امتياز الوالي في قانون الجماعات المحلية

The Concession of the wali in the law of local communities

*د. مديحة بن ناجي، أستاذة محاضرة قسم (أ)
جامعة الجيلالي بونعامة - خميس مليانة
m.bennadji@univ-dbkm.dz

تاريخ الارسال: 2020/09/17	تاريخ القبول:2022/04/03	تاريخ النشر: 2022/06/10

ملخص :

يملك الوالي عدة سلطات في ظل قانون الجماعات المحلية، وهذه السلطات منحت له امتيازا خاصا لا تشاركه فيها أي سلطة أخرى، فامتياز الوالي ظاهر من خلال المكانة التي يتمتع بها، والتي تتجسد في قوة مركزه القانوني المجسد لإرادة الإدارة المركزية، وهذا على حساب المجالس المحلية المنتخبة. فالوالي يمارس رقابة شديدة على المجالس المنتخبة، سواء المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي، ولقد منح له المشرع صلاحيات تخوله التأثير في اختصاصات المجلسين المحليين المنتخبين، وفي المقابل نجد أن الرقابة الممارسة على الوالي جد ضعيفة مما يضفي طابع الخصوصية على مركزه.

الكلمات المفتاحية: الوالي؛ المجالس المحلية المنتخبة؛ رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ الرقابة الإدارية؛ قانون الجماعات المحلية.

Abstract:

The wali holds several authorities in the Local Communities Law, and these authorities granted him a special privilege that no other authority shared with him, the concession of the wali is apparent through the status he enjoys, it embodies the will of the central administration. with these authorities, he dominates the local elected councils. The wali exercises tight control over the elected councils, the legislator has granted him powers that give him influence over the competencies of the two local elected councils, in contrast, we find that the control exercised on the wali is very weak, which gives his position a privacy.

***المؤلف المرسل:** مديحة بن ناجي

Keywords: Wali ; Elected local councils ; Head of the commune ; Administrative control ; Local communities law.

مقدمة:

تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم الأنظمة الإدارية التي تسعى لتكريس مبادئ الديمقراطية في الإدارة، لأنها تهدف لإشراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية، فهي نظام يحدد مدى تجسيد الحكم الراشد في الدولة. ولقد تبنت الجزائر نظام اللامركزية الإدارية إلى جانب المركزية الإدارية في تسيير شؤون المواطنين، وذلك من خلال إنشاء مجالس محلية منتخبة تتمثل في المجالس الشعبية البلدية، والمجالس الشعبية الولائية.

ويتولى رئاسة هذين المجلسين رئيسين؛ رئيس للمجلس الشعبي البلدي ورئيس للمجلس الشعبي الولائي، منتخبين، بالإضافة إلى الوالي، والذي يمارس صلاحيات كثيرة ومتنوعة، فهو يعد ممثلا للسلطة المركزية ومفوضا للحكومة على مستوى إقليم الولاية، كما أنه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وكذا ممثل للولاية. ولقد نصت قوانين عديدة على صلاحياته منها ما هو موجود في قانون الولاية وقانون البلدية، ومنها ما هو موجود في قوانين أخرى، كقانون الانتخابات، قانون الحالة المدنية، قانون الضرائب وقانون العمل..

نصت المادة 92 فقرة 10 من التعديل الدستوري لعام 2016 على أن الوالي يعين بموجب مرسوم رئاسي، وبذلك يعد منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة بسبب أهمية هذا المنصب على الصعيد السياسي والإداري.

ونظرا لتعدد صلاحيات الوالي وتنوع اختصاصاته التي يمارسها في إطار التشريع؛ والذي جعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وكذا ممثلا للدولة، فهو يملك امتيازات تخوله القيام بممارسة بعض الصلاحيات التي تجعل منه محركا للهيئات المنتخبة والمتمثلة في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي.

فامتياز الوالي يظهر جليا من خلال بعض السلطات الممنوحة له من طرف المشرع، والتي تجعله يؤثر في المجلسين المنتخبين، بحيث قد يصل هذا التأثير إلى حد الهيمنة. ففيما تتمثل مظاهر امتياز الوالي في قانون البلدية 11-10، وقانون الولاية 12-07؟ وإلى أي مدى يمس هذا الامتياز باستقلالية المجالس المنتخبة؟

وللإجابة على هذه الاشكالية اعتمدنا الخطة التالية:

المبحث الأول: امتياز الوالي في قانون البلدية.

المبحث الثاني: امتياز الوالي في قانون الولاية.

المبحث الأول: امتياز الوالي في قانون البلدية

نصت الدساتير المتعاقبة في الجزائر على البلدية باعتبارها أساس للنظام اللامركزي؛ وهو ما ورد في المادة 9 من دستور 1963 والمادة 36 من دستور 1976، والمادة 15 من دستور 1989 والمادة 15 من دستور 1996، كما نصت عليها الفقرة الثانية من المادة 16 من التعديل الدستوري لعام 2016 على اعتبار أن البلدية هي الجماعة القاعدية[1]، فهي بذلك تحتل مكانة خاصة بين مؤسسات الدولة خاصة بالنص عليها في الدستور ومنحها الشرعية الدستورية التي تخول لها أداء المهام المنوطة بها.

وبالرجوع لنص المادة 17 من التعديل الدستوري 2016 والتي اعتبرت أن المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة، نلاحظ أن هذه المادة تدعم مبدأ المشاركة في تسيير شؤون البلدية، وبذلك تكرس أهم مبدأ من مبادئ الحكم الراشد؛ خاصة وأن أعضاء المجلس الشعبي البلدي منتخبون، فيمثلون المواطنين في المجلس المنتخب.

ولقد منح المشرع الجزائري سلطة تسيير المجلس الشعبي البلدي لرئيسه المنتخب، والذي يعلن كرئيس للمجلس باعتباره متصدرا للقائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وهو ما نصت عليه المادة 65 من قانون البلدية لعام 2011[2]. فرئيس المجلس يملك صلاحيات لتسيير المجلس المنتخب، ونفس الشيء بالنسبة لأعضاء المجلس والذين يقومون بمهامهم كمنتخبين في إطار القانون، ولكن هذا لا يعني استقلالهم التام عن الوالي.

فالوالي يملك من السلطات ما يخوله الاشراف على المجلس الشعبي البلدي، هذه السلطات التي تمنح له امتيازا خاصا لا تشاركه فيها أي سلطة أخرى كتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإمكانية دعوة أعضاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية؛ إضافة إلى سلطات أخرى يمتاز بها الوالي اتجاه المجلس المنتخب، والتي لا تملكها سلطة أخرى حتى وإن كانت منتخبة.

المطلب الأول: تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس منتخب يتمثل في المجلس الشعبي البلدي يتم اختيارهم عن طريق الاقتراع العام السري المباشر من سكان البلدية ولمدة خمسة سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس حسب الكثافة السكانية للبلدية. ويعلن رئيسا له متصدر

القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين. وهذا ما سنعالجه من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول: كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي

تطبيقا لأحكام قانون البلدية لعام 1967 يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه بعد تنصيبهم، أما في قانون البلدية لعام 1990، فقد نصت المادة 48 منه على أنه يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، ويتم التصويت في مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الاعلان عن نتائج الاقتراع، ويعين الرئيس للمدة انتخابية للمجلس الشعبي البلدي. وبذلك نلاحظ أن قانون البلدية لعام 1990 لم ينص على طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، بل اكتفى بتحديد الأشخاص الذين لهم الحق في اختيار الرئيس، أي من بين القائمة الحائزة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي البلدي.

وبعد صدور قانون البلدية لعام 2011، والذي تضمنت أحكامه كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي حصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا، وهذا طبقا للمادة 65.

أما القانون العضوي للانتخابات رقم 12-01 في المادة 80 منه فقد نص على أنه: "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه رئيسا له للعهدة الانتخابية..."، وهنا لاحظنا أن هناك اختلافا بين أحكام قانون البلدية 11-10 وأحكام قانون الانتخابات 12-01 في كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ففي تلك الفترة تم تطبيق القانون العضوي للانتخابات باعتبار أن القانون العضوي أكثر أهمية من القانون العادي، ونرى من جهتنا أن المادة 80 الأجدر تكريسا لمبادئ الديمقراطية القائمة على أساس الحق في الترشح في هذه المسألة بالذات.

وبصدور قانون الانتخابات لعام 2016 والذي ألغى أحكام القانون العضوي 12-01، نجد أنه لم ينص في أحكامه على كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، مما يعني إلغاء نص المادة 80 المذكورة آنفا، وعلى أساس ذلك تتم العودة لأحكام المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10 كأساس قانوني لكيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي

ينصب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين المنتخبين، ويرسل محضر التنصيب إلى الوالي ويتم الاعلان عن ذلك للمواطنين عن طريق الالصاق بمقر البلدية والملحقات الادارية والمندوبيات البلدية. وإعلام الوالي بتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال محضر رسمي يرسل إليه، وهذا دليل على سلطة الوالي على المجلس المنتخب واشرافه على كل ما يحدث في المجلس.

وطبقا للمادة 67 من قانون البلدية، ينصب الرئيس المنتخب في مهامه بمقر البلدية في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال خمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، وهنا يظهر امتياز الوالي من خلال تنصيبه لرئيس المجلس الشعبي البلدي خلال جلسة علنية، وهذا الامتياز يتمتع به الوالي في إطار السلطات المخولة له قانونيا، فالمشرع الجزائري من خلال نصوص قانون البلدية منح للوالي اختصاصا ينفرد به ووسيلة للتأثير في المجلس المنتخب تتمثل أساسا في تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يدل على الاستقلالية النسبية للمجلس المنتخب.

وفي حالة حدوث حالة استثنائية تعيق تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقر البلدية، يمكن تغيير مكان تنصيبه خارج مقر البلدية أو في مكان آخر خارج إقليم البلدية يحدده الوالي، فامتياز الوالي يظهر جليا من خلال موافقته تغيير مكان تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا تحديده لمقر آخر بعيد عن مكان حدوث الحالة الاستثنائية، ولعل السبب في منح الوالي سلطة أو امتياز تحديد مقر آخر لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون غيره يعود إلى دراية الوالي بحالة البلديات الأخرى أي مدى استقرارها خلال حدوث الحالة الاستثنائية من عدمه.

وبعد الثمانية أيام التي تلي تنصيبه، يعد محضر بين الرئيس المنتهية عهدته وبين الرئيس الجديد، وترسل نسخة من هذا المحضر إلى الوالي، وهو ما نصت عليه المادة 68 من قانون البلدية، وبذلك نلاحظ أن الوالي يملك امتيازا ضمن صلاحياته يخول له متابعة كل الاجراءات الخاصة بتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث لم تتوقف هذه الصلاحية عند حد التنصيب فقط، بل كذلك امتدت الصلاحية إلى متابعة عملية تسليم المهام بين رئيس البلدية المنتهية عهدته، وبين رئيس البلدية الجديد.

كما تجدر الاشارة إلى أن المادة 68 من قانون البلدية قد أحالت مسألة تحديد مضمون وخصائص محضر تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي للتنظيم، وألزمت هذه المادة رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي جددت عهدته عرض حال عن وضعية البلدية أمام أعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخب.

المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي

يمارس الوالي رقابة وصائية شديدة على المجلس المنتخب ورئيسه، قد تصل إلى المساس باستقلالية المجلس البلدي، خاصة وأنها تمارس عليهم وعلى أعمالهم. بحيث منح المشرع الجزائري سلطات تخوله التأثير على المجلس المنتخب وكذا رئيسه، خاصة فيما يخص إنهاء المهام.

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالات محددة تتمثل في الوفاة، الاستقالة، التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة، والتخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر. أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فتنتهي عهدتهم بالوفاة، أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني. ويملك الوالي سلطة تأثير في معظم تلك الحالات، خاصة وأن المنتخبين في البلدية يخضعون للرقابة الوصائية، التي يمارسها الوالي على أعضاء المجلس المنتخب وأعماله.

الفرع الأول: إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق الاستقالة، التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة والتخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر، وهذا ما نصت عليه الأحكام الواردة في قانون البلدية.

فالاستقالة تتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إراديا عن رئاسة المجلس، وحسنا فعل المشرع في المادة 73 من قانون البلدية حينما أوجب على رئيس المجلس دعوة المجلس البلدي للاجتماع وتقديم الاستقالة للمجلس كهيئة مداولة، وتثبت في محضر يرسل للوالي، وتصبح الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ استلامها من قبل الوالي، ويتم إلصاق الاستقالة بمقر البلدية.[3]

ومن خلال الوقوف على نص المادة 73 من قانون البلدية، نلاحظ أن الوالي يتمتع بصلاحية إضفاء الأثر القانوني على استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث لا تعد سارية المفعول إلا ابتداء من تاريخ استلامها من طرفه، فدور الوالي هنا يتجلى في منح السريان للاستقالة المقدمة له عن طريق محضر للمجلس الشعبي البلدي.

أما فيما يخص الوسيلة الثانية لإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي فتتمثل في التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة، ولقد نصت عليها المادة 74 من قانون البلدية 11-10، وتحدث هذه الحالة عندما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مستقيلا ولم يجمع المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 73. ويتم إثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب في أجل عشرة (10) أيام بعد شهر من غيابه خلال دورة غير عادية للمجلس بحضور الوالي أو ممثله.

فحضور الوالي أو ممثله أمر لابد منه للمشاركة في فعاليات تلك الدورة لإثبات حالة التخلي عن العهدة نظرا لخطورة هذا الإجراء، لأن بمجرد الإعلان عن تلك الحالة سوف يفقد ذلك الشخص صفة العضوية، وصفة منصب الرئيس، إضافة إلى ثقة المواطن البلدي، وعليه لن يصوت عليه أغلبية المواطنين في حالة الترشح لعضوية المجلس الشعبي البلدي مرة أخرى.[4]

ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال هذه الجلسة بنفس اجراءات انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي[5]، وتلصق المداولة المتضمنة اثبات تخلي رئيس المجلس الشعبي البلدي عن المنصب بمقر البلدية، وهذا لإضفاء طابع الشفافية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

كما نصت المادة 75 من قانون البلدية 11-10 على الحالة الثالثة لإنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في حالة التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر، بحيث أكدت المادة على أن هذه الحالة هي غياب غير مبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويتم إعلان ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي. وفي حالة انقضاء 40 يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون اجتماع للمجلس في جلسة استثنائية، يقوم الوالي بجمعه لإثبات هذا الغياب.

وبذلك لابد من إثبات الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، وعدم اجتماع المجلس في ظرف عشرة أيام في دورة غير عادية لإثبات هذا الغياب، أي انقضاء أربعين (40) يوما دون اجتماع للمجلس في جلسة استثنائية.

وتجدر الإشارة إلى أنه في هذه الحالة يقوم الوالي بجمع المجلس الشعبي البلدي لإثبات حالة الغياب غير المبرر، وهنا نلاحظ دور الوالي في حسن تسيير الإدارة المحلية وكذا قضائه على الانسداد الذي كان سيحدث بسبب شغور منصب رئيس المجلس الشعبي البلدي وعدم اجتماع المجلس لتثبيت ذلك، ولكن قد يثار إشكال بسبب امتناع أعضاء المجلس الشعبي

البلدي عن الاجتماع خاصة وأن حالة الشغور موجودة في البلدية وليس الولاية، لأن دور الوالي هنا قد يتسبب في تدخل في صلاحيات المجلس المنتخب، ويحد من استقلاليته.

و طبقا للمادة 75 من قانون البلدية 11-10 يتم استخلاف الرئيس المتخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر في جلسة استثنائية عن طريق نائبه مؤقتا، ويتم تعويضه وفقا للشروط المنصوص عليها في المادة 65 من قانون البلدية11-10.

وبذلك نلاحظ مما سبق، أن الوالي يمارس رقابة على شخص وأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهذا الأخير يخضع للرقابة المنصوص عليها في القانون كبقية المنتخبين بالمجلس من جهة، ومن جهة أخرى، يخضع لرقابة الوالي.

حيث أن الوالي يمارس رقابة إدارية عليه، تظهر وبشكل واضح هيمنة دور الوالي على رئيس البلدية، بل في كثير من الأحيان يظهر رئيس البلدية بمظهر الموظف الخاضع للسلطة السلمية للوالي، رغم أنه يملك الحق في اللجوء للقضاء عند عدم مصادقة الوالي على قراراته أو على مداولات المجلس حسب المادة 61 من قانون البلدية، والسبب غالبا يعود لأمرين هما عدم ترسخ العمل الديمقراطي في مؤسسات الدولة لاسيما المحلية منها، أو تخوف المسؤولين المحليين خاصة بالبلدية من الأمور التي قد يتعرضون لها من طرف السلطة الوصية.[6]

وبذلك فرئيس البلدية ملزم بإرسال كافة قراراته للوالي باعتبار أن كل أعماله تخضع لرقابة الوالي بصفته ممثلا للدولة، وهو ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية 11-10.

الفرع الثاني: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يملك الوالي عدة وسائل لممارسة رقابته على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتأخذ هذه الرقابة ثلاثة صور، هي الاستقالة، التوقيف والإقصاء.

بحيث أكدت المادة 40 من قانون البلدية رقم 11-10 الصادر سنة 2011 على الاستقالة كطريقة من طرق زوال صفة المنتخب على عضو المجلس الشعبي البلدي، ويقر هذا الأخير بذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبا، وللوالي طبقا للمادة 41 أن يصدر قرارا يتم بموجبه استخلاف العضو المستقيل بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.[7]

والحقيقة أن إخطار الوالي بواقع الاستقالة وإصداره لقرار الاستخلاف ما هو إلا صورة من صور الوصاية المشددة على المجلس الشعبي البلدي، في حين أنه كان بإمكان المشرع الاكتفاء بالدور الاستشاري فقط للوالي في هذا المجال.[8]

وبالرجوع لنص المادة 43 من قانون البلدية 11-10، والتي نصت على الصورة الثانية لرقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في التوقيف. والتي أكدت على أن الوالي يوقف بقرار 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.

ولقد كان سبب التوقيف الوحيد للمنتخب البلدي وتجميد عضويته هو المتابعة الجزائية والتي أعطى لها المشرع وصفا محددا بأنها تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية حسب مضمون المادة 32 من قانون البلدية الصادر عام 1990. في حين أن المادة 43 من قانون البلدية لعام 2011 أكدت أن المتابعة القضائية التي يكون سببها جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف، تؤدي إلى توقيف العضو كإجراء احترازي للمحافظة على مصداقية المجلس المنتخب، خاصة وأن القانون اشترط تعليل قرار التوقيف وتسبيبه من طرف الوالي حفاظا على حقوق العضو المنتخب لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن التسبيب يمكن الجهة الادارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس المعني من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف العضو المنتخب.[9] وبذلك يظهر امتياز الوالي من خلال دوره الفعال في تعليل قرار التوقيف والمحافظة على مكانة العضو المنتخب.

أما فيما يخص الوسيلة الأخيرة لتأثير الوالي في أعضاء المجلس المنتخب فتتمثل في الإقصاء، وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس بمصداقية المجلس الشعبي البلدي لذا تعين ابعاده.[10] ويثبت الاقصاء بقرار من الوالي، وهو ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 11-10.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لعام 1990 في المادة 33 منه نص على أن المجلس الشعبي البلدي هو من يعلن إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي، على عكس قانون البلدية لعام 2011 والذي لم ينص على ذلك، وهو ما يدل على عدم استقلالية المجلس المنتخب في القانون الجديد وكذا حصر دوره خاصة وأنه لا يقدم استشارة في مسألة الاقصاء ولا يقوم بمداولة، وهذا ما يفسر الوصاية الشديدة للوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثالث: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع الوالي بممارسته لصلاحيات واسعة تصل الى حد رقابة أعمال المجالس الشعبية المنتخبة، وذلك وفق آليات مختلفة كالتصديق و البطلان والحلول.

وبالرجوع لنص المواد 56 إلى 59 من قانون البلدية 11-10 نلاحظ أن المشرع الجزائري نص على عدة أنواع من المداولات فمنها ما تنفذ ضمنيا ومنها ما تنفذ صراحة، ومنها ما هو باطل بطلانا مطلقا، ومنها ما تبطل بطلانا نسبيا.

فالتصديق هو عمل قانوني صادر من السلطة الوصائية، تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة و أنه يجوز تنفيذه.[11] وبذلك فالتصديق هو الصورة الأكثر بساطة وسهولة التي تطال مداولات المجلس الشعبي البلدي، وقد يكون صريحا أو ضمنيا، ويتمثل هذا الأخير في سكوت الوالي كسلطة وصية إزاء مداولة معروضة عليه خلال المهلة الممنوحة له قانونا لفحص مشروعية المداولة المعنية، وفقا لنص المادة 56 والمادة 58 من قانون البلدية 11-10.[12]

أما المصادقة الصريحة، فنصت عليها المادة 57 من قانون البلدية 11-10: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

-الميزانيات والحسابات.

-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

-اتفاقيات التوأمة.

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

وبذلك فالمصادقة الصريحة غير ملزمة للوالي إلا في الحالات السابقة الذكر. ولقد حدد قانون البلدية 11-10 الجهة المكلفة بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في شخص الوالي، وبهذا فالقضاء الإداري ليست له أيه سلطة تذكر في هذا المجال، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي ليست له أيه سلطة في مجال المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي بالرغم من أنه رئيس الهيئة التنفيذية للبلدية.[13]

وبذلك يستأثر الوالي سلطة المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي دون سواه، وهو ما يعد امتيازا له خاصة أن هذه السلطة غير قابلة للتفويض لأي سلطة إدارية أخرى.

إلا أن هناك استثناء على هذه القاعدة الوارد في المرسوم التنفيذي 94-215 في المادة 10 منه[14]، والتي أجازت مصادقة رئيس الدائرة بتفويض من الوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي، وهي:

-الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.

-تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات.

-شروط الإيجار لا تتعدى مدتها 09 سنوات.

-تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.

-المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والاجراءات.

-يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلدية باستثناء المتعلقة بحركات النقل وإنهاء المهام.

ولعل السبب الرئيسي الذي صدر بشأنه هذا المرسوم هو تقريب السلطة الوصية من البلديات بسبب بعد المسافة بينها وبين الولاية، بحيث توجد عدة بلديات بعيدة عن مقر الولاية، وعلى هذا الأساس نجد أن رئيس الدائرة يتمتع بصلاحيات مفتوحة في مجال المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، من أجل اتخاذ القرار باسم الوالي حتى لا تضيع المصالح المحلية العامة وكذا من أجل المحافظة على سير المرفق البلدي بانتظام واضطراد.[15]

أما البطلان فهو نوعان بطلان مطلق وبطلان نسبي، فالبطلان المطلق نصت عليه المادة 59 من قانون البلدية 11-10، تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

-المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

-التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

-غير المحررة باللغة العربية.

ويتم الابطال بموجب قرار صادر عن الوالي، غير أن المشرع لم يلزم الوالي بتعليل قرار البطلان، فتعليل القرار له أهمية بالغة لجهات عديدة كالقضاء والرأي العام، والمجلس الشعبي البلدي.

ونصت المادة 60 من قانون البلدية لعام 2011 على البطلان النسبي، فمداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للإبطال(البطلان النسبي)، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم

الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.

وتبطل المداولات المذكورة في المادة 60 بقرار معلل صادر عن الوالي، ولم يشر النص لمدة معينة تبطل من خلالها المداولة أو تحصن، وهذا خلافا للنص القديم، فالمادة 45 من القانون 90-08 أوردت مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، فمن خلال هذه المادة يصدر الوالي قرار البطلان المعلل، كما لم يشر النص الجديد لذلك وكان عليه من وجهة نظرنا الإشارة له حتى لا تصبح المداولة كل وقت وخلال مدة مفتوحة مهددة بالبطلان، ولعل المشرع فتح المدة ولم يقيد الوالي بمجال زمني من باب محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية.[16]

أما الوسيلة الأخيرة التي تخول للوالي ممارسة رقابة مشددة على المجلس الشعبي البلدي فتتمثل في الحلول، بحيث خولت المادة 100 من قانون البلدية 11-10 للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيمكن له اتخاذ كافة الاجراءات الرامية للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، شرط امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بذلك، والجدير بالملاحظة أن الوالي وحده من يقدر درجة الأمن والنظام العام، وهذا ما يوسع من سلطة الحلول، مما يؤدي إلى المساس بمبدأ اللامركزية.[17]

وبذلك يستأثر الوالي بسلطة الحلول، فلا يمكن له تفويض هذه الصلاحية إلى أي موظف عمومي مهما كانت رتبته حتى لو كان الأمين العام للولاية أو رئيس الدائرة لأن هذه الصلاحية تعتبر من المهام الأساسية المخولة للوالي التي لا يجوز التفويض فيها.[18]

وإضافة إلى ما ورد في المادة 100 من قانون البلدية، نصت المادة 101 على أنه يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، وبعد اعذاره، يمكن للوالي أن يقوم بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب إعذار.

ولقد أكدت المادة 102 من القانون نفسه، على أنه في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، يمكن للوالي الحلول محل المجلس المنتخب للمصادقة عليها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من قانون البلدية 11-10.

المطلب الثالث: امتياز الوالي في حالة الظروف الاستثنائية

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، ولا تتعدى مدة كل دورة خمسة(5) أيام[19]، إلا أنه استثناء قد يجتمع في دورة غير عادية إذا اقتضت شؤون البلدية ذلك أو في حالة الظروف الاستثنائية، ويتم الاجتماع إما في مقر البلدية أو في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي.

الفرع الأول: اجتماع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية

نصت المادة 17 من قانون البلدية 11-10 على إمكانية اجتماع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه، أو بطلب من الوالي. وهنا نلاحظ أن طلب انعقاد المجلس الشعبي البلدي من طرف رئيسه أو ثلثي أعضائه أمر عادي باعتبار أن هذا الطلب مقدم من أعضاء المجلس، فهم على دراية تامة بما يحدث داخله، خاصة إن كان الأمر يتطلب استدعاءهم في غير دوراتهم العادية.

أما فيما يخص إمكانية دعوة الوالي المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية فهو تدخل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي ومساس باستقلاليته، خاصة وأن هذا المجلس منتخب، وبذلك لا يجوز للوالي باعتباره معين التدخل في صلاحيات المجلس الشعبي البلدي المنتخب، فالوالي هنا يمارس رقابة شديدة على أعمال المجلس البلدي ودوراته، فهو غير مسؤول على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، وبذلك ليس له الحق في دعوة المجلس الشعبي البلدي للانعقاد في دورة غير عادية.

ولقد نصت المادة 18 من قانون البلدية 11-10 على وجوب اجتماع المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون في دورة غير عادية في حالة ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، ويخطر الوالي بذلك فورا، بمعنى أنه في حالة حدوث ظرف استثنائي يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية، ففي نظرنا أن موضوع الدورة غير العادية الوارد في نص المادة 17 هو نفسه موضوع الظروف الاستثنائية الواردة في المادة 18.[20]

كما أن إخطار الوالي باجتماع المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية بسبب الظروف الاستثنائية هو امتياز للوالي من جهة، ومن جهة أخرى هو تدخل في شؤون البلدية خاصة وأن البلدية هيئة مستقلة.

الفرع الثاني: اجتماع المجلس الشعبي البلدي في غير مكانه الأصلي

يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته بمقر البلدية[21]، وفي حالة وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر البلدية يمكن للمجلس أن يجتمع في مكان آخر داخل إقليم البلدية، فقد

يواجه المجلس الشعبي البلدي موانع تحول دون عقد جلساته في المقر العادي للمجلس فلا إشكال في عقد الدورة في مكان آخر داخل تراب البلدية حتى لا تتعطل الشؤون العامة بسبب ذلك.[22]

كما يمكن أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي في مكان آخر خارج إقليم البلدية يعينه الوالي بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا طبقا للمادة 19 من قانون البلدية 11-10، إلا أن استشارة الوالي لرئيس مجلس الشعبي البلدي هي استشارة غير ملزمة، بحيث يمكن للوالي الأخذ بها كما يمكنه الامتناع عن الأخذ بها، وهو ما يدل على هيمنة الوالي على المجلس المنتخب. ويتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحديد تاريخ وجدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية، وهذا طبقا للمادة 20 من قانون البلدية 11-10.

المبحث الثاني: امتياز الوالي في قانون الولاية

تعتبر الولاية مجموعة إدارية لا مركزية إقليمية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، فهي تحقق التوازن بين المصلحة الإقليمية والمصلحة العامة للدولة. ولقد نصت المادة 2 من قانون الولاية الصادر عام 2012 على أن الولاية تتكون من هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي والوالي[23]، ويشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب يتمثل في المجلس الشعبي الولائي.

كما أن مظاهر امتياز الوالي في قانون البلدية أكثر من امتيازه في قانون الولاية خاصة فيما يتعلق برقابته على أعضاء وأعمال المجلس المنتخب، فجل الآليات الرقابية في الولاية يملكها الوزير المكلف بالداخلية على عكس البلدية والتي لاحظنا الرقابة الشديدة للوالي على المجلس الشعبي البلدي.

فالوالي يملك صلاحيات عديدة ومتنوعة، خاصة باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، و لكن لا يمتاز بسلطات تجعله المسير التنفيذي الأول داخل المجلس الشعبي الولائي بل معظم الامتيازات هي من نصيب الوزير المكلف بالداخلية، نظرا لامتلاكه وسائل عمل قوية تخوله التأثير المباشر في أعضاء وأعمال المجلس المنتخب، وكذا استئثاره لصلاحيات خاصة دون غيره من الهيئات. وهو ما سنبينه من خلال المطالب التالية، والتي خصصناها لمظاهر امتياز الوالي على المجلس الشعبي الولائي كتنصيب رئيس المجلس المنتخب، والمصادقة على المداولات.

المطلب الأول: تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من منتخبين يتم اختيارهم من سكان الولاية من بين مجموعة من مرشحي أحزاب سياسية، أو مجموعة من المرشحين الأحرار. ويتم انتخابهم عن طريق الاقتراع العام، ولقد حددت مدة العضوية فيه بخمسة سنوات، وتجرى الانتخابات في ظرف ثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية.

الفرع الأول: كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 58 من قانون الولاية 12-07 على كيفية انتخاب وتنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي، بحيث يجتمع المجلس تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ويتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات يتشكل من المنتخب الأكبر سنا، ويساعده المنتخبان الأصغر سنا ويكونون من غير المترشحين، ويتولى المكتب المؤقت استقبال الترشيحات لانتخاب الرئيس، ويقوم بإعداد قائمة المرشحين، ويحل هذا المكتب بقوة القانون فور إعلان النتائج، ويحدد المحضر النموذجي المتعلق بتنصيب الرئيس عن طريق التنظيم.

يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه للعهدة الانتخابية، ويقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن للقائمتين الحائزتين على 35 % خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على (خمسة وثلاثين بالمائة) على الأقل من المقاعد، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها، ويكون الانتخاب سريا، ويعلن رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات. وإذا لم يحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.[24]

ويقوم المكتب المؤقت بإعداد محضر النتائج النهائية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، ويرسل إلى الوالي، وهو ما يدل على ممارسة هذا الأخير الرقابة الشديدة على انتخابات المجلس المنتخب، ويلصق المحضر بمقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، وهذا من أجل إضفاء مبدأ الشفافية على انتخابات رئيس المجلس الشعبي الولائي باعتباره من أهم مبادئ الحكم الراشد.[25]

الفرع الثاني: كيفية تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب في مهامه بمقر الولاية وبحضور الوالي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية، وهو ما نصت عليه المادة 61 من قانون الولاية 12-07.

ويختار رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال ثمانية أيام التي تلي تنصيبه، نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للمصادقة بالأغلبية المطلقة للمجلس الشعبي الولائي، ولا يمكن أن يتجاوز عددهم:

-اثنين(2) بالنسبة للمجالس الشعبية المتكونة من 35 إلى 39 منتخبا.

-ثلاثة (3) بالنسبة للمجالس الشعبية المتكونة من 43 إلى 47 منتخبا.

-ستة (6) بالنسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 51 إلى 55 منتخبا.

ويتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة دائمة لممارسة عهدته، ويلزم بالإقامة على إقليم الولاية، وفي حالة حدوث مانع مؤقت لرئيس المجلس الشعبي الولائي، يعين رئيس المجلس أحد نوابه لاستخلافه في مهامه، وإذا استحال تعيين مستخلف تولى المجلس نيابة عنه تعيين أحد نواب الرئيس وتكليفه مؤقتا بمهام الرئاسة، وإن تعذر ذلك أحد أعضاء المجلس.[26]

المطلب الثاني: استقالة رئيس وأعضاء المجلس الشعبي الولائي

تعتبر الوصاية الإدارية مجموعة من الصلاحيات والسلطات التي يقررها القانون لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي، لمراقبة أشخاص الجماعات الإقليمية وأعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة وكذا المحافظة على وحدة الدولة واحترام مبدأ المشروعية.[27]

وفي هذا الإطار يتولى الوالي مراقبة أعضاء و بعض أعمال المجلس الشعبي الولائي من خلال الامتيازات الممنوحة له في قانون الولاية 12-07، بحيث يبلغ باستقالة رئيس المجلس الشعبي الولائي وأعضائه ، وهو ما سنتطرق إليه من خلال الفرعين التاليين.

الفرع الأول: استقالة رئيس المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 64 من قانون الولاية 12-07 على حالة من حالات إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في غيابه عن دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول، وهنا يعلن في حالة تخل عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وبذلك نلاحظ منح الاستقلالية

للمجلس المنتخب من خلال إعلانه واتخاذه الاجراءات الخاصة بهذه الحالة دون غيره، وهذا اتجاه محمود انتهجه المشرع الجزائري.

أما في حالة استقالة رئيس المجلس الشعبي الولائي، فقد أقرت المادة 65 من قانون الولاية 12-07 على ضرورة إعلان رئيس المجلس الشعبي الولائي استقالته أمام المجلس المنتخب، ويبلغ الوالي بذلك، وهذا ما يظهر امتياز الوالي في المجلس المنتخب. وتكون الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس.

ويستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفى أو المستقيل أو المعفى أو الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل ثلاثين (30) يوما. غير أنه ما تجدر الإشارة إليه أن المادة 66 من قانون الولاية 12-07 لم يرد فيها صراحة وبدقة تاريخ بدء هذا الأجل، وكان حري بالمشرع أن يلتزم الدقة في المواعيد وسريان آجال استخلاف رئيس المجلس الشعبي الولائي.[28]

الفرع الثاني: استقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة، الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني[29]، وفي حالة زوال صفة المنتخب للأسباب السابقة يتم استخلافه قانونيا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.[30]

وترسل استقالة العضو بالمجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويبلغ الوالي بذلك فورا، وهذا طبقا للمادة 42 من قانون الولاية 12-07.

أما فيما يخص حالات الاقصاء والتخلي عن العهدة والايقاف، فهي حالات نص عليها المشرع الجزائري في قانون الولاية 12-07 وأخضعها لرقابة الوزير المكلف بالداخلية دون غيره من السلطات الإدارية.

المطلب الثالث: رقابة الوالي على بعض أعمال المجلس الشعبي الولائي

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة في شهر مارس، يونيو، سبتمبر وديسمبر[31]، مدة كل دورة منها 15 يوما على الأكثر، وتختتم الدورة بعد استنفاذ جدول الأعمال، كما يمكن للمجلس أن يعقد دورات استثنائية. ويمارس الوالي خلال ذلك بعض الصلاحيات التي تعتبر رقابة شديدة على المجلس الشعبي الولائي، سواء خلال الدورات أو أثناء المصادقة على المداولات، كما تتوسع صلاحياته في الظروف الاستثنائية.

ومن أجل تمكين المجالس الشعبية الولائية من أداء مهامها أجاز لهم قانون الولاية 12-07 إنشاء لجان دائمة، إضافة إلى لجان تحقيق تتولى القيام بمهام خاصة مؤقتة. وتعمل هذه اللجان ضمن المجلس المنتخب بهدف المحافظة على استقراره، وهو ما سنتناوله من خلال الفروع التالية.

الفرع الأول: تحديد جدول أعمال الدورة

يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة حدوث مانع له ينوب عنه ممثله، ويتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس، وهذا طبقا للمادة 24 من قانون الولاية 12-07.

وترسل استدعاءات دورات المجلس الشعبي الولائي مرفقة بمشروع جدول الأعمال من رئيسه أو ممثله الذي يعين ضمن نواب الرئيس، وتدون في سجل مداولات المجلس الشعبي الولائي، ويتولى الوالي مهمة تحديد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها بمشاركة المجلس الشعبي الولائي بعد مشاورة أعضاء المكتب.[32] ويتشكل هذا الأخير من رئيس المجلس الشعبي الولائي رئيسا ويضم نواب الرئيس ورؤساء اللجان.[33]

ومن باب تفعيل مبدأ المشاركة، كان حري بالمشرع أن يلزم رئيس المجلس الشعبي الولائي بنشر مشروع جدول الأعمال المعد تشاركيا مع الوالي ويطلع سكان الولاية عليه، بغرض تمكين خاصة المجتمع المدني من إضافة نقطة معينة في جدول الأعمال.[34]

وتجدر الإشارة إلى أن الوالي يتولى نشر وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي[35] لغرض إطلاع الجمهور عليها وتكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية، ويقوم بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن كيفية تنفيذ مداولة المجلس الشعبي الولائي السابقة، كما يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.[36]

الفرع الثاني: المصادقة النهائية وحق إثارة البطلان النسبي للمداولات

خارج دائرة المصادقة الصريحة موضوع المادة 55 والبطلان النسبي موضوع المادة 56 من قانون الولاية 12-07، تصبح مداولات المجلس نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما التي تلي اجراء المداولة، ومنه يتضح أن المشرع أورد المصادقة الصريحة بعد البطلان بقوة القانون، كما وسع من الأجل الممنوح للوالي من 15 يوما إلى 21 يوما، وإذا تبين للوالي خلال مدة 21 يوما أن مداولة ما مخالفة للقوانين والتنظيمات يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.[37]

أما فيما يخص بطلان المداولة، فلقد نصت المادة 57 من قانون الولاية 12-07 على أن الوالي يملك حق إثارة بطلان المداولة نسبيا خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة، كما يمكن للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد المطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة إذا ثبت أنها تمت خرقا لأحكام المادة 56 من قانون البلدية، بحيث أنه إذا ثبت توافر حالة الجمع بين المصلحة الشخصية أو مصلحة الزوجة أو أحد الأصول والفروع ومصلحة الولاية، يمكن للوالي رفع دعوى للإبطال الجزئي للمداولة.

ويملك الوالي وسيلة أخرى لعدم تنفيذ المداولات والمتمثلة في تعطيل تنفيذها، فالوالي هيئة تسهر على تنفيذ المداولات؛ فلديه السلطة في توجيه التنفيذ وبما أنه المسؤول الأعلى في الولاية فهو يحوز السلطة التقديرية فيما يتعلق بتنفيذ المداولات من حيث الزمان ومن حيث المكان، وذلك بترك الوقت يمر دون اتخاذ التدابير التنفيذية المناسبة.[38]

فالمجلس الشعبي الولائي ليس له أي سلطة من هذه الناحية في مواجهة الوالي إلا طلب تدخل وزير الداخلية، ولعل أهم ما يعطل المشاريع الإنمائية هو الوقت الذي تأخذه الإجراءات التنفيذية نتيجة لعدم التفاهم الذي قد يحدث بين المجلس الشعبي الولائي والوالي لأن هذا الأخير يحوز سيادة تداولية، والوالي يتمتع بالسيادة والسلطة الكاملة في مجال التنفيذ، فهو إما يقوم بتنفيذها أو يترك الوقت يمر دون تنفيذها، يعني إهمالها لتصبح لاغية بعد مرور مدة دون تنفيذها وهذا هو الإلغاء العملي.[39] وهو ما يدل على هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثالث: اجتماع المجلس الشعبي الولائي في الظروف الاستثنائية

طبقا للمادة 15 من قانون الولاية 12-07 يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي، وتختتم الدورة بعد استنفاذ جدول الأعمال، ويجتمع المجلس المنتخب بقوة القانون في حالة الكارثة الطبيعية، وبذلك يظهر دور الوالي في طلب المجلس الشعبي الولائي للانعقاد في دورات استثنائية.

ومبرر قيام الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي للانعقاد استثنائيا هو أن أعضاء المجلس، وحتى رئيسه ليسوا على إطلاع دائم بأحوال الولاية، وما يحدث من مستجدات يومية، وما قد يخلقه ذلك من التدخل الاستثنائي الذي يحتاج للسرعة والفعالية والاستشارة المفيدة للقضاء على المشاكل في بدايتها قبل أن تتفاقم[40]، وبذلك تعد هذه الرخصة امتيازا للوالي وهدفها الأساسي هو مجابهة الظروف الاستثنائية العاجلة.

كما تجرى، كأصل عام، مداولات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله في المقرات المخصصة للمجلس[41]، وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي، يمكن عقد المداولات والأشغال في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي، وهذا طبقا للمادة 23 من قانون الولاية.

الفرع الرابع: إخطار الوالي بتشكيل اللجان الخاصة

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من لجان خاصة إلى جانب اللجان الدائمة، فنصت المادة 35 من قانون الولاية 12-07 على إنشاء لجنة تحقيق تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، ويحدد موضوع التحقيق والآجال الممنوحة للجنة قصد إتمام مهمتها في المداولة التي أنشأتها والمتمثلة في التحقيق. ويخطر رئيس المجلس الشعبي الولائي بذلك والوالي والوزير المكلف بالداخلية، وبذلك يظهر امتياز الوالي من خلال إخطاره بإنشاء لجنة التحقيق المشكلة على مستوى مجلس منتخب.

وتقدم السلطات المحلية المساعدة للجنة لتمكينها من اتمام مهمتها، كما أن نتائج التحقيق تقدم للمجلس الشعبي الولائي، وهذا أمر مستحب، خاصة وأن إنشاء اللجنة تم من قبل المجلس ونتائج الأعمال كذلك قدمت للمجلس المنتخب، وهو ما يدعم مبدأ المشاركة في تسيير شؤون الولاية، وهذا عكس ما هو موجود في قانون البلدية 11-10؛ حيث أن تشكيل لجنة التحقيق يكون من طرف المجلس الشعبي البلدي أما نتائج التحقيق فتقدم لرئيس المجلس دون المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما يتنافى والطابع التشاركي في تسيير شؤون البلدية.

الخاتمة:

إن المركز القانوني للوالي، طبقا لقانون الجماعات المحلية، يطرح عدة إشكالات سواء اتجاه المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي. فالوالي يمارس رقابة شديدة على المجالس المنتخبة، وفي المقابل نجد أن الرقابة الممارسة على الوالي جد ضعيفة مما يضفي طابع الخصوصية على مركزه.

فامتياز الوالي ظاهر من خلال المكانة التي يتمتع بها، والتي تتجسد في قوة مركزه القانوني المجسد لإرادة الإدارة المركزية، وهذا على حساب المجالس المحلية المنتخبة. فالوالي يمثل صورة عدم التركيز في النظام الإداري للدولة، والصلاحيات الممنوحة له عديدة ومتنوعة وجلها عبارة عن تأثير مباشر على المجلسين المنتخبين، بل هناك من الصلاحيات كان من

المفروض أن يتمتع بها المجلسين ولكن منحها المشرع إلى الوالي، وهذا ما يؤدي إلى هيمنة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة، من جهة، وإلى المساس باستقلاليتها من جهة أخرى.

وبالنظر إلى السلطات الممنوحة للوالي لاحظنا تأثيره على المجلس الشعبي البلدي من خلال عدة آليات بداية بتنصيب رئيسه وإنهاء مهامه ومهام أعضاء المجلس المنتخب، بالإضافة إلى تدخله عن طريق ممارسة رقابته الشديدة على أعضاء وأعمال المجلس المنتخب، إذ يتولى سلطة التوقيف والاقصاء وإلغاء المداولات والحلول محل المجالس الشعبية البلدية. أما تأثيره تجاه المجلس الشعبي الولائي فيظهر جليا من خلال تنصيبه لرئيس المجلس الشعبي الولائي وإنشائه للجنة التحقيق، وتدخله بممارسة رقابة شديدة على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي الولائي عن طريق المصادقة على مداولاته وتحديد جدول أعمال الدورة و تحديد تاريخ بدايتها.

وبذلك، ومن خلال السلطات العديدة للوالي التي أدت إلى امتيازه على المجالس المحلية المنتخبة ومنحها مكانة أقل بكثير من مركزه، نرى ضرورة تخفيف تبعية المجالس المنتخبة للوالي، مع إعادة تنظيم المركز القانوني للمجالس المحلية المنتخبة لتتمتع باستقلالية أكثر، ومن أجل ضمان تحقيق مؤشرات الحكم الراشد في قانون الجماعات المحلية، فلا يمكن وصف إدارة حكم بالرشاد إلا إذا كان النظام الإداري يجسد مبدأ الإدارة اللامركزية الحقيقية.

الهوامش:

[1] القانون 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتعلق بالتعديل الدستوري، ج ر عدد 14 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

[2] قانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادرة بتاريخ 03 يوليو 2011.

[3] بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012، ص210.

[4] بلغالم بلال، تطور النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر-نظام البلدية-، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2017-2018، ص197.

[5] راجع المادة 65 من قانون البلدية 11-10.

[6] ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، الجزائر، 2014-2015، ص191.

[7] راجع المادة 41 من قانون البلدية 11-10.

[8] بن جيلالي عبد الرحمن، "هيمنة سلطة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة"، ملتقى دولي حول "الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2015، ص33.

[9] هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2018، ص103.

[10] بوضياف عمار، التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2010، ص224.

[11] عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية، دار الفكر العربي، ط1، مصر، 1973، ص169.

[12] بن جيلالي عبد الرحمن، مرجع سابق، ص34.

[13] بلغالم بلال، مرجع سابق، ص399.

[14] المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 1994/07/23، المتعلق بتحديد الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج ر عدد 48، الصادرة بتاريخ 1994/07/12.

[15] بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010-2011، ص64.

[16] بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص292.

[17] جبار عبد المجيد، "التنظيم الإداري اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد3، 1998، ص65.

[18] بلغالم بلال، مرجع سابق، ص432.

[19] راجع المادة 16 من قانون البلدية 11-10.

[20] راجع المادة 17 والمادة 18 من قانون البلدية 11-10.

[21] راجع المادة 19 من قانون البلدية 11-10.

[22] بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص189.

[23] قانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بقانون الولاية، ج ر عدد 12، الصادرة بتاريخ 2012/02/29.

[24] راجع المادة 59 من قانون الولاية 12-07.

[25] راجع المادة 60 من قانون الولاية 12-07.

[26] راجع المادة 63 من قانون الولاية 12-07.

[27] Charles Débache : Institutions admininistratives, 2eme édition,paris1972,p73.

[28] بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط1، 2012، ص211.

[29] راجع المادة 40 من قانون الولاية 12-07.

[30] راجع المادة 41 من قانون الولاية 12-07.

[31] راجع المادة 14 من قانون الولاية 12-07.

[32] راجع المادة 16 من قانون الولاية 12-07.

[33] راجع المادة 28 من قانون الولاية 12-07.

[34] بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص291.

[35] راجع المادة 102 والمادة 103 من قانون الولاية 12-07.

[36] راجع المادة 104 من قانون الولاية 12-07.

[37] بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص335.

[38] بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة،2010-2011، ص76.

[39] المرجع نفسه، ص76.

[40] المرجع نفسه، ص73.

[41] راجع المادة 22 من قانون الولاية 12-07.