واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية

The reality of local groups under administrative guardianship

تاريخ الارسال: 2020/06/01	تاريخ القبول: 2020/09/14	تاريخ النشر: 2021/07/15

*د. تياب نادية
جامعة مولود معمري - تيزي وزو
nadia.tiab@hotmail.com

ملخص :

من أهم مقومات نظام اللامركزية الإدارية، وجود هيئات إقليمية على المستوى المحلي يُعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلالية عن السلطة المركزية إلاّ أن ذلك لا يعفي خضوعها للرقابة في إطار ما يُعرف بالوصاية الإدارية.

لذا فالغاية من هذه الورقة البحثية إظهار واقع الجماعات المحلية في ظل تطبيق أحكام الوصاية الإدارية التي انعكست على أعمالها ومصير أعضائها وحتى هياكلها الأمر الذي أثر في أدائها على المستوى المحلي.

الكلمات المفتاحية : الجماعات المحلية، الاستقلالية، الوصاية الإدارية، المنتخب المحلي.

Abstract:

One of the most important components of the system of administrative decentralization is the presence of regional bodies at the local level, which are recognized as the legal personality and independence from the central authority, but this does not excuse their control under a framework known as administrative guardianship.

Therefore, the purpose of this research paper is to show the reality of local communities by applying the provisions of administrative guardianship that were reflected in their actions,

***المؤلف المرسل:** تياب نادية

the fate of their members and even their structures, which affected their performance at the local level.

Key words: *Local groups, independence, administrative trusteeship, local team.*

مقدمة:

أدركت السلطات الجزائرية بأن تبني نظام اللامركزية الإدارية ضرورة وأولوية وليس خيار يمكن الحياد عنه.

يقوم هذا النظام على الاعتراف بالشخصية المعنوية لأنها الوسيلة القانونية لكفالة استقلال الأشخاص اللامركزية، غير أن الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية لا يعني انفصال هذه الهيئات كلية عن السلطة المركزية، لأن ذلك سيشكل خطرًا على كيان الدولة قد يحولها إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة الواحدة، لذا كان لابد من إخضاعها للرقابة في إطار ما يُعرف بالوصاية الإدارية[1] ضمانًا لحسن سير الوظيفة الإدارية ومحافظةً على كيان الدولة ووحدتها حتى لا يتحول التسيير المحلي إلى حكم محلي.

الوصاية الإدارية هي "مجموع الصلاحيات الممنوحة للسلطة المركزية في مواجهة الإدارة اللامركزية، وذلك على أشخاصها وأعمالها قصد تحقيق المصلحة العامة وضمان المشروعية بموجبها تُضمن وحدة الدولة بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المحلية والسلطة المركزية". وباستقراء النصوص المتعاقبة المنظمة لها تأرجح موقف المشرع بين التشدّد والتخفيف. فهل للوصاية الإدارية تأثير على استقلالية الجماعات المحلية ؟ بتعبير آخر هل ضمن المشرع استقلالية الجماعات المحلية في تنظيمه للأحكام الوصاية الإدارية ؟.

المبحث الأول: تقييد أعمال الجماعات المحلية

الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة من مستلزمات التنظيم المحلي، بل من الضرورات لأن العضو المنتخب غالبًا ما يسعى لإرضاء ناخبي المنطقة الذين أوصلوه إلى العضوية أو لإرضاء قياداته الحزبية بالخضوع لتوجهاتهم وتعليماتهم ولو على حساب المصلحة العامة وحتى على حساب القانون.

لذا تتعدد صور الرقابة الممارسة على أعمال الأجهزة التداولية ضمانًا لمشروعيتها، إلاّ أنّ المشرع تمادى في إعمال هذه الرخصة وأخضع مداولات المجالس المنتخبة للتصديق (المطلب الأول) والإلغاء (المطلب الثاني)، وحتى الحلول (المطلب الثالث)، بشكل يقيّد استقلالية الجماعات المحلية ويجعل أسس اللامركزية مفرغة من محتواها.

المطلب الأول: إخضاع مداولات المجالس المحلية للتصديق

يتجلى أهم مظهر للوصاية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة في إخضاع مداولاتها للتصديق أو المصادقة.

المصادقة هي تولي جهات الوصاية طبقًا للقوانين تزكية القرار الصادر عن المجالس المحلية وبذلك يرتب آثاره القانونية[2].

أظهر المشرع الجزائري في قانوني الولاية والبلدية السارية المفعول[3] موقفًا واضحًا يفيد عدم منح استقلالية للجماعات الإقليمية، ويظهر ذلك من خلال الإكثار من الأعمال الواجب التصديق عليها من طرف السلطة الوصية (الفرع الأول) وإطالة مدة نفاذ المداولة بعد ايداعها الجهة المختصة قانونًا وبالتالي اعتبارها مصادق عليها ضمنيًا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإكثار من المداولات الواجبة التصديق

عمد كل من قانوني الولاية والبلدية إلى تحديد الأعمال التي يشترط لنفاذها الموافقة الصريحة للسلطة الوصية.

وهو ماجاء النص عليه في المادة 55 من قانون الولاية:

- الميزانيات والحسابات.
- التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله.
- اتفاقيات التوأمة.
- الهبات والوصايا الأجنبية.

فهذه المداولات يصادق عليها وزير الداخلية من أجل أقصاه شهران.

أما بالنسبة لقانون البلدية فجاء نص المادة 57 لتحديد المداولات المعنية بالتصديق الصريح لتشمل:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية[4].
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية[5].

على الوالي أن يصدر قرار المصادقة خلال مدة أقصاها 30 يومًا إبتداءًا من تاريخ إيداع المداولة بالولاية طبقًا لنص المادة 58 من قانون البلدية[6].

الملاحظ أن نص المادة 57 من قانون البلدية رقم 11-10 قد بدأ بعبارة **"لاتنفذ المداولة إلاّ بعد المصادقة عليها"** وفي ذلك دلالة على ضرورة الحصول على المصادقة كشرط لتنفيذ المداولة.

ويعود المشرع في نص المادة 58 من ذات القانون ليُعلن أن المداولات التي اشترط فيها المصادقة الصريحة خلال 30 يومًا تُعتبر في حكم المصادق عليها بمرور هذا الأجل.

لذا نرى بأن هناك عدم تناسق وانسجام بين نص المادتين 57 و58 مع أنهما ينطويان تحت ظل قانون واحد وربما هذا مادفع مجلس الدولة إلى عدم اعتبار المداولة مصادق عليها حتى بعد مرور 30 يومًا واشتراط الموافقة الصريحة في هذا الشأن[7].

الفرع الثاني: إطالة مدة النفاذ المباشر لمداولات المجالس المحلية

وهو ما يعبر عنه بالمصادقة الضمنية[8] فمداولات المجالس المحلية المنتخبة مصادق عليها ضمنيًا ونافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يومًا من تاريخ ايداعها بالولاية[9]، شرط أن لا يبدي الوالي تحفظه أو اعتراضه أو عدم مصادقته، فسكوت الوالي طيلة المدة السابقة يعني موافقته الضمنية عليها ويشمل ذلك كافة المداولات التي لا يكون موضوعها من المسائل التي اشترط فيها المشرع المصادقة الصريحة[10].

واضح أن المشرع قد مدد آجال المصادقة الضمنية من 15 إلى 21 يومًا، ولم يشترط ضرورة نشر المداولات أو تبليغها حتى يُمكن اعتبار ذلك تصديق أو موافقة ضمنية من قبل الوالي[11] يشكل ذلك تعليقًا لأعمال الأجهزة التداولية لمدة أطول يمس مساسًا واضحًا باستقلاليتها.

جدير بالذكر أن المشرع بموجب قانون البلدية رقم 11-10 قد أحسن صنعًا بحذفه لمصطلحي **"يُدلى الوالي برأيه أو قراره..."** التي ذكرها في صلب المادة 41 من قانون البلدية الملغى وما أثاره من إشكالية التمييز بين الرأي الذي لا يعدّ إلزاميًا وفيه قد يطلب الوالي من

أعضاء المجلس الشعبي البلدي إعادة النظر في المداولة وإن لم يأخذوا برأيه أنهى الأمر بقرار إلزامي يقضي برفض المصادقة على المداولة إن أصرّ المجلس البلدي على موقفه[12].

أما بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة فقد نص المشرع في المادة 99 من قانون البلدية على أنها نافذة خلال شهر من إرسالها للوالي وفي حالة الاستعجال تنفذّ فورًا بعد إعلام الوالي بها[13].

ويبقى التصديق الصريح والضمني صورة من صور التدخل في الشؤون المحلية، فهو بمثابة حق الفيتو الذي يخول السلطة المركزية المشاركة في تسيير الشؤون المحلية[14].

المطلب الثاني: إمكانية إلغاء مداولات المجالس المحلية

بالإضافة إلى إجراء التصديق، تخضع مداولات المجالس المحلية للإلغاء وهو الإجراء الذي يسمح للجهة الوصية أن تزيل بمقتضى سلطاتها قرارًا صادرًا عن جهة لامركزية لأنه مخالف لقاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة.

فالإلغاء أو الإبطال أوضح صورة لسمو السلطة الوصية على المجالس المحلية المنتخبة، مع العلم أن المشرع استعمل مصطلح **البطلان** بدلاً من **الإلغاء**[15].

لا يُمكن للجهات الوصية اللجوء إلى هذه الآلية إلاّ إذا نصت على ذلك قاعدة قانونية صريحة وواضحة، استنادًا لمبدأ **"لاوصاية إلاّ بنص"**.

تنقسم مداولات المجالس المنتخبة ولائية كانت أو بلدية من حيث خضُوعها للإلغاء إلى مداولات باطلة بطلانًا مطلقًا (الفرع الأول) وأخرى باطلة بطلانًا نسبيًا أو قابلة للبطلان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: البطلان المطلق

حددت المادة 53 من قانون الولاية الحالات التي تبطل فيها المداولة بحكم القانون وذلك بالنسبة للمداولات:

- **المتخذة خرقًا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات:**

فلا يمكن للمداولة مخالفة الدستور باعتباره أسمى قانون في الدولة وذات المبدأ ينطبق على النصوص القانونية السارية المفعول وإلاّ كانت معيبة وغير مشروعة، وغير قابلة للتنفيذ وبالتالي يجب إلغاءها حفاظًا على مبدأ سيادة القانون.

- **التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:**

وهي من الحالات الجديدة التي جاء بها قانون الولاية الحالي، ولعل بعض التجاوزات التي وقعت في بعض المجالس الشعبية الولائية هي التي أوجبت إدخالها ضمن حالات الإبطال والمفروض أن تشملها الصورة الأولى بحكم أن رموز الدولة وشعاراتها يضمنها الدستور وأي مخالفة لها هي مخالفة صريحة للدستور[16].

- **غير المحررة باللغة العربية:**

على المجلس الشعبي الولائي احترام الشكليات التي ينص عليها القانون عند إصدار مداولاته كما هو الشأن بالنسبة لشكلية تحرير المداولة باللغة العربية إذّ ينص قانون الولاية صراحةً في مادته 25 على **"تُجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر، تحت طائلة البطلان، باللغة العربية"**[17].

- **التي تتناول موضوعًا لا يدخل ضمن اختصاصاته:**

حدد المشرع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الفصل الرابع من الباب الثاني في المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية الحالي إلاّ أنّ صياغتها جاءت واسعة ومرنة وفضفاضة يصعب من الناحية العملية تحديد الحدّ الفاصل بينها وبين اختصاصات الجهة الوصية بل تتداخل أحيانًا حتى مع صلاحيات المجالس الشعبية البلدية والمديريات التنفيذية[18].

- **المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس:**

حدد المشرع قواعد سير المجلس الشعبي الولائي ودوراته ولجانه ومداولاته وغيرها من الإجراءات والجوانب التنظيمية بصورة دقيقة[19] وعليه فإن المداولات التي تتم خارج الإجتماعات الرسمية تكون باطلة بقوة القانون.

- **المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي:**

هذه الحالة من مستجدات قانون الولاية الذي نص صراحةً على **"تُجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي"**[20]. فأي مخالفة لهذا الإجراء يترتب عنه بطلان ما أفرزه الاجتماع من أعمال وقرارات استنادًا للمبدأ القائل **"مابني على باطل فهو باطل أصلاً"**[21].

أما حالات البطلان المطلق بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي فقد وردت في نص المادة 59 وتمثلت في:

- المداولات المتخذة خرقًا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات[22].
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها
- غير المحررة باللغة العربية.

باستقراء نص المادة يتضح تراجع المشرع بموجب قانون البلدية الحالي عن إبطال المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات القانونية وذلك تماشيًا مع نص المادة 19 من قانون البلدية رقم 11-10.

غير أننا نرى بأنه لم يصب في ذلك، فالأصح أن ينص على إبطال المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس باستثناء أو مع مراعاة نص المادة 19 من قانون البلدية كما جاء في قانون الولاية.

ومن ثم نتساءل عن سبب اقتصار قانون البلدية على الحالات السابقة فلما لم تتطابق حالات البطلان المطلق بين قانوني الولاية والبلدية خاصةً وأن الأمر يتعلق بمداولات مجالس محلية منتخبة ؟!

الفرع الثاني: البطلان النسبي

نظمت المادة 57 من قانون الولاية أحكام البطلان النسبي وجاء فيها **"يُمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56..."**. أعلاه خلال الخمسة عشر (15) يومًا التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة".

وبالرجوع إلى المادة 56 نجد أن سبب البطلان يرجع إلى توافر إحدى صور تعارض المصالح[23] فقد يكون للعضو المنتخب أنشطة ووظائف غير العمل الانتخابي كالاستثمارات والمقاولات وممارسة الأعمال التجارية بأسماء مستعارة أو باسم الأصول أو الفروع وغيرها فيكون ملزمًا بضرورة الإبلاغ عنها.

وإعمالاً لشفافية العمل الإداري وتدعيمًا للنزاهة، حددت المادة 60 من قانون البلدية حالات البطلان النسبي ويتمثل في ارتباط مداولة بمصلحة شخصية للرئيس أو بعض أو كل أعضاءه إما بأسمائهم الشخصية أو كوكلاء أو تمس بمصلحة أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم حتى الدرجة الرابعة حفاظًا على مصداقية أعمال المجلس الشعبي البلدي.

ومن أجل تفادي هذا النوع من البطلان نصت المادة 60 من قانون البلدية على إلزام كل عضو في حالة تعارض المصالح أن يُصرح بذلك أمام رئيس المجلس الشعبي البلدي وإن كان هذا الأخير هو المعني عليه التصريح بذلك أمام المجلس الشعبي البلدي طبقًا للمادة المذكورة أعلاه.

وعدم الإدلاء بهذا التصريح يكيّف الأمر من منظور قانون رقم 06-01 على أنه جريمة فساد ومن منظور قانون البلدية يتقرر البطلان النسبي بقرار معلل من الوالي[24] مع أن المشرع لم يحدد المدة التي يلتزم فيها الوالي بإبطال المداولة[25].

لكن الأجدر في نظرنا لو اعتبر المشرع **"تعارض المصالح"** من حالات البطلان المطلق لمحاربة مظاهر الفساد والمتاجرة بالوظيفة العامة.

لاسيما وأن نص المادة 60 من قانون البلدية لم ينص بصفة صريحة على نوع البطلان إذّ بدأ النص بـ**"لا يمكن..."** وانتهى بـ **"وإلاّ تعدّ هذه المداولة باطلة"** فهي أقرب في مبناها ومعناها للبطلان المطلق منه للبطلان النسبي.

كما تمّ الاعتراف لكل ناخب أو مكلف بالضريبة في الولاية بتوجيه طلب إلى الوالي خلال 15 يومًا من إلصاق المداولة إذا ثبت وجود حالة تعارض المصالح.

غير أنّ الإشكال المطروح عدم إشارة المشرع إلى المدة التي يجب احترامها لرفع دعوى إلغاء المداولة بطلب من المواطنين فهل يعني ذلك أن المدة مفتوحة أم أنّ للوالي مهلة 15 يومًا من تاريخ استلام الطلب ؟!

وبتوافر حالة من حالات البطلان المطلق أو النسبي نص المشرع على إمكانية رفع دعوى الإلغاء، إذّ اعتُرف للوالي بصلاحية رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميًا لإقرار إبطال المداولات التي اتخذت خرقًا للمادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07 وذلك خلال 21 يومًا التي تلي اتخاذ المداولة[26].

يُشكل ذلك قفزة نوعية، إذّ تيقن المشرع أن اخضاع مداولات المجالس المنتخبة للرقابة القضائية أكثر تجسيدًا لاستقلالية الجماعات المحلية وللنظام اللامركزي ككل الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية المنتخبة[27].

وحتى لا تبقى أعمال الهيئات المحلية معرضةً للإلغاء فميعاد رفع دعوى الإلغاء في قانون الولاية يخرج عن أحكام القواعد العامة ويختلف باختلاف سبب البطلان، فإذا كان البطلان مطلق فالميعاد 21 يومًا من تاريخ إيداع المداولة بالولاية وعلى الوالي التقيد بهذه المواعيد لأنها من النظام العام.

أما إذا كانت المداولة باطلة بطلانًا نسبيًا، فميعاد رفع الدعوى هو 15 يومًا التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي[28].

فالقضاء الإداري هو الفيصل في حالة وجود خلاف أو شك في مشروعية المداولة من عدمه، فنقل الاختصاص بإلغاء المداولات من الهيئة الوصية إلى القضاء يُعد أهم الضمانات التي جاء بها قانون الولاية الجديد، ستساهم لا محالة في تجسيد استقلالية المجالس المحلية المنتخبة.

المطلب الثالث: حلول السلطة الوصية محل المجالس المحلية المنتخبة

يُعتبر الحلول أهم مظاهر الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة وأخطرها تحال بموجبه سلطة التقرير إلى الوصاية بدلاً من الشخص الخاضع لها كجزاء عن إهماله أو امتناعه أو تعنته رغم تنبيه[29].

تُمارس السلطة الوصية صنفين من الحلول على الأجهزة المنتخبة، إداري يؤدي إلى تسيير المصالح المحلية من طرف السلطة الوصية (الفرع الأول) ومالي يخص جوانب مالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: ممارسة أعمال المجالس المحلية المنتخبة من طرف السلطة الوصية

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي مسؤولية الحفاظ على النظام العام في حدود بلديته ولا يجوز للسلطة المركزية كمبدأ عام ممارسة هذا الاختصاص، إلاّ أن المشرع أطلق سلطة الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة الإجراءات الرامية للحفاظ على الأمن والصحة والسكينة العمومية ولا ضرورة للإعذار ولا حتى تعليل القرار خصوصًا وأن المشرع نص على **"عدم القيام"** وليس **"الإمتناع عن القيام"** الذي يبرر التدخل، هذا بالإضافة إلى توسيع مجالات التدخل ليشمل التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية[30].

من جهة أخرى أجاز المشرع سلطة الحلول عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكولة له بمقتضى القوانين والتنظيمات[31].

الفرع الثاني: تدخل السلطة الوصية لضبط جوانب مالية هامة

للحلول أوجه أخرى تشكل في جوهرها مجالات مهمة تعكس سلطة الوصاية الواسعة على الميزانية من الإعداد إلى التنفيذ مما يجعلنا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية[32].

على المجالس المحلية المنتخبة عند تصويتها على الميزانية إحداث توازن حقيقي بين الإيرادات والنفقات وإلاّ فلن تقوم السلطة الوصية بالمصادقة عليها وهو ما أكدته المادة 161 من قانون الولاية رقم 12-07 والمادة 183 من قانون البلدية رقم 11-10 اللتان ألزمتا المجالس المحلية التصويت على ميزانية متوازنة.

وعليه فإذا كانت الميزانية غير متوازنة أو خالية من النفقات الإجبارية يقوم الوالي بإرجاعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال 15 يومًا من تاريخ استلامها لعرضها لمداولة ثانية خلال 10 أيام وإذا لم يلتزم المجلس المنتخب بملاحظات الوالي للمرة الثانية يوجه لهم اعذار يكلفهم بإعادة ضبطها خلال 08 أيام تحت طائلة الحلول[33].

وفي حالة عدم ضبط الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، يستدعى الوالي الأعضاء لدورة غير عادية للمصادقة عليها بعد تطبيق أحكام المادة 185[34] وفي حالة عدم الاستجابة يتدخل الوالي لضبطها نهائيًا.

أما المادة 184 فقد خولت الوالي التدخل لامتصاص العجز لمدة سنتين ماليتين حالة حدوث عجز في تنفيذ الميزانية دون أن يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي الإجراءات لامتصاص العجز.

كما نص المشرع على امكانية حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي حالة عدم اصداره لأمر الدفع أو التحصيل قصد تغطية نفقة اجبارية[35].

ما يمكن استخلاصه أنه خلافًا للقوانين السابقة فصّل المشرع في الإجراءات والحالات التي تؤدي إلى حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، فمخلفات النظام الانتخابي الجزائري ألقت كثيرًا بضلالها على نجاعة وفعالية المجالس المنتخبة بسبب تشكيل مجالس غير متجانسة[36].

من جهة أخرى أجاز قانون الولاية رقم 12-07 تدخل وزير الداخلية والمالية دون اعذار سابق محل المجلس الشعبي الولائي المنتخب في التنظيم والتسيير المالي عند عدم التصويت على الميزانية أو عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية لإعادة توازنها عند ظهور عجز أثناء التنفيذ[37] ويبقى التساؤل مطروحًا عن جدوى النص على الحلول محل أعضاء المجلس الشعبي الولائي في تسيير مالية الولاية، مع العلم أن لا دور لهم في تحضير الميزانية إذ يقوم الوالي بإعدادها بموافقة وزير الداخلية[38] وفي حالة عدم التصويت عليها وضبطها يلجأ الوزير لإعمال سلطته في الحلول طبقًا لمقتضيات المادة 169 من قانون الولاية رقم 12-07.

المبحث الثاني: التحكم في عضوية الأعضاء ومصير المجالس المحلية المنتخبة

اعتمدت الدولة الجزائرية قوانين جديدة تخص الجماعات المحلية، كان منتظرًا منها تحديد معالم الوصاية الممارسة على المجالس المنتخبة بشكل يحقق لها نوع من الاستقلالية في مواجهة السلطة الوصية.

غير أن موقف المشرع الجزائري جاء متشددًا في تعامله مع أعضاء المجالس المحلية المنتخبة[39] إذّ منح السلطة المركزية باعتبارها الجهة الوصية جملة من السلطات في مواجهة المنتخبين المحليين كأعضاء (المطلب الأول) أو كهيئة مشكلة للمجلس المنتخب (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إضعاف مركز المنتخبين المحليين

اعتمد المشرع الجزائري نظامًا للوصاية الإدارية يؤكد عدم منح استقلالية للجماعات المحلية في مواجهة السلطة الوصية، إذّ أخضع المجالس المنتخبة لوصاية صارمة ومشددة جعلتها في علاقة تبعية اتجاه السلطة المركزية طالت حتى المسار المهني للمنتخب المحلي، فمنها ما يؤدي إلى تجميد العضوية لمدة زمنية محددة (الفرع الأول) ومنها ما يؤدي إلى التجريد من العضوية بصفة نهائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تجميد عضوية المنتخبين المحليين

تتمثل صورة الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المنتخبة التي تؤدي إلى تجميد العضوية في التوقيف.

التوقيف إجراء إحترازي وتأديبي يهدف إلى استبعاد المنتخب المحلي عن أداء مهامه، أقره المشرع كاختصاص للسلطة الوصية في مواجهة أعضاء المجالس المنتخبة في حالات محددة بموجب القانون.

فالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب المحلي نُظمت أحكامه بموجب المادة 45 من قانون الولاية **"يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولاتُمكنه من متابعة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة"**.

جاء نص المادة أكثر وضوحًا ودقة وتوسعًا[40] إذا ما قورن بنص المادة 41 من قانون الولاية رقم 90-09، إذّ حدد المشرع طبيعة الأفعال المرتكبة التي تؤدي إلى توقيف المنتخب المحلي والتوقيف بشأنها يعدّ أمرًا منطقيًا، فارتكاب الأفعال المشار إليها يجعل المنتخب المحلي غير جدير بتولي المناصب النيابية وبالتالي غير جدير بتمثيل المواطن المحلي، فمن باب أولى يتعين توقيفه.

رهن المشرع قرار توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي بمداولة صادرة عن المجلس المنتخب ويتم التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيًا وفوريًا مهامه النيابية[41].

من جهة أخرى نصت المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 على حالات توقيف المنتخب المحلي البلدي وجاء فيها "**يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة...**".

مقارنةً بالنصوص السابقة أبقى المشرع على ضرورة اتخاذ إجراء الإيقاف من قبل الوالي، دون الإشارة إلى دور أعضاء المجلس الشعبي البلدي ودون تحديد مدة الإيقاف إذّ تستمر إلى غاية صدور الحكم في القضية المتابع فيها وعلى خلاف القوانين السابقة أعطى ضمانة استئناف المنتخب المحلي لمهامه الإنتخابية تلقائيًا وفوريًا في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة فقط[42].

واضح أن حالات التوقيف متطابقة بين قانوني الولاية والبلدية مع إضافة التدابير القضائية التي يمكن أن تكون سببًا للتوقيف.

جعل صلاحية تجميد العضوية في يد الجهاز التداولي أسلوب يكرس الديمقراطية وبالتبعية استقلالية الجماعات المحلية عن السلطة المركزية بعدم تدخلها في عضوية الأعضاء المنتخبين وانحصار دور وزير الداخلية والوالي بالنسبة للبلدية في الإعلان عن التوقيف بموجب قرار معلل إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

غير أن الأمر ليس بهذه البساطة بحكم إمكانية عدم إعلان وزير الداخلية عن التوقيف فتطرح إشكالية مصير المداولة المتخذة من طرف المجلس المنتخب؟!

الفرع الثاني: إسقاط عضوية منتخبي المجالس المحلية

تتمثل الصور الأخرى للوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المنتخبة في إمكانية اسقاط العضوية، وبذلك تزول صفة النائب المحلي عن عضو من أعضاء المجالس المنتخبة سواء تمّ عن طريق الإقصاء (أولاً) أو الإقالة أو ما يُعرف بالاستقالة الحكمية (ثانيًا) واتخاذ هذه الإجراءات والإعلان عنها منحه المشرع للجهة الوصية بموجب قانوني الولاية والبلدية.

أولاً: إقصاء المنتخب المحلي

الإقصاء إجراء تأديبي مقترن بعقوبة جزائية تمنع المنتخب المحلي مزاولة نشاطه بصفة عادية[43] فبمجرد المتابعة القضائية يتم التوقيف وعندما تصبح الإدانة الجزائية نهائية يتم الإقصاء.

يثبت إسقاط صفة النائب المحلي بالإقصاء بموجب قرار يصدر من قبل الوالي[44].

وفي حالة إقصاء المنتخب يجب استخلافه في أجل لا يتجاوز شهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي وهذا ما أكدته المادة 41 من قانون البلدية رقم 11-10.

تناول قانون الولاية رقم 12-07 إقصاء النائب من المجلس الشعبي الولائي، وقد توسع المشرع في الحالات التي تؤدي إلى زوال صفة عضو المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في وجود النائب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب[45] اتصافه بحالة من حالات التنافي وكونه محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بفترة عهدته يجعل منه تحت طائلة عدم جواز الانتخاب.

يثبت هذا الاقصاء بقرار من وزير الداخلية، بعد اخطاره من قبل الوالي بموجب مداولة أعضاء المجلس الشعبي الولائي على أن يكون قرار الوزير قابلاً للطعن أمام مجلس الدولة[46].

ثانيًا: إقالة المنتخب المحلي

تظهر القراءة السطحية لقانون الولاية لسنة 2012، تخفيف المشرع من شدة الوصاية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بجعلها بيد الجهاز التداولي وما على السلطة الوصية سوى التصريح بما وصل إليه المجلس.

الإقالة هي تجريد المنتخب المحلي من صفة العضوية، تتم بموجب مداولة وهو ما يظهر من نص المادة 43 إذّ لم يستعمل المشرع عبارة الاستقالة والإقالة بل استعمل عبارة **التخلي عن العهدة**، وذلك على النحو التالي **"يُعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيّب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"**.

واضح من نص المادة مخالفة المشرع الجزائري لقانون الولاية رقم 90-09 فيما يتعلق بأسباب الإقالة أو كما عبر عنه **"بالتخلي عن العهدة"**.

من جهة أخرى تخلى عن ضرورة إعلام الوالي ونص مباشرةً على أن إثبات فقدان الصفة يتم من طرف الوزير المكلف بالداخلية مع إمكانية الطعن في قراره[47].

إلاّ أن الإشكال الذي يُطرح دائمًا إمكانية التزام وزير الداخلية الصمت وعدم اتخاذ موقف في مواجهة المداولة المتخذة من طرف المجلس فما مصير عمل الجهاز التداولي مع عدم إلزام القانون السلطة الوصية اتخاذ موقف ايجابي هذا الغموض يفسر لصالح السلطة المركزية.

كما نظم قانون البلدية أحكام الإقالة في نص المادة 45 منه وجاء فيها **"يُعتبر مستقيلاً تلقائيًا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة"**.

جاء قانون البلدية أكثر دقة ووضوحًا في التعبير عن الإجراء، إذّ عبر عنه بالاستقالة التلقائية وقد أحسن المشرع صنعًا لاعتبار الغياب سببًا للإقالة خاصةً وأن هذه الظاهرة بدأت تشق طريقها نحو التوسع، يتم الإعلان عن الإقالة من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني مع ضرورة إخطار الوالي بذلك[48].

وقد ضمن المشرع سماع المنتخب المتغيب من قبل المجلس لتبرير غيابه، فإذا تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ اتخذ المجلس قراره في غيابه[49].

وفي كل الأحوال يتم استخلاف المنتخب المعني في أجل لايتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة[50].

واضح أن قانون الولاية والبلدية لم يحددا مصير المنتخب المحلي عند غيابه عن الدورات الاستثنائية[51].

المطلب الثاني: تقيّيد حرية المجالس المحلية المنتخبة

لم تقتصر مظاهر الوصاية الإدارية على أعضاء المجالس المحلية كأفراد، إذّ طالت حتى المجالس كهيئات محلية منتخبة.

تتجلى مظاهر الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة التي تبناها المشرع الجزائري في قوانين الإدارة المتعاقبة في كل من إيقاف نشاط المجالس (الفرع الأول) وحلها إداريًا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إيقاف نشاط المجالس المحلية المنتخبة

يُقصد بالإيقاف الموقت للمجلس المحلي تعليق عمله لمدة زمنية معينة ومؤقتة[52] وقد كرس المشرع الجزائري هذا الإجراء في ظل قوانين الإدارة المحلية الأولى[53].

ولإعمال هذا الإجراء لابد من توفر مجموعة من الشروط وبالتالي سلطة الوصايا في إعماله ليست مطلقة وتشمل أساسًا:

- **توفر حالة الاستعجال** وبالتالي لايمكن إعمال هذا الإجراء في الحالات العادية إلاّ أن الأمر ليس بهذه البساطة لغموض مصطلح الاستعجال مما يفتح المجال أمام السلطة التقديرية لجهة الوصاية في تقدير الحالة.
- **عدم تجاوز التوقيف مدة شهر**، قيّد المشرع السلطة المركزية بمدة شهر كأقصى حد وهو مايشكل ضمانة ضد تعسف الجهة الوصية.
- **ضرورة تسبب قرار الإيقاف**، ألزم المشرع وزير الداخلية تسبيب قرار الإيقاف وقد أحسن صنعًا لما له من أثر على المستوى القانوني، ذلك أن التسبيب يُمكن الجهة الإدارية أو القضائية المختصة وحتى أعضاء المجلس معرفة الأسباب التي من أجلها اتخذ قرار الإيقاف.

تخلى المشرع عن فكرة إيقاف نشاط المجالس المحلية المنتخبة بالمقابل توسع في شروط وإجراءات حلها دون الاحتكام إلى القضاء.

الفرع الثاني: إعتماد الحل الإداري للمجالس المحلية المنتخبة

الحل أخطر إجراء يؤدي إلى شغور المجلس بصفة نهائية[54] وهو إنهاء كلي لمهامه لإزالته قانونًا مع بقاء الشخصية القانونية للولاية والبلدية قائمة[55] ويُعرّف أيضًا بأنه حق السلطة المركزية في الإيقاف النهائي للمجلس المنتخب عند توفر أسباب يحددها القانون[56].

وقد تأكد موقف المشرع الجزائري في تقيّيد حرية المجالس المنتخبة في قانوني الولاية والبلدية وذلك بالإكثار من أسباب اللجوء للحل مع تميّزها بالغموض (أولاً) وتولي جهات معيّنة تسيير الشؤون المحلية بعد الحل (ثانيًا).

أولاً: الإكثار من حالات الحل

تجلت نية المشرع في الحد من استقلالية المجالس المحلية المنتخبة بجعل إجراء الحل إداريًا وليس قضائيًا.

ونظرًا لخطورته على استمرارية المجلس أحاطه المشرع بشروط وحالات جاءت المادة 48 من قانون الولاية لبيانها ممثلةً في:

- **خرق أحكام دستورية:** وهو أمر معقول وطبيعي فكيف يتجرأ مجلس منتخب تجاوز أسمى قانون في الدولة عوض أن يكون أول المحافظين له، وبهذه الممارسة يكون المجلس المنتخب ولائي كان أو بلدي غير جدير بالاستمرار والبقاء لذا يتعين حله[57] مع العلم أن المشرع قد أقرّ ببطلان المداولات المتخذة خرقًا للدستور.

- **إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس:** تفيد عبارة **"إلغاء انتخاب جميع الأعضاء"** العموم، فلم تُحدد بدقة طبيعة هذا الإلغاء وأسبابه[58].

-**الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس:** وهي الحالة المنصوص عليها في المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09 والمادة 34 من قانون البلدية رقم 90-08.

-**عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:** جاءت عبارة **"مصدر اختلالات خطيرة"** غامضة وغير واضحة، لذا يجب على المشرع تكملة الفقرة بالعبارة التالية **"عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر لإختلالات خطيرة تعرقل سيره العادي"**.

وجود الفقرة بالعبارة التي أتى بها المشرع تسمح بالتوسع في تفسيرها وتصبح كورقة ضاغطة في يد السلطة الوصية.

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: تجدر الإشارة أن المادة 44 من قانون الولاية والمادة 34 من قانون البلدية الملغيين استعملا عبارة **"عندما يصبح عدد أعضاء المنتخبين أقل من نصف الأعضاء"** فالاختلاف يكمن في الأغلبية المطلوبة للحل، وبالتالي فمصطلح الأغلبية المطلقة أوسع بكثير من نصف الأعضاء وبالتالي فقانون الولاية والبلدية بعد التعديل قد تشددا في حل المجالس المحلية المنتخبة[59].

-اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: نتساءل عن سبب إضافة هذه الحالة ضمن حالات الحل علمًا أن عدد أعضاء المجلس مرهون بالكثافة السكانية للولاية وليس بعدد البلديات أو مساحتها[60].

-حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: مصطلح **"ظروف استثنائية"** يمنح الجهة الوصية السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي المنتخب لأن النص لم يحدد طبيعة الظروف الاستثنائية التي تبرر الحل فكان من الأجدر تأجيل التنصيب دون المسارعة في حل المجلس وعليه فالمادة 48 من قانون الولاية قد وسّعت من مجالات تدخل السلطة الوصية لحل المجلس المنتخب.

أما عن حالات حل المجلس الشعبي البلدي، فهي مطابقة لما ورد ذكره في المادة 48، إذّ جاء تحديدها حصرًا في صلب المادة 46 من قانون البلدية مع إضافة حالة في الفقرة السادسة تتعلق **"بوجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له"**[61] وقد اشترط المشرع لاتخاذه ضرورة إعذار المجلس دون استجابة من هذا الأخير[62].

وبذلك جاء موقف المشرع مغايرًا لما كان منتظرًا منه، إذّ أكثر من حالات الحل مع تميّزها بالغموض، فاستعمال عبارات مطلقة دون ضبط وتحديد يخدم السلطة المركزية ويمكنها تقدير أسباب الحل بالطريقة التي تلائمها[63].

ثانيًا: تولي جهات معيّنة تسيير مجالس محلية منحلة

بتوافر حالة من الحالات السابقة يتقرر الحل على إثرها يتعين تسيير المجالس المنتخبة من طرف الجهة التي يعينها القانون.

منح المشرع صلاحية تسيير شؤون الولاية للمندوبية الولائية[64] تاركًا مسألة تحديد كيفيات التطبيق للتنظيم الذي تأخر إلى غاية سنة 2016[65].

تُعين المندوبية الولائية من طرف الوزير المكلف بالداخلية[66] في أجل لايتعدى عشرة أيام من تاريخ الحل لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها وتنتهي مهامها فور تنصيب مجلس شعبي ولائي جديد.

أمّا تسيير شؤون البلدية فيعود لمتصرف إداري ومساعدين عند الإقتضاء يعينان من طرف الوالي[67].

يتم تعيين المتصرف الإداري ومساعديه من طرف الوالي يمارسون مهامهم إلى غاية تنصيب المجلس الجديد[68] وتجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال أجل أقصاه 6 أشهر ابتداءً من تاريخ الحل[69].

غير أنه في حالة الظروف الاستثنائية المعيقة لإجراء انتخابات يقدم الوالي اقتراحًا معللاً إلى الوزير المكلف بالداخلية لتأجيل انتخابات تجديد المجالس المنحلة وتعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية[70].

كل هذا سيؤثر سلبًا على استقلالية الجماعات المحلية بحكم تسيير المصالح الإقليمية من طرف أجهزة كلها معيّنة هذا من جهة ومن جهة أخرى إمكانية استمرار الوضع لمدة غير محددة.

وبذلك تستطيع السلطة الوصية التحجج بالظروف الاستثنائية والمساس بالنظام العام لعدم تجديد المجالس المنحلة[71].

الخاتمة:

الوصاية الإدارية ركن من أركان اللامركزية الإدارية، تتضمن في جوهرها مجموعة من السلطات يقررها القانون لجهات مركزية أو ممثليهم على أعمال وأعضاء وحتى على الهيئات المنتخبة قصد حماية المصلحة العامة وضمان مبدأ المشروعية والمحافظة على وحدة الدولة.

وبذلك فالوصاية الإدارية ضرورية لضمان عدم انحراف الجماعات المحلية حين ممارسة اختصاصها، غير أن الاشكال يرتبط بكيفية ممارستها ونطاقها وشدتها وصرامتها.

فواقع الوصاية في إطار القوانين المنظمة لها سواء قانون الولاية أو البلدية قد اتسم بالتوسع والتشدد، إذّ تعاني الهيئات المحلية في الجزائر من تدخل الإدارة المركزية فلا تزال الهيئات المركزية مصرة على إخضاع الجماعات المحلية لرغباتها وتوجهاتها سواء من خلال القوانين التي أصدرت وألغيت وحتى في ظل القوانين السارية المفعول.

يجعل استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر مجرد تنصيص قانوني لا يرقى درجة التجسيد الفعلي لإكثار المشرع من أجهزة عدم التركيز على المستوى المحلي ومنحها اختصاصات هامة على حساب المجالس المنتخبة مما يقوي هيمنة السلطة الوصية.

تُعتبر هذه التدخلات تحدي حقيقي يواجه الجماعات المحلية يجعل دورها التنموي شبه منعدم، لذا ينبغي التخفيف من حدة الوصاية الإدارية والتوجه نحو ترشيد التسيير المحلي وفي سبيل تحقيق ذلك نقترح جملة من الاقتراحات تشكل آفاقًا لعلها تثري المنظومة القانونية في هذا المجال:

- الاهتمام بالمنتخب المحلي، بوضع شروط تولي العضوية في المجالس المنتخبة أو تمكين الأعضاء من دورات تكوينية لتحسين المستوى هذا سيُمكن المنتخب المحلي مواجهة سلطة الوالي عند ممارسة الوصاية الإدارية.

- تقوية مركز المنتخبين وإزالة هيمنة الوالي، بسحب الإختصاصات المحلية منه وإسنادها للمجلس المنتخب وجعل رئيس المجلس الشعبي الولائي الهيئة التنفيذية في الولاية وجعل تسيير شؤون سكان الإقليم من طرف المنتخبين المحليين هو المبدأ وتدخل السلطة الوصية هو الاستثناء.

- منح المجلس الشعبي الولائي الشخصية المعنوية حتى نضمن استقلالية حقيقية في مواجهة جهة الوصاية على غرار المجالس الشعبية البلدية.

- توسيع حق الطعن القضائي ضد مداولات المجالس الشعبية الولائية إلى كل مواطن له مصلحة وعدم حصرها في الوالي الذي يمكنه التواطؤ والتستر على العيوب التي تشوب مداولات المجالس المنتخبة بحكم علاقته الوثيقة بها.

- جعل صلاحية إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي من اختصاص القضاء لا جهة الوصاية.

- منح القضاء كل الضمانات قصد تحقيق حياده واستقلاليته في متابعة قضايا الجماعات المحلية.

- إصلاح النظام المالي باعتباره أساس الاستقلالية، بتضمينه أحكامًا خاصة بالجماعات المحلية تقلل من مواطن التدخل وتخفف من مظاهر الوصاية الإدارية.

لذا على المشرع إعادة تنظيم الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية تفعيلاً للأداء المحلي فمن حقها أن تنعم اليوم بتنمية شاملة مبنية على أُسس الديمقراطية والشفافية والفعالية.

الهوامش:

[1] خص الفقه الوصاية الإدارية بجملة من التعاريف نذكر منها أنها "عملية تهدف إلى التأكد من إنجاز الأهداف المسطرة والسياسات المرسومة والخطط الموضوعة والأوامر والتعليمات الموجهة".
نقلاً عن قادري نسيمة، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 9.

[2] كما يُعرف أيضًا أنه "وسيلة كلاسيكية للرقابة يمكن بواسطتها التحكم في الاختصاص التقريري للأجهزة التداولية". لمزيد من التفصيل أنظر: بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر،2010، ص 13.
وهو" تقنية بمقتضاه تتولى السلطة المركزية الإعلان أن القرار الصادر عن هيكل مستقل يمكن أن يرتب آثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية".
لمزيد من التفصيل أنظر: د/ شوادية منية، "الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية"، **مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 03 و04 مارس 2014، ص 4.

[3] المقصود بها:
- قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج عدد (37)، صادر بتاريخ 3 يوليو 2011.
- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج عدد (12)، صادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

[4] فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي يحتاج إلى تحريات، وهو ما نصت عليه المادة 134 في فقرتها الأخيرة من قانون الولاية رقم 12-07 بنصها "يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية".

وهو ما أكدته أيضًا المادة 171 من قانون البلدية رقم 11-10 على: "يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ويتم جردها وإدراجها في الميزانية".

[5] هذه الحالة جديدة لم ينص عليها قانون البلدية رقم 90-08 محافظةً على الوعاء العقاري وإضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية.

[6] واضح أن المشرع قدّ احتفظ بنفس المدة المقررة للمصادقة أنظر المادة 43 من قانون البلدية رقم 90-08، مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية ج رج ج عدد (15) صادر بتاريخ 11 أفريل 1990، **(ملغى)**، معدل بموجب أمر رقم 05-03، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر ج ج عدد (50)، صادر بتاريخ 19 جويلية 2005 **(ملغى)**.

[7] قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، فهرس 224 أقرّ بأن مداولة المجلس الشعبي البلدي لا تُعدّ وثيقة رسمية إلاّ بعد المصادقة عليها من طرف السُلطة الوصية وذلك في قضية (د.م) ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه وهو الأصوب.

نقلاً عن: لحسين بن شيخ آث ملويا، الملتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 27.

[8] المصادقة الضمنية هي التزام السلطة الوصية الصمت إزاء عمل معروض عليها بعد المدة التي حددها القانون.

[9] وذلك طبقًا لنص المادتين 56 من قانون الولاية رقم 12-07 والمادة 54 من قانون البلدية رقم 11-10.

[10] بن مشري عبد الحليم، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، **مجلة الاجتهاد القضائي**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، العدد 6، أفريل، 2010، ص 112.

[11] حاحا عبد العالي، "إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي والإشكالات المتعلقة بها في ظل قانون الولاية الجديد، **مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 03 و04 مارس 2014، ص 3.

[12] أد. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 208.

[13] د. يعيش تمام أمال، "الرقابة على أعمال المجالس البلدية بين دواعي الوصاية الإدارية ومقتضيات الاستقلالية المحلية"، **الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 3 و 4 مارس 2014، ص 3.

[14] شهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، **مجلس الدولة**، العدد 3، الجزائر، 2003، ص 49.

[15] مصطلح الإلغاء هو المناسب في مجال القانون الإداري، كما أنه المصطلح المستعمل في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أما البطلان فهو المصطلح المستعمل في القانون المدني ويصلح لهذا القانون، لذا يجب أن يختص كل فرع من فروع القانون بمصطلحاته وخصائصه.

[16] ومن بين رموز الدولة ماتضمنته المادة 6 من دستور 1996 المعدل بقانون رقم 16-01: العلم الوطني، النشيد الوطني أما شعارات الدولة فهو ما جاءت به المادة 12 من دستور 1996 المعدل "بالشعب وللشعب".

الدستور الجزائري لسنة 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في7 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر ج ج عدد (76)، بتاريخ 8 ديسمبر1996. معدل ومتمم بقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر ج ج عدد (25)، بتاريخ 14 أفريل 2002، معدل ومتمم بقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج عدد (63)، بتاريخ 16 نوفمبر 2008، وقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد (14)، صادر بتاريخ 7 مارس 2016.

[17] وهذا تماشيًا مع أحكام المادة الثالثة من دستور 1996، المعدل بقانون رقم 16-01 وجاء نصها "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية..."

[18] حاحا عبد العالي، مرجع سابق، ص 7.

[19] أد. بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 162.

[20] أنظر المادة 22 من قانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، سابق الإشارة إليه.

[21] غير أن لهذه القاعدة استثناء واحد يتعلق بما تضمنته المادة 23 من قانون الولاية وهي حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي ففي هذه الحالة يمكن عقد مداولات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية دون أن يترتب البطلان ولكن بعد التشاور مع الوالي.

[22] تميّز قانون البلدية الحالي بعمومية نص المادة 59 على خلاف ما ورد في نص المادة 44 من قانون البلدية الملغى الذي نص على عدم مخالفة الأحكام الدستورية لاسيما المواد 2 و 3 و 9 وكذا القوانين والتنظيمات.

[23] إعتبر قانون الولاية تعارض المصالح سببًا من أسباب البطلان النسبي وعدم الإبلاغ عنه يُشكل جريمة يُعاقب عليها بموجب المادة 34 من قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج عدد (14)، بتاريخ 08 مارس 2006، معدل ومتمم بأمر رقم 10-05، مؤرخ في 26 غشت سنة 2010، ج ر ج ج عدد (50)، بتاريخ 1 سبتمبر2010، معدل ومتمم بقانون رقم 11-15، مؤرخ في 02 غشت سنة 2011، ج ر ج ج عدد (44)، بتاريخ 10 غشت 2011.

[24] أنظر المادة 60 فقرة 2 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، سابق الإشارة إليه.

[25] على خلاف المادة 45 من قانون رقم 90-08 التي نصت على مدة شهر من إيداع محضر المداولات لدى الولاية وبذلك يكون القانون الملغى أكثر دقةً من قانون رقم 11-10 حتى لا تبقى المداولات عرضة للإبطال في أي وقت.

[26] واضح أن الإلغاء ينصب على مداولة فهل لهذه الأخيرة خصائص القرار الإداري؟ نقول أنه لا يمكن رفع دعوى الإلغاء ضد مداولة لأنها مجرد عمل تحضيري أو تمهيدي.

[27] AUBY Jean-Bernard, la décentralisation et le droit, LGDJ, Paris, 2006, P 127-129.

[28] إلاّ أننا نصطدم من الناحية العملية بإشكالية رفع دعوى قضائية من طرف الولاية ممثلة في الوالي ضد هيئة مداولة ممثلة في المجلس الشعبي الولائي الذي لا يتمتع بالشخصية المعنوية ولا بأهلية التقاضي، رغم ذلك قُبلت دعاوى رفعت من الوالي موضوعها إبطال مداولات صادرة عن مجالس محلية منتخبة، على سبيل المثال نجد الأمر الصادر عن القسم الإستعجالي للمحكمة الإدارية لولاية بجاية مؤرخ في 10 فيفري 2015 في القضية رقم 15/00069، يتعلق بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي الولائي لولاية بجاية تحت رقم 26-2014، بين والي ولاية بجاية كمدعي والمجلس الشعبي الولائي ممثلاً في رئيسه مدعى عليه.
نقلاً عن برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص 161.

[29] بوحنية قوي، بن ناصر بوطيب، "الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وفي ضوء التجارب المقارنة"، **الملتقى الوطني الأول حول دور البلدية في التنمية المحلية**، المركز الجامعي، النعامة، يومي 18 و19 أفريل، 2012، ص 5.

[30] أنظر المادة 100 من قانون البلدية رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو سنة2011، سابق الإشارة إليه.

[31] أنظر المادة 101 من قانون رقم 11-10، سابق الإشارة إليه.
نلاحظ عدم تكريس المشرع لإجراء الحلول في مجال التسيير الإداري للولاية كون القائم عليها هو الوالي وهو هيئة معّنية يخضع في قراراته لرغبات السلطة المركزية، لذا نص قانون الولاية على الحلول فيما يخص التسيير المالي للولاية فقط.

[32] شهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 213.

[33] وذلك طبقًا لما تمليه المادة 183 من قانون البلدية رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، سابق الإشارة إليه.

[34] فعند بداية السنة المالية ولم يتم ضبط الميزانية الجديدة يتم العمل بالميزانية السابقة وذلك بتحصيل الإيرادات ولكن صرف النفقات في حدود 12/1 من نفقات الشهر.

[35] أنظر نص المادة 203 من قانون البلدية رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو سنة2011، سابق الإشارة إليه.

[36] لمزيد من التفصيل أنظر قادري نسيمة، مرجع سابق، ص 54.

[37] أنظر المادة 168 من قانون الولاية رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، سابق الإشارة إليه.

[38] أنظر المادة 160 من ذات القانون.

[39] تمارس السلطة الوصية رقابة على أشخاص الجهات المحلية سواء المعينين أو المنتخبين، تخضع الفئة الأولى لفكرة السلطة الرئاسية وتخضع الفئة الثانية للرقابة في إطار ما يُعرف بالرقابة الوصائية.

[40] فسبب توقيف المنتخب المحلي الولائي في قانون رقم 90-09 يعود إلى حالة قانونية واحدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونًا، أنظر المادة 41 من قانون رقم 90-09، مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ج ج عدد 15، صادر بتاريخ 11 أفريل 1990، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 05-04، مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر ج ج عدد 50، صادر بتاريخ 19 جويلية 2005، **(ملغى)**.

[41] أنظر المادة 45 فقرة 2 و3 من قانون الولاية رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، سابق الإشارة إليه.

[42] أنظر الفقرة الثانية من المادة 43 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو سنة2011، سابق الإشارة إليه.

[43] بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص 112.

[44] أنظر المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو سنة2011، سابق الإشارة إليه.

[45] راجع المواد 81، 83 من القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج رج ج عدد 50، صادر بتاريخ 28 غشت 2016.

[46] أنظر المادة 40 من قانون الولاية رقم 12-07، مؤرخ في 21 فبراير 2012، سابق الإشارة إليه.

[47] وهو ما نصت عليه المادة 40 فقرة 3 و4 من قانون رقم 12-07.

[48] أنظر المادة 45 فقرة 3 من قانون البلدية رقم 11-10، سابق الإشارة إليه.

[49] أنظر المادة 45 فقرة 2 من قانون البلدية رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو سنة 2011، سابق الإشارة إليه.

[50] أنظر المادة 41 من قانون البلدية رقم 11-10، والمادة 41 من قانون الولاية رقم 12-07.

[51] بلغالم بلال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، **مجلة صوت القانون**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، العدد 1، أفريل، 2014، ص 131.

[52] محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

[53] المقصود بذلك المادة 112 فقرة 2 من الأمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفى 1967، يتضمن قانون البلدية، ج ر ج ج عدد (06)، صادر بتاريخ 18 جانفي 1967 وتقابلها المادة 44 من الأمر رقم 69-38، مؤرخ في 22 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج عدد (44)، صادر بتاريخ 23 ماي 1969.

[54] حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية (دروس في العلوم القانونية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 152.

[55] بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 106.

[56] تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص 80.

[57] هذه الحالة غير مكرسة في القوانين السابقة يُفسر ذلك وجود قانوني الولاية والبلدية الجديدين في ظل الإصلاحات السياسية، لذا حتم وجود هذه الفقرة.

[58] تجدر الإشارة أن هذه الحالة لم يتم النص عليها في ظل قانون الولاية والبلدية اللذين تم إلغاءهما.

[59] بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 132.

[60] قادري سامية، مرجع سابق، ص 39.

[61] وقد سبق وأن نظمها المشرع في ظل قانون رقم 90-08 في نص المادة 34 منه.

[62] طبقًا للمواد 65 إلى 83 من القانون العضوي رقم 16-10، مؤرخ في 25 غشت سنة 2016، سابق الإشارة إليه.

[63] بوضياف عمار، شرح قانون الولاية: القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 297.

[64] وهو مانصت عليه المادة 49 من قانون رقم 12-07 بنصها "في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يُعين الوزير المكلف بالداخلية، بناءً على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد".

[65] بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المنحلة، ج ر ج ج عدد (18)، الصادر بتاريخ 23 مارس 2016.

[66] عدد أعضاء المندوبية الولائية 06 من بينهم الرئيس وهو ما أكدته المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104، سابق الإشارة إليه.

[67] وهو ما نصت عليه المادة 48 من قانون رقم 11-10، بنصها "في حالة حل المجلس الشعبي البلدي، يُعين الوالي، خلال عشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، متصرفًا ومساعدين، عند الإقتضاء، توكل لهم مهمة تسير شؤون البلدية...".

[68] أنظر المادة 48 من قانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يوليو سنة2011، سابق الإشارة إليه.

[69] ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراءها خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية. راجع المادة 49 من قانون رقم 11-10، سابق الإشارة إليه.

[70] أنظر المادة 5 من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-104، مؤرخ في 21 مارس 2016، سابق الإشارة إليه.

أنظر المادة 50 من قانون رقم 12-07 بالنسبة للولاية والمادة 51 من قانون رقم 11-10 بالنسبة للبلدية.

[71] خصوصًا وأن مصطلحي الظروف الاستثنائية والمساس بالنظام العام غامضين يفتحان المجال للجهة الوصية بتكييف الوضع حسب ماتراه ملائمًا.