإذا انقضى هذا أجل فقد الوالي سلطة الرقابة على الملاءمة وانحصرت مجددا في نطاق الشرعية فقط.

إن القرار الذي يصدره الوالي للتصريح ببطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها يمكن أن يكون محل طعن وفقا للقواعد العامة المطبقة على كل القرارات الإدارية والمنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وعليه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو أي شخص ذي مصلحة، أن يرفع، إما تظلما إداريا (أمام وزير الداخلية والجماعات المحلية) أو يلجأ إلى القضاء مباشرة ويرفع دعوى إلغاء ضد قرار الوالي أمام المحكمة الإدارية⁶³.

الخاتمة

إن رقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي وفقا لما ينص عليه قانون البلدية تشكل سلطة قوية في يد الوالي تمنحه صفة الرقيب الساهر على احترام البلديات في الأعمال التي تتخذها القوانين والتنظيمات النافذة في الدولة، فإذا لاحظ إخلالا أو خرقا فله الحق في أن يصرح ببطلانها في سلطة تكاد تكون مطلقة. ولا يقف الأمر عند هذا الحد، بل يمضي القانون قدما ويمنح الوالي صفة المؤتمن على المصلحة العامة، ويخوله سلطة التحقق من ملاءمة بعض أنواع المداولات ويعطيه الحق في رفض المصادقة عليها متى رأى خلاف ذلك.

لا شك أن هذا الواقع المكرس قانونا يضع استقلالية البلدية على المحك ويدفع إلى التساؤل عن حقيقة النظام اللامركزي برمته ما دام ممثل الدولة يتمتع بهذه السلطات الواسعة إزاء المجالس المحلية المنتخبة؟

وهذا الوضع هو الذي أدى بالبعض إلى المطالبة بإلغاء هذه الوصاية الشديدة المفروضة على البلديات والمستمدة من ممارسات القرن التاسع عشر، وتعويضها برقابة أكثر شرعية تمارسها جهات قضائية مستقلة وتحفظ للبلدية استقلاليتها وحريتها في المبادرة. وفي ذلك اقتداء ببلدان شبيهة بنا، سبقتنا في هذا المضمار وقطعت أشواطاً معتبرة في سبيل تكريس الحريات المحلية.

إن هذا الحل بتعويض الرقابة القضائية بالرقابة التي يمارسها الوالي حالياً قد تبناه المشروع الحالي لقانون الجماعات المحلية وفق صيغة فريدة ومبتكرة ومكيفة مع الواقع الجزائري وتضمن الانتقال السلس من النظام السائد حالياً، وهو مجرد اقتراح لا نعلم مقدار حظوظ الإبقاء عليه وإخراجه إلى حيز التنفيذ؟

غير أنه، وفي إطار ما هو سائد حالياً، نرى أن رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية تظل ضرورية وذات جدوى وإن كانت في حاجة إلى عملية عقلنة وتفعيل.

عقلنة الرقابة تعني إرجاعها إلى الحد المقبول، فمن غير المعقول أن يظل للوالي الحق في التصريح ببطلان المداولة مهما كان تاريخ اتخاذها دون تقييد ذلك بأجل ودون تسبيب القرار. إن هذا الوضع هو الذي يدفع بالبلديات إلى طلب المصادقة الصريحة وانتظار الحصول عليها وعدم المجازفة بالشروع في التنفيذ بمجرد انقضاء أجل الرقابة وفقاً لما ينص عليه القانون. وهذا الوضع هو الذي أدى كذلك إلى إهمال وظيفة الرقابة وعدم إيلائها العناية اللازمة سواء من قبل الوالي أو على مستوى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية؛ إذ ما دام للوالي الحق في أن يصرح ببطلان المداولة في أي وقت فلماذا الإسراع في الرقابة؟ وما دام التسبيب غير مطلوب فلماذا تخصيص ذوي الخبرة والكفاءة لممارسة الرقابة؟

أما تفعيل الرقابة فيعني تطوير أساليبها وتحديث طرق ممارستها بشكل يحقق السرعة والدقة، وهي الغاية التي يمكن بلوغها لو تتم مركزة الرقابة على مستوى مكتب واحد في الولاية ينشأ كقطب متخصص يضم أكفأ الموظفين في مختلف المجالات ويعمل كمركز للنصح والإرشاد لتوجيه البلديات حتى قبل اتخاذ المداولة، ويكون تحت إشراف جهة مركزية توطر عمل كل الولايات في مجال الرقابة، توفر لها الدعم والإسناد وتوحد الأساليب والممارسات

أما رئيس الدائرة فيعاد تركيز وظيفته على مهامه الأصلية في تنشيط أعمال البلديات الملحقة به وتنسيقها ومراقبتها والعمل كحلقة وصل حقيقية بين البلدية ومصالح الدولة في الولاية، بعد أن استحوذت عليه لمدة طويلة مهمة إصدار الوثائق والتي جاءت فرصة إسنادها للبلديات مؤخراً لتسمح له بالتفرغ مجدداً لمهامه الأصلية التي كانت السبب في وجوده.

- 1- المادة 16 من التعديل الدستوري لـ 2016.
 - 2- المادة الثالثة من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية (ج/ر عدد 37).
 - 3- يطلق مصطلح المداولة على معنيين
عملية الدراسة والمناقشة التي تقوم بها هيئة جماعية بخصوص قضية معينة قبل اتخاذ قرار بشأنها.
 - نتيجة هذه المناقشة:** القرار المتخذ. ويستعمل مصطلح المداولة -أساسا- بهذا المعنى الثاني للإشارة إلى القرارات التي تتخذها المجالس المنتخبة للجماعات الإقليمية.
- Lexique des termes juridiques 2017-2018, 25ème édition, Dalloz, Paris, 2017

- 4- مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي (ج/ر عدد 15).
- 5- يستعمل مصطلح **الوصاية الإدارية** للدلالة على الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة بمختلف ممثليها على جماعاتها المحلية والأشخاص اللامركزية عموما (بما فيها المؤسسات العمومية)، وقد كان استعمال هذا المصطلح محل خلاف بين الدارسين حيث انتقده البعض من منطلق أنه يوحي بأن الجماعات المحلية غير راشدة ولا بد أن تخضع إلى سلطة عليا تراقب تصرفاتها وتحل محلها إذا لزم الأمر، تماما مثلما هو الحال بالنسبة للوصي والقاصر في القانون الخاص (الوصاية المدنية). وتعرف الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية بأنها: «الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا لحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة».

انظر: بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، 1984، ص 100. نقلا عن: صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2009-2010، ص 81.

- 6- إن الإطار النظري للرقابة الإدارية على مداولات المجلس الشعبي البلدي مبسوط على نحو مفصل في مؤلفات القانون الإداري والجماعات الإقليمية لدى تطرقها لدراسة العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية وتقدير مدى استقلالية هذه الأخيرة، أو عند الحديث عن الرقابة كركن من أركان اللامركزية الإدارية. كما توجد عدة مذكرات للدراسات العليا تناولت هذا الجانب نذكر منها على سبيل المثال

- مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001-2002
- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2009-2010.
- 7- قانون البلدية (القانون رقم 11-10): نظام المداولات: المواد من 52 إلى 61.
- 8- تشمل الإدارة العامة في الولاية مجموعة من الأجهزة والهيكل الموضوعة تحت سلطة الوالي، تتمثل الأجهزة في: الكتابة العامة والمفتشية العامة والديوان ورئيس الدائرة، أما الهياكل فتشمل مديريتي التنظيم والشؤون العامة والإدارة المحلية.

انظر

- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها (ج/ر عدد 48 لسنة 1994).
- مرسوم تنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 11 ربيع الثاني عام 1415 الموافق 6 سبتمبر سنة 1995، يحدد صلاحيات مصالح التقنين، والشؤون العامة، والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها (ج/ر عدد 50 لسنة 1995).
- 9- نظرا للخلط الحاصل في الاستعمال بين الدائرة ورئيس الدائرة، واعتبارا للدور المحوري الذي يمارسه هذا الأخير، قانونيا وعمليا، في مجال الرقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية نذكر نبذة مختصرة عن التطور القانوني الذي عرفته الدائرة إلى غاية إلغائها كهيكل والإبقاء على رئيسها كجهاز ضمن الإدارة العامة للولاية، يعمل تحت سلطة الوالي.
- لقد حظيت الدائرة قبل قانون الولاية لسنة 1990 بمكانة قانونية هامة باعتبارها هيكلًا غير ممرکز، ومقاطعة إدارية تابعة للولاية رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعدم اكتسابها صفة الجماعة الإقليمية. حيث يعود الوجود القانوني للدائرة كهيكل غير ممرکز إلى مرحلة الاستعمار، حيث كانت العمالات départements تضم عددا من الدوائر arrondissements التي تشمل عددا من البلديات. وبعد الاستقلال استمر وجود الدوائر طبقا لنفس النظام القانوني السائد سابقا طبقا للقانون رقم 62-157 المتضمن تمديد العمل بالقانون الفرنسي ما عدا ما يتعارض منه مع السيادة الوطنية، وقد تكرر ذلك بموجب النصوص القانونية المتضمنة إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات (الأوامر 63-421 و 63-466 و 64-54، والمراسيم 63-189 و 65-246) حيث قسمت هذه النصوص العمالات آنذاك إلى عدد من الدوائر التي تضم عددا من البلديات. ثم صدر قانون الولاية لسنة 1969 (الأمر رقم 69-38) الذي خصص فصلا كاملا للدائرة ورئيسها مكونا من خمس (05) مواد، من المادة 166 إلى المادة 170، حيث نصت المادة 166 منه (الصيغة المعدلة بالقانون رقم 81-04): " يقسم تراب كل ولاية إلى دوائر. والدائرة مقاطعة إدارية، تعين حدودها الترابية وتلغى أو تعدل بقانون". وانطلاقا من هذا التكريس القانوني للدائرة سارت النصوص القانونية اللاحقة على نفس النهج، واستمرت مكانة الدائرة في الازدياد مرورًا بالأمر رقم

69-74 والمتعلق بإصلاح التنظيم الإقليمي للولايات والمرسوم رقم 82-31 الذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، والذي يشكل، بحق، نقطة القمة التي وصلتها الدائرة من حيث التكريس والمكانة ضمن التنظيم الإقليمي للدولة. حيث نصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أنه: " يشرف رئيس الدائرة على تسيير الدائرة باعتبارها مقاطعة إدارية تابعة للولاية". وبعد صدور هذا المرسوم بسنتين بدأت مكانة الدائرة بالتراجع، حيث أهملها القانون رقم 84-09 والمتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد كلية، ولم ينص إلا على الولايات والبلديات، وانطلاقاً من هذا القانون دأبت كل النصوص الموالية على تجنب حتى مجرد الإشارة بالاسم إلى الدائرة إلا نادراً، فضلاً عن وصفها بالمقاطعة الإدارية التابعة للولاية، أو الهيكل الإداري ضمن إدارتها العامة. فقد تأكد ذلك بداية بصور المرسوم رقم 84-302 الذي يضبط مهام بعض الأجهزة والهيكل في الإدارة الولائية وتنظيمها العام وكذلك القانون الأساسي لبعض موظفيها، وهو المرسوم الذي ألغى المرسوم رقم 82-31 المشار إليه، وقص من صلاحيات رئيس الدائرة، وعوّض إلغاء وجود الدوائر في القانون رقم 84-09 بجدول يتضمن قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة. واستمر نفس النهج مع المرسوم رقم 86-30 الذي ألغى المرسوم رقم 84-302. وهكذا لم يبق للدائرة وجود إلا في قانون الولاية لسنة 1969 في مواد الخمس المخصصة لها، غير أن هذا القانون لم يلبث طويلاً هو الآخر حتى هبت عليه رياح التغيير وألغى بقانون الولاية لسنة 1990 الذي لم يتضمن أدنى إشارة للدائرة، مما يعنى إلغاء صريحاً لها كمقاطعة إدارية تابعة للولاية وحتى كهيكل غير ممرّكز في إدارتها العامة، وهو ما كرسته النصوص التنظيمية اللاحقة بدءاً بالمرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، مروراً بالمرسوم التنفيذي رقم 90-285 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وسيرها، بتعديلاته المتتالية، وصولاً للنص الساري المفعول حالياً وهو المرسوم التنفيذي رقم 94-215، وهي النصوص التي كرست وجود رئيس الدائرة، لا الدائرة، كجهاز إداري ضمن الإدارة العامة للولاية، في ممارسة قانونية بدأت بالفعل مع المرسوم رقم 86-30، وهي ممارسة منتقدة بشدة وإن كان لها مؤيدوها الذين يدافعون عنها.

10- المرسوم التنفيذي رقم 91-306 مؤرخ في 14 صفر عام 1412 الموافق 24 غشت سنة 1991 يحدد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة المعدل والمتمم (ج/ر عدد 41 لسنة 1991).

11- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 95-265.

12- يستعمل المرسوم التنفيذي رقم 95-265 كلمة "التقنين" كمقابل للفظ الفرنسي réglementation والأنسب هي كلمة "التنظيم" كما أثبتناه.

13-Bureau des actes administratifs et délibérations de la commune.

14- المادة 6-2 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 يناير سنة 1991 والمتعلق بتنظيم مديرية التنظيم والشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية ومديرية التنظيم والإدارة. لقد صدر هذا القرار

تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-285 الملقى بالمرسومين التنفيذيين 94-215 و 95-265 إلا أنه ما زال ساري المفعول، وهو غير منشور بالجريدة الرسمية.

15- المادة 11 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 29 يناير سنة 1991.

16- المادة 110 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012 يتعلق بالولاية (ج/ر عدد 12 لسنة 2012).

17- المادة 111 من قانون الولاية.

18- المواد من 17 إلى 30 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

19- إن رئيس الدائرة بصفته جهازا وليس هيكلًا لا يتوفر على مصالح ومكاتب، وإنما له أمين عام فقط وموظفون تابعون للولاية يوضعون تحت تصرفه، وإن كنا من حيث الشكل نجد تسميات لمصالح ومكاتب غير أنه لا وجود قانونيا لها، ولا وجود لمناصب عليا لرئيس المكتب ورئيس المصلحة.

20- غير أن رؤساء الدوائر لا يلتزمون دائما بإرسال نسخة من المداولة في حال عدم اعتراضهم عليها، وهو ما يحول دون التحقق من مدى صواب قرار الموافقة عليها، إذ توجد حالات يوافق فيها رئيس الدائرة على المداولة وعندما ترسل إلى إحدى المديريتين للإعلام يتم اكتشاف أنها مخالفة للقانون بوجه ما، وهنا تجري الموازنة بين إمكانية التصريح ببطلان المداولة، أو الإبقاء عليها بعد أن شرع في تنفيذها بناء على موافقة رئيس الدائرة، وتستند الموازنة إلى المخاطر والأضرار التي يمكن أن يتسبب فيها قرار البطلان.

21- بعض رؤساء الدوائر لا يقومون حتى بدراسة المداولة ويرسلونها مباشرة إلى مديرية التنظيم والشؤون العامة لاتخاذ ما تراه مناسبا بشأنها.

22- الدليل على ذلك أنه في حين أن المرسوم التنفيذي رقم 95-265 ينص على أن مديرية الإدارة المحلية هي التي تدرس ميزانيات البلديات وحساباتها وتوافق عليها، فإن هذه المديرية لا تقوم بذلك سوى بالنسبة لبعض البلديات.

23- رغم وجود العديد من الهياكل على مستوى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية التي يمكنها أن تضطلع بهذا الدور، لا سيما المديرية الفرعية للمنتخبين ومراقبة القرارات المحلية، إلا أنه لا أثر لها على المستوى المحلي.

24- إذا افترضنا أن لدى كل رئيس دائرة ثلاثة موظفين يتولون وظيفة الرقابة على أعمال البلديات فإنه يترتب على نقل هذه الوظيفة إلى المكتب الموجود في الولاية إمكانية تخصيص عدد معتبر من الموظفين -إذا افترضنا ولاية تضم 10 دوائر نحصل على 30 موظفا- مع إمكانية الاستعانة بموظفي مديرية الإدارة المحلية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

25- لا يتعدى متوسط المداولات المتخذة في السنة من قبل المجلس الشعبي البلدي 30 مداولة.

26- المادة 55 من قانون البلدية 11-10.

أجل الثمانية أيام هو كاف في نظرنا إذا كانت الأمانة العامة للبلدية تؤدي عملها كما ينبغي. وقد قرر هذا الأجل في الأساس لمصلحة البلدية قصد السماح لها بتنفيذ مداولاتها في

أقرب وقت، إذ ما الفائدة من اتخاذ المداولة ثم إهمالها وعدم الحرص على تنفيذها إلا إذا لم تكن ذات أولوية؟

غير أنه في الواقع نادرا ما يحترم هذا الأجل من قبل البلديات، إذ توجد مداوات لا تودع إلا بعد مضي شهر أو أكثر من اتخاذها، ويقابل ذلك عدم التزام رئيس الدائرة غالبا بتقديم وصل استلام والاكتفاء بالتأشير على جدول الإرسال المرفق بالمداولة، وأحيانا يمتنع حتى عن هذا التأشير بهدف التحرر من الآجال.

27- إن هذا الأمر لا يمكن إلا أن يفسر بقلّة اهتمام السلطة المركزية بهذا الجانب في نشاط الإدارة المحلية، إذا ما استثنينا المسائل المتعلقة بمالية البلدية (الميزانية والأموال) والتي ترسل بشأنها تعليمات ومناشير بصورة دورية تبلغ حد التكرار أحيانا.

-28le caractère quasi-juridictionnel du contrôle exercé par le wali sur les actes de la commune

Voir : Yves Gaudemet, Traité de droit administratif, T1, droit administratif général, Paris, L.G.D.J., 16^{ème} édition

29- إن شكل المداوات وفقا للعناصر التي نص عليها النظام الداخلي أشبه ما تكون باستساح لمحضر الجلسة، فإذا ما تعددت المداوات المتخذة ضمن جلسة واحدة كما هو الحال في غالب الأحيان، فسنكون أمام تكرار لنفس العناصر، وإن كانت الممارسة في بعض البلديات (لا ندري مدى شيوع هذه الممارسة) تعرف وضعية غير سوية حيث إن محضر الجلسة يعاد إدراجه كما هو ضمن سجل المداوات، ولا تفصل كل مداولة بمفردها، وانطلاقا من المحضر تحرر مستخرجات المداوات المتخذة أثناء تلك الجلسة، فالرقابة تنصب في الواقع على مستخرج المداولة ونسخة من محضر الجلسة المدون في سجل المداوات، مع العلم أن مستخرج المداولة لا يتضمن توقيعات الأعضاء، وهو ما يفرض التحقق من وجود توافق بين مضمون مستخرج المداولة وما هو مسجل في محضر الجلسة.

وعليه نرى إعادة النظر أولا في شكل المداولة، حيث يكون تحريرها أشبه بتحرير النصوص القانونية والتنظيمية فتضم أولا مقتضيات القانونية والاعتبارات الواقعية، ثم يحرر مضمونها في شكل مواد. ونقترح من جهة أخرى، تخصيص سجل خاص بمحاضر الجلسات وآخر خاص بالمداوات حتى لا يقع الخلط بينهما كما هو حاصل حاليا حيث تكتفي بعض البلديات بإدراج محضر الجلسة في سجل المداوات دون أفراد كل مداولة لوحدها. كما نقترح أن يتم إعداد مشروع المداولة من قبل اللجنة المختصة، أو من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي وأن ترفق بتقرير حتى يسهل مناقشتها والمصادقة عليها وتوقيعها أثناء الجلسة، بالإضافة إلى العمل على تحسين مستوى صياغة المداوات، حيث يوجد قصور كبير في هذا الجانب، وهو القصور الذي يمتد ليشمل قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو الأمر الذي يستدعي تنظيم دورات أو ورش تكوين في مجال تحرير الوثائق والنصوص القانونية للموظفين المكلفين بهذه المهمة، ولا سيما على مستوى الأمانة العامة للبلدية.

30- الأصل أن التسبب هو شكلية جوهرية في القرار الإداري بصفة عامة، وهو يشمل التأسيس القانوني والمادي للمداولة، ويشترط أن يكون كافيا، أما انعدام التسبب أو قصوره فيعد غيابا لشكل جوهرى يستوجب بطلان المداولة.

31- يجب أن يكون مضمون المداولة واضحا يسمح بالفهم المباشر للأثار القانونية المراد إحداثها دون غموض أو إبهام.

32- إن أسلم إجراء نراه في حالة معايينة إهمال شكل أو إجراء غير جوهرى أو قابل للتصحيح، أو نقص وثيقة أو عدة وثائق ضرورية لرقابة صحة المداولة أن ترأس البلدية ويطلب منها تصحيح الشكل أو الإجراء الخاطئ، أو جلب الوثائق الناقصة، وتعد المراسلة هنا إجراء يوقف الأجل أو يقطعه، وبعد استلام تلك الوثيقة يستأنف الأجل أو يُشرع في حسابه من جديد. إن هذا الحل راجع إلى عدم تكريس قانون البلدية لتقنية التحفظ أو الرفض المؤقت في مجال الرقابة على المداولة، وهي تقنيات مكرسة قانونا في ممارسة بعض أنواع الرقابة الإدارية على غرار رقابة المراقب المالي على النفقات الملتزم بها، ورقابة المحاسب العمومي عند التكفل بأوامر الصرف وحوالات دفع النفقات، وكذا رقابة لجان الصفقات العمومية على دفاتر الشروط والصفقات والملاحق.

33- نظرا لأهمية موضوع الصفقات العمومية فلا بأس بإفراده هنا بشيء من التفصيل فيما يتعلق بموضوعنا.

لقد كان قانون البلدية واضحا حين نص في المادة 194 منه على أن المصادقة على الصفقة

تكون بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي، حيث نستنتج من هذا النص

- أن الصفقات العمومية وحدها هي التي تقتضي اتخاذ مداولة للمصادقة عليها، وأن الطلبات العمومية الأخرى التي لا يلزم التنظيم (تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 15-247) إبرام صفقة عمومية بشأنها، إما بسبب طبيعتها أو مبلغها خصوصا، ينجزها رئيس المجلس الشعبي البلدي في شكل سندات طلب أو عقود دون إخضاعها للمداولة، وذلك في إطار ممارسة سلطته في تنفيذ الميزانية. ذلك أن موضوع هذه الطلبات العمومية سواء أتمت في شكل صفقة أم غيرها هي مدرجة ضمن الميزانية، سواء أعلق الأمر بقسم التجهيز الذي يحدد عناوين البرامج والاعتمادات المخصصة لها، أو قسم التسيير الذي توزع الاعتمادات فيه على الأبواب والفصول والمواد، ويتكفل دفتر الملاحظات المرفق بالميزانية بتحديد وجهة الاعتماد المدرج في كل مادة (وعليه يشترط أن يكون دفتر الملاحظات واضحا ومفصلا حتى لا تقع مشاكل في تنفيذ الميزانية ولاسيما مع المراقب المالي والمحاسب العمومي اللذان قد يطلبان لدى التكفل بالالتزام أو الدفع إرفاق الملف بمداولة المجلس المتضمنة الموافقة على العملية).

- أن اتخاذ المداولة يكون في آخر مراحل إبرام الصفقة قصد الترخيص لرئيس المجلس الشعبي البلدي بالتوقيع عليها (مع ملاحظة أن اتخاذ المداولة ورقابة الوالي عليها تكون قبل ممارسة الرقابة الخارجية لمشروع الصفقة من قبل لجنة الصفقات المختصة، وهو إجراء جديد تضمنه تنظيم الصفقات العمومية "المادة 195 الفقرة 6" تجنباً للمشاكل التي كانت تقع حيث كانت لجنة الصفقات تمنح تأشيرتها للصفقة لكنها تُرفض من قبل المجلس الشعبي البلدي أو يصرح الوالي ببطلانها عند ممارسة رقابته)، أما الإجراءات السابقة فلا تتطلب اتخاذ مداولة بشأنها: إعداد دفتر

الشروط، الإعلان عن الصفقة، محاضر فتح الأظرفة وتقييم العروض، إعلان المنح المؤقت أو عدم الجدوى، ... وبالنتيجة فهي لا تخضع لرقابة الوالي، وإن كان يفهم ضمنا من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 في مادته العاشرة التي تنص على أن رئيس الدائرة يصادق على المداولات المتعلقة بالمنقصات والصفقات والمحاضر والإجراءات، يفهم منه أن المحاضر والإجراءات المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية يوافق عليها بموجب مداولات تخضع بدورها لمصادقة رئيس الدائرة، لكن نرى أن نص المادة 194 من قانون البلدية واضح في هذا الشأن وأن المداولة التي يتخذها المجلس وتخضع لرقابة الوالي تنصب فقط على مشروع الصفقة، أما المراحل والإجراءات السابقة فتخضع لنوع آخر من الرقابة (الرقابة الخارجية للجنة الصفقات العمومية المختصة: دراسة دفتر الشروط، دراسة الطعون المحتملة على المنح المؤقت للصفقة أو إلغائه أو إعلان عدم الجدوى أو إلغاء الإجراء، والرقابة الداخلية للجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض، إضافة للصلاحيات التي حولها تنظيم الصفقات العمومية للوالي بصفته سلطة وصية على البلديات بضبط التصميم النموذجي للرقابة الداخلية ومهمتها "المادة 159 من تنظيم الصفقات العمومية")

أما فيما يتعلق بالوثائق الأساسية التي يجب إرفاقها بالمداولة المتضمنة المصادقة على الصفقة فهي: تحديد مصدر تمويل الصفقة إما بالإحالة إلى الميزانية و/أو تقديم الوثيقة الثبوتية، دفتر الشروط مؤشر عليه من قبل لجنة الصفقات المختصة، الإعلان عن طلب العروض في جريدتين وطنيتين والن.ر.ص.م.ع. والمنشور باللغتين، محضر فتح الأظرفة، محضر تقييم العروض، إعلان المنح المؤقت للصفقة، مشروع الصفقة مؤشراً من قبل حائزها.

34- انظر في أركان القرار الإداري وحالات عدم الشرعية
عمار عوابدي: - القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 112 وما بعدها.

النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني: نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، السنة 2014، ص 499 وما بعدها.

Gilles Lebreton, Droit administratif général, Dalloz, Paris, 4ème édition, 2007, pp. 226 et suiv., 474 et suiv.

35- سبق أن أشرنا إلى أن رقابة الوالي على أعمال البلديات تشبه رقابة قاضي الإلغاء ولذلك استعنا هذه المفاهيم القضائية المستعملة في دراسة المنازعات الإدارية وحاولنا توظيفها في موضوعنا، مع العلم أن هذه المنهجية في الرقابة على المداولات تكاد تكون غائبة في الممارسة إن لم تكن منعدمة.

36- لا يأخذ التنظيم المحلي في الجزائر بمبدأ توزيع الاختصاص *principe de subsidiarité* وقاعدة الاختصاص العام *clause de compétence générale* التي تتيح للبلدية التدخل في كل الشؤون المحلية لإقليمها إذا ما أمكنها القيام بها على أحسن وجه، ويكون اختصاصها هنا مانعا لتدخل المستويات الإقليمية الأعلى.

37- حتى نضرب مثالا على ذلك نجد أن قانون البلدية أسند لها صلاحية القيام بجميع التصرفات الخاصة بالمحافظة على الأملاك والحقوق المكونة لممتلكاتها وإدارتها (المادة 82) بما في ذلك التنازل عن أملاكها العقارية، إلا أن القانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري (المادة 73) أسند تسيير عقارات الجماعات المحلية إلى هيئات خاصة ممثلة في الوكالة الولائية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المعدل والمتمم، وعليه فإن كل مداولة تتضمن التصرف بأي شكل من الأشكال في العقارات المملوكة للبلدية من دون المرور على الوكالة المذكورة تعد باطلة لعدم الاختصاص.

انظر: قرار مجلس الدولة (الغرفة الأولى) بتاريخ 24/06/2002، في القضية رقم: 008105، مجلة مجلس الدولة، العدد 2، ص 137 وما بعدها.

قرار مجلس الدولة (الغرفة الرابعة) بتاريخ 06/04/2004، في الملف رقم 10979، مجلة مجلس الدولة، العدد 5، ص 217 وما بعدها.

38- المادة 102 من الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 7 شوال عام 1307 الموافق 18 يناير سنة 1967 يتضمن القانون البلدي، (ج/ر عدد 6 لسنة 1967) والمادة 44 من القانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية (ج/ر عدد 15 لسنة 1990).

39- المادة 59 من القانون رقم 11-10.

40- تنص المادة 57 من قانون البلدية 11-10 على أنه: "لا تتفد إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقاري البلدية.

وتنص المادة 58 على أنه: "عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها".

41- للبلدية ميزانيتان في السنة: ميزانية أولية توضع قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وميزانية إضافية يصوت عليها قبل 15 جوان من السنة المالية التي تنفذ فيها وتحل محل الميزانية الأولية. وإذا كانت الميزانية الأولية تقديرية بالأساس إذ تعتمد خصوصا على الموارد الذاتية للبلدية فإن الميزانية الإضافية أكثر دقة إذ تأتي بعد إعداد الحساب الإداري للسنة المالية السابقة، ومن ثم تدرج نتائجها، كما تدرج مختلف إعانات التسيير والتجهيز التي منحت لها. أما شكل الميزانية فيختلف بالنسبة لبلديات مقر الدوائر عنه في البلديات الأخرى، مع وجود إطار جديد لميزانية البلدية حدده المرسوم التنفيذي رقم 12-315 ولم يشرع في تطبيقه بعد.

إن سلطة الملاءمة في وضع ميزانية البلدية تنصب أساسا على جانب النفقات، أما الإيرادات فمصدرها الأساسي هو الجباية وأغلب الرسوم والضرائب التي تحصل لفائدة البلدية نسبها محددة بالقانون ما عدا البعض منها التي تعطى البلدية حرية تحديدها ضمن نطاقات معينة.

42- من النفقات الإجبارية الواجب إدراجها: أجور المستخدمين، الاقتطاع من إيرادات قسم التسيير لقسم التجهيز بنسبة 10% على الأقل، اقتطاع نسبة 3% إعانات للجمعيات، اقتطاع نسبة 4% مساهمة في صندوق مبادرات الشباب وتطوير الممارسات الرياضية، إعانات المحتاجين والمسنين والمعوقين، ... وكل هذه الاقتطاعات تخضع لنسب وتحتسب بكيفيات محددة. إذا كانت الميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية يرجعها الوالي مرفقة بملاحظات خلال الـ 15 يوما التي تلي استلامها وتخضع لمداولة ثانية خلال 10 أيام، فإذا بقيت الميزانية بدون توازن أو دون نفقات إجبارية، وجه الوالي إعدارا للمجلس الشعبي البلدي لتدارك الأمر في أجل 8 أيام، فإن لم تحصل الاستجابة يحل الوالي محل المجلس ويضبط الميزانية تلقائيا (المادة 183 من قانون البلدية).

43- نسجل هنا استثناء آخر على المبدأ في ممارسة الوصاية التي تقتصر في الأصل على الموافقة أو الإلغاء دون التعديل.

44- تلزم المادة 60 من قانون البلدية العضو الذي يكون في وضعية تعارض مصالح مع البلدية أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي وألا يشارك في المداولة.

45- عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 423 وما بعدها.

Gilles Lebreton, Op.cit., pp. 480 et suiv.

46- عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 544.

47- لقد اتسع نطاق رقابة القاضي الإداري على ركن السبب في القرار الإداري اتساعا كبيرا، وذلك بحسب محل القرار. فقد تعدد الحالات التي يمكن أن تكيف بأنها عيب في السبب: انعدام الوجود المادي للوقائع، الغلط في التكييف القانوني للسليم للوقائع، الغلط الجسيم في التقدير، عدم التناسب بين القرار المتخذ وأسبابه إما كليا أو جزئيا أو بحساب العلاقة بين التكلفة والمنافع le bilan coût-avantages.

انظر

Gilles Lebreton, Op. cit., pp. 483 et suiv

48- يقسم معظم الدارسين آثار الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية عموما (بما فيها رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية) إلى ثلاثة صور: التصديق، الإلغاء، والحلول. انظر على سبيل المثال:

Georges Vedel, Pierre Delvolvé, Droit administratif, Presses Universitaires
et suiv. 819 de France, 1980, 7ème édition, pp.

René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15ème édition, Montchrestien,

Paris, 1998, pp. 375 et suiv.

André Delaubadère, Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J., Paris, 1970,

5ème édition, pp. 156 et suiv.

- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم، غنابة، د.ط.، د.ت. ص 77 و78.

لم نعتمد هذا التقسيم في دراسة آثار رقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي، وآثرنا تقسيما يستند إلى مآل الرقابة الذي ينحصر في حالتين إما تنفيذ المداولة أو عدم تنفيذها، وتحت كل حالة توجد صور تقيدنا في التعبير عنها باستعمال المصطلحات الواردة في القانون.

أما فيما يخص رقابة الحلول فلم نتطرق إليها في دراسة آثار الرقابة لأنها تعد رقابة سلبية أي أن الوالي يحل محل المجلس الشعبي البلدي في ممارسة اختصاصه في الحالات التي يكون فيها المجلس ملزما باتخاذ مداولة تعد ضرورية لضمان السير العادي للبلدية واستمرارية مرافقها العمومية ولم يقم باتخاذها لسبب ما.

49- تنص المادة 56 من قانون البلدية على أنه: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

50- عند استعمالنا كلمة "الوالي" فإننا نقصد الجهة التي تقوم بالرقابة (رئيس الدائرة غالبا) وفق التفصيل الذي ذكرناه عند التطرق إلى الجانب العضوي للرقابة.

51- لقد كان الأجل الممنوح للوالي لرقابة المداولات في ظل القانون البلدي لسنة 1967 هو 20 يوما (المادة 107)، أما قانون البلدية لسنة 1990 فقد خفض هذا الأجل إلى 15 يوما (المادة 41) ثم عاد قانون البلدية الحالي ورفعها إلى 21 يوما. وكانت المادة 41 من قانون البلدية لسنة 1990 تنص على أن الوالي يدلي خلال فترة الـ 15 يوما برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها، وهو ما كان يعد قييدا على الوالي بحيث يلزمه بإصدار قرار بشأن المداولة خلال أجل الـ 15 يوما، أما القانون الحالي فلم يتضمن هذا القيد.

52- المادتان 57 و58 من قانون البلدية. انظر الهامش ص. **Erreur ! Signet non défini.**

53- عرفت المداولات التي تتطلب المصادقة الصريحة للوالي تباينا من حيث نوعها وعددها عبر مختلف قوانين البلدية، ففي القانون البلدي لسنة 1967 كانت القائمة واسعة ومفتوحة (المادة 107) ثم تقلصت في قانون البلدية لسنة 1990 إلى حالتين فقط (المادة 42) لترتفع مجددا في قانون البلدية الحالي إلى أربعة حالات (المادة 57). لكن السؤال المطروح هو هل هذه الحالات واردة على سبيل الحصر وأن كل ما عداها لا يتطلب المصادقة؟ أم توجد حالات غيرها تضمنتها نصوص قانونية أخرى تتطلب المصادقة أيضا؟

بالرجوع إلى النص الأساسي الذي يحدد اختصاص رئيس الدائرة وهو المرسوم التنفيذي رقم 215-94 نجد أنه يستعمل عبارة "يصادق على المداولات ..." وحدد له سبعة مجالات للمصادقة، رغم أن هذا النص قد صدر في ظل قانون البلدية لسنة 1990 الذي سبق أن أشرنا أنه حصر المصادقة على المداولات في حالتين فقط. وإضافة إلى هذا النص توجد نصوص أخرى تشترط المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي كما هو الشأن مثلا بالنسبة لإنشاء مؤسسة عمومية بلدية (المادة 7 من المرسوم رقم 83-200).

54- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، المرجع السابق، ص 82.

55- هذا هو المعمول به وإن كنا نرى أن لرئيس الدائرة، باعتباره هو من يمارس الرقابة فعليا على معظم المداولات، أن يتخذ قرار البطلان دون أن يتوقف دوره على مجرد اقتراحه، لاسيما وأن التنظيم سمح له بإصدار قرارات (actes) ونشرها في مدونة القرارات الإدارية للولاية (المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215).

56- تنص المادة 59 من قانون البلدية على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية. يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار."

57- إذا كانت هذه السلطة مطلقة وفقا للقانون إلا أن هناك اعتبارات واقعية تقيد بها إذ توجد مداولات يترتب على التصريح ببطلانها إلحاق ضرر كبير بالبلدية لاسيما من الجانب المالي، أو لا يكون للبطلان معنى كأن يكون محل المداولة قد أحدث أثره وانقضى.

58- يكفي الرجوع إلى نشرة العقود الإدارية لولايات مختلفة للوقوف على التباين الموجود في الممارسة، حيث يوجد ولاية يسببون قرارات التصريح بالبطلان تسببا كافيا وآخرون لا يسببونها. بل حتى في الولاية الواحدة نعثر على قرارات مسببة وأخرى غير مسببة.

59- المادة 104 من القانون البلدي لسنة 1967، والمادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990.

60- 15 يوما في قانون 1967 ثم شهر في قانون 1990.

انظر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 1993/10/24، الملف رقم: 89903، المجلة القضائية، العدد الثاني لسنة 1994، ص 201 وما بعدها.

61- باستثناء الميزانية التي لا يمكن التصريح ببطلانها، ولا تكون إلا محل رفض المصادقة.

62- انظر ما ورد تحت عنوان: رقابة هدف المداولة، ضمن المبحث الثاني من هذا المقال.

63- المادة 61 من قانون البلدية.