مجلة طبنـــة للدراسات العلمية الأكاديمية ISSN 2661-7633 / EISSN 2716-8883

السنة: 2023 المجلد: 06 العدد: 01 ص.ص: 909-923

تشديد الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

Intensifying the administrative supervision on the local communities in Algeria

فريحة زنبط*، جامعة الجزائر 1، الجزائر، ilham198203@gmail.com

عمر زغودي، ، المركز الجامعي الشريف بوشوشة، أفلو، A.zeghoudi@cu-aflou.edu.dz

تاريخ إرسال المقال: 27-02-2023 تاريخ قبول المقال: 07-04-2023

الملخص:

لقد أضحى من المؤكد أن إدارة وتسير الجماعات المحلية لشؤونها المحلية بشكل جيد، يتطلب أن تتمتع باستقلالية حقيقية، إلا أن ذلك لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال رقابة بمختلف أشكالها تمارسها السلطة المركزية لتكريس سيادة القانون، ولضمان نوع من الانسجام بينها وبين الجماعات المحلية.

وبالرجوع إلى قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12 نجد أن المشرع الجزائري أخضع الجماعات المحلية لوصاية إدارية مشددة سواء على المجلس كهيئة، أو على الأعضاء أو على الأعمال، مما فسح المجال للسلطة المركزية لبسط هيمنتها على الأجهزة المحلية المنتخبة، ومشاركتها في اتخاذ قرارتها.

الكلمات المفتاحية :الجماعات المحلية، الاستقلالية الإدارية، الرقابة، الوصاية.

Abstract

The good management of local communities for their local affairs requires that they have real independence. However, this can only be reached through the control exercised by the central authority in various forms in order to strengthen the rule of law, and to ensure cohesion between it and the local authorities.

Regarding the municipal law 11/10 and the wilaya law 12/07, we can see that the Algerian legislator subjects local communities to strict administrative control, whether over the council as a body, over its members or over its affairs, which has enabled the central authority to extend its domination over elected local bodies and their participation in decision-making.

Keywords: local communities, , administrative autonomy, control, supervision.

* زنبط فريحة

مجلة طبنـــة للدراسات العلمية الأكاديمية ISSN 2661-7633 / EISSN 2716-8883

السنة: 2023 المجلد: 06 العدد: 01 ص.ص: 909-923

مقدمة:

إن اللامركزية الإدارية الاقليمية إذا كانت بمقتضاها تتوزع الوظيفة الإدارية بين الدولة و الأشخاص اللامركزية " المستقلة"، فإن ذلك الاستقلال – ومن أجل تغليب المصلحة العامة– مهما كان لن يصل إلى حد الانفصال، أو إلى إعدام كل علاقة بين تلك الاشخاص والدولة، بل تظل العلاقة قائمة بينهما بموجب ما يعرف بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية.[1]

فلكي تتمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يجب أن يكون ذلك مقترنا بالوصاية حتى لا تخرج تلك الجماعات عن نطاقها، والتأكد من أنها تحترم مجال اختصاصاتها، حماية للصالح العام والحفاظ على وحدة الدولة ككل. لكن الاشكال يكمن في كيفية ممارسة هذه الرقابة، وصورها ومدى نطاقها وشدتها من جهة أخرى، لأن في ذلك انعكاس لعلاقة الجماعات المحلية بالسلطة المركزية، ومنه يتبين مدى استقلال الجماعات المحلية.

بالرجوع إلى قوانين الجماعات المحلية في الجزائر نجد أن المشرع الجزائري أخذ بالنموذج التقليدي الفرنسي في تشديده للرقابة على الجماعات المحلية، بحيث تمارس عليها رقابة أقل ما يقال عنها أنها صارمة سواء على المجلس الشعبي المنتخب كهيئة، أو على أعضائها، أو على أعمال تلك المجالس، سمحت هذه الرقابة لسلطات الوصايا بامتلاك سلطة تقديرية واسعة في تضييق الخناق على الجماعات المحلية، وهذا ما يمس باستقلاليتها.

لذا تكمن إشكالية هذا الموضوع في البحث عن مظاهر تشديد الوصاية الممارسة على الجماعات المحلية في الجزائر؟ ومدى تأثيرها على استقلالية هذه الجماعات؟

للإجابة على هذه الاشكالية تم اعتماد المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع، إضافة إلى الاستعانة أحيانا بالمنهج التاريخي عند الرجوع إلى القوانين السابقة التي كانت تحكم الجماعات المحلية في الجزائر.

بناء على سبق ارتأينا أن نتناول هذا الموضوع في مبحثين مستقلين وفقا التقسيم الآتي:

المبحث الأول: تشديد الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة وعلى أعضائها.

المبحث الثاني: تشديد الوصاية الممارسة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة

[1] عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية وجدة، جامعة محمد الأول، المغرب، السنة الجامعية 2015/2014، ص 5.

المبحث الأول: تشديد الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة وعلى أعضائها

تبنى المشرع الجزائري رقابة إدارية صارمة على المجالس الشعبية المحلية كهيئات لامركزية، وعلى أعضائها، وهو ما يترجم رغبة المشرع في الحد من استقلالية الجماعات المحلية وجعلها دائما وبصفة مستمرة تحت وطأة السلطة المركزية كجهة وصية، وهذا ما يضرب بلا شك مقومات اللامركزية الإدارية في الصميم، وهو ما نفصل فيه حسب الآتي:

المطلب الأول: تشديد الوصاية الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة.

المطلب الثاني: تشديد الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.

المطلب الأول: تشديد الوصاية الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة

أخضع المشرع الجزائري المجالس المحلية المنتخبة سواء كانت بلدية أو ولائية إلى رقابة صارمة من طرف السلطة الوصية المتمثلة في إجراء الحل.

الحل هو من أكثر الوسائل شدة أو أكثر خطورة ومساس باستقلالية المجالس المحلية لذلك لا يجوز استخدام هذه الوسيلة كغيرها من وسائل الرقابة الإدارية إلا إذا نص عليها القانون.[1]

والملاحظ في هذا الاطار أن المشرع أكثر من حالات اللجوء إلى الحل، والتي تميزت بالغموض أحيانا، كما أنه تعامل بإزدواجية في مسألة آثار الحل.

أولا: تعدد حالات حل المجالس الشعبية المحلية وغموضها

أكثر المشرع الجزائري من خلال قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12 من أسباب اللجوء إلى حل المجالس المحلية، وهو ما يمكن تفسيره تقييدا لحرية هذه المجالس، وجعلها دائما عرضة للحل متى توافرت أسبابه، وهذه الحالات تتمثل في:[2]

- حالة خرق الأحاكم الدستورية،

[1] – سامي حسن نجم عبدالله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، طبعة الأولى، 2014، ص 162.

[2] – المادتين 46 و48 من قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 ، يتعلق بالبلدية، جريدة الرسمية، عدد 12، لسنة 2011. وقانون رقم 07/12 مؤرخ في21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 12، لسنة 2012 على التوالي.

– حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجالس،

– حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجالس،

– عندما يكون الابقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،

– عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف،

– حالة إندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها،

– حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجالس المنتخب.

عموما، يؤخذ على بعض هذه الحالات أنها وردت بصفة مطلقة وعامة،[1] تمنح سلطة تقديرية واسعة للسلطة الوصية لتبرر تدخلها المستمر في تسير الشؤون المحلية، ومنه عرقلة السير العادي للمجالس المحلية.

ذلك أن استخدام المشرع لعبارات عامة، فضفاضة، غامضة غير دقيقة سيؤدي بدون شك إلى فتح الباب أمام التفسير والتأويل المتعدد، وهذا ما يشكل فرصة سانحة لتدخل ممثلي السلطة المركزية في شؤون الجماعات المحلية.

ثانيا: تعامل المشرع بازدواجية في مسألة آثار الحل

تعامل المشرع الجزائري بازدواجية من خلال قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12 عندما منح مهمة تسير شؤون البلدية لمتصرف إداري ومساعدين عند الاقتضاء،[2] ولمندوبية ولائية للولاية،[3] مع إحالة كيفيات التطبيق للتنظيم.

[1] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 297.
عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة الأولى، 2012، ص 344.

[2] المادة 48 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر.

[3] المادة 49 من قانون الولاية 07/12 السالف الذكر.

في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يتم تعيين المتصرف الإداري ومساعدين من طرف الوالي، أما في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يتم تعيين المندوبية الولائية من قبل الوزير المكلف بالداخلية،[1] في أجل لا يتعدى عشرة أيام من تاريخ الحل، على أن تنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

ويمكن أن يستمر الوضع لوقت غير محدد حسب قانوني البلدية والولاية في حالة ظروف إستثنائية والمساس الخطير بالنظام العام.[2]

لتضيف المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 104/16 الذي يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة،[3] على أنه في حالة الظروف الإستثنائية أو المساس بالنظام العام المعيقة لإجراء إنتخابات يقدم الوالي إقتراحا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية لغرض تأجيل إنتخابات تجديد المجالس المحلية.

وهذا ما يؤثر سلبا دون شك على استقلالية الجماعات المحلية التي من المفترض أن تتمتع بها دون منازع وتسير شؤونها بنفسها دون تدخل السلطة المركزية الوصية.

المطلب الثاني: تشديد الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المحلية المنتخبة

إعتمد المشرع الجزائري رقابة مشددة على أعضاء المجالس المحلية البلدية كانت أو ولائية، وذلك من حيث إمكانية توقيفهم، إقالتهم وإقصائهم، وهو ما يعني توجه المشرع مجددا إلى التأكيد الوصاية الصارمة المفروضة على الجماعات المحلية وإعطاء فرصة أخرى لتدخل السلطة المركزية على المستوى المحلي.

أولا: تجميد عضوية أعضاء المنتخبين المحليين

تنص المادة 43 من قانون البلدية 10/11 على أنه:" **يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل**

[1] المادة 48 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر والمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 104/16، المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية، العدد 18، لسنة 2016.

[2] المادة 49 من قانون الولاية 07/12 السالف الذكر، والمادة 13 من المرسوم التنفيذي 104/16، السالف الذكر.
المادة 51 من قانون البلدية 10/11 والمادة 50 من قانون الولاية 07/12 السالفين الذكر.

[3] المرسوم التنفيذي رقم 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016، السالف الذكر.

تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. في حالة صدرو حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

وهي الأسباب نفسها التي تؤدي إلى إيقاف عضو المجلس الشعبي الولائي، إلا أن الايقاف يكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي.[1]

أولا: تجريد أعضاء المجالس المنتخبة من العضوية

تتمثل صور الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المنتخبة والتي تؤدي إلى التجريد من العضوية نهائيا الاقالة أو الاستقالة، والاقصاء.

1- الاقالة أو الاستقالة التلقائية لأعضاء المجالس المحلية

وتعني زوال صفة العضوية عن العضو المنتخب، وهذا ما جاء في المادة 45 من قانون البلدية 10/11 التي نصت على ما يلي:" **يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك."**

أما فيما يخص قانون الولاية 07/12 جاء فيه:" **تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني. يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية."**

2- إقصاء أعضاء المجالس المحلية المنتخبة

الاقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون،[2] وهذا ما ورد في أحكام المادة 44 من قانون البلدية 10/11:" **يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه . يثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار."**

[1] المادة 45 من قانون الولاية 07/12 السالف الذكر.

[2] عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

والملاحظ أن هذا النص لم يشر لمسألة إعلان الاقصاء كما جاء في قانون البلدية لسنة 1990.[1]

أما عن إقصاء العضو الولائي المنتخب تضمنته المادة 46 من قانون الولاية 07/12 بنصها :" **يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابيلة للإنتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت هذا الاقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.**"

كما جعل المشرع بموجب قانون الولاية 07/12 عدم القابيلة للإنتخاب أو التواجد في حالة من حالات التنافي أسباب أخرى للإقصاء.[2]

المبحث الثاني: تشديد الوصاية الممارسة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة

إضافة إلى تشديد الوصاية الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة وعلى أعضائها، رقابة أعمال المجالس المحلية هي الأخرى لم تسلم من الصرامة، بل أن المشرع الجزائري بالغ كثيرا في تشديد الوصاية عليها، باعتماده العديد من صور الرقابة، سمحت للسلطة الوصية السيطرة على القرار المحلي والمشاركة في بناءه، نيابة عن الأجهزة التداولية المنتخبة، وعليه نتعرض إلى الرقابة الممارسة على أعمال المجالس المحلية في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: التصديق: تنفيذ مداولات المجالس المحلية المنتخبة رهن بإجازة السلطة الوصية.

المطلب الثاني: إلغاء أعمال المجالس المحلية المنتخبة وممارستها من طرف السلطة الوصية.

المطلب الأول: التصديق: تنفيذ مداولات المجالس المحلية المنتخبة رهن بإجازة السلطة الوصية

سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون المحلية، إنها حق فيتو شبه مطلق، يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالادارة المشتركة لشؤون المحلية بين السلطة المركزية والسلطة المحلية.[3]

[1] نصت المادة 33 من قانون رقم 08/90 مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية، عدد 15، لسنة 1990:" يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الاقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات الاقصاء.."

[2] المادة 44 من قانون الولاية 07/12 السالف الذكر.

[3] مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الحوليات صادرة عن مخبر الدراسات و البحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، العدد5، 2002، ص 73.

والتصديق يقصد به إقرار السلطة الإدارية المركزية للأعمال الصادرة من الهيئات المحلية بحيث يمكن أن تكون في موضع التنفيذ على أساس أنه لا يخالف أية قاعدة قانونية ولا يمكن أن يمس المصلحة العامة.[1]

أولا: تصديق السلطة الوصية على مداولات المجالس المحلية البلدية

خص المشرع الجزائري بعض مداولات المجالس الشعبية البلدية بوجوبية المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية، أي لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد موافقة الجهة الوصية الإدارية عليها وهو ما تضمنته المادة 57 من قانون البلدية 10/11 بنصها الآتي: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- إتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

تصبح هذه المداولات مصادقا عليها ضمنيا بمرور 30 يوما من تاريخ إيداعها الولاية.[2]

حتى وإن عمد المشرع هنا إلى التخفيف من شدة التصريح لجأ إلى التصديق الضمني، إلا أنه أكثر من المداولات الواجب التصديق عليها من طرف الوالي كجهة وصية حسب المادة 57 أعلاه، مقارنة بقانون البلدية سنة 1990.[3]

كما أنه أطال مدة النفاذ المباشر لمداولات المجالس المحلية البلدية والتي أصبحت تقدر بـ 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية وفقا لما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية 10/11 بعد ما كانت 15 يوما في ظل قانون البلدية لسنة 1990، مما يعكس توجه المشرع الجزائري الدائم في تقييد حرية المجالس المحلية البلدية في ممارسة أعمالها.

[1] بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 164.

[2] المادة 58 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر.

[3] تنص المادة 42 من قانون البلدية لسنة 1990 السالف الذكر على أنه:" لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي: الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية."

ثانيا: تصديق السلطة الوصية على مداولات المجالس المحلية الولائية

مداولات المجالس المحلية الولائية هي الأخرى أخضعها المشرع الجزائري لمصادقة السلطة الوصية، وهذا ما ورد في المادة 55 من قانون الولاية بنصها:" **لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران(02)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:**

- **الميزانيات والحسابات،**
- **التنازل عن العقار وإقتناءه أو تبادله،**
- **إتفاقيات التوأمة،**
- **الهبات والوصايا الأجنبية.**"

ليعود المشرع الجزائري من جديد إلى الاكثار من المداولات الواجبة التصديق من طرف السلطة الوصية،[1]

تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي الواردة في المادة 55 أعلاه، مصادق عليها ضمنيا بعد مرور شهرين، كما تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها الولاية، وهي مدة أطول مقارنة بمدة 15 يوما التي كان منصوصا عليها في ظل قانون الولاية 09/90 لتنفيذ مداولات المجلس الشعبي، وهو ما يمكن قراءته تعطيل لمصالح المجلس الشعبي الولائي وتغليب للنزعة المركزية على المستوى المحلي.

المطلب الثاني: إلغاء المجالس المحلية المنتخبة وممارستها من طرف السلطة الوصية

إلى جانب التصديق، أخضع المشرع الجزائري مداولات المجالس المحلية المنتخبة إلى وسائل أخرى من وسائل الرقابة على أعمال الهيئات المحلية، متمثلة في الإلغاء كقرار إداري صادر عن السلطة الإدارية المركزية (جهة الرقابة الإدارية) والذي يلغي بموجبه قرار صادرا من الهيئات المحلية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة.

[1] ذلك أن المشرع الجزائري بموجب قانون رقم 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 44، لسنة 1969، اعتمد إجراء الاكثار من المداولات الواجب التصديق عليها مع اختلاف في الجهة الوصية والمتمثلة في الوزراء، حسب المادتين 56 و57 منه، لتقييد حرية المجالس الولائية آنذاك.

إضافة إلى الحلول الذي يقصد به حلول السلطة الإدارية (جهة الرقابة الإدارية) محل الهيئات في إتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة لحساب وعلى مسؤولية الهيئات المحلية.[1]

أولا: إلغاء مداولات المجالس المحلية المنتخبة

نص المشرع الجزائري على نوعين من الالغاء، الالغاء الوجوبي، الالغاء النسبي، لكن الغريب في الأمر أنه نص على الالغاء المطلق دون النسبي في قانون البلدية، ونص على الالغاء القضائي في قانون الولاية دون قانون البلدية.

منح المشرع الجزائري سلطة تقديرية للوالي في الالغاء الوجوبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي غير الخاضعة للتصديق، دون اللجوء إلى القضاء، ومنه يظهر مركز قوة السلطة الوصية في مواجهة المجالس المحلية البلدية، بحيث تبطل بقوة القانون المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحددة باللغة العربية، ويعاين الوالي بطلان بقرار.[2]

بل أكد المشرع الجزائري سمو مركز الجهة الوصية في مواجهة المجالس المحلية البلدية مرة أخرى في عديد النصوص حينما كرس ثبوت بطلان المداولات التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع المصالح البلدية، سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء،[3] وأيضا ما تضمنته المادة 28 من ذات القانون من البطلان الوجوبي للمداولات التي يكون فيها لأي عضو بالمجلس الشعبي البلدي مصلحة في موضوعها.

أما بالنسبة لقانون الولاية 07/12 ، نلاحظ تراجع لدور السلطة الوصية في إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي، عكس ما كان موجود في قوانين الولاية السابقة و المتمثلة في الأمر 38/69 و القانون

[1] خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981، ص 105.
[2] المادة 59 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر.
[3] المادة 60 و84 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر.

09/90 اللّذان شددا الرقابة الممارسة على المجالس المحلية الولائية ومنحا صلاحية إلغاء مداولاتها لوزير الداخلية دون اللجوء إلى القضاء.[1]

بموجب قانون الولاية 07/12 أخضع المشرع الجزائري مداولات المجلس الشعبي الولائي للرقابة القضائية، وهذا ما يجسد إستقلالية المجالس الشعبية الولائية في تسير وأداء إختصاصاتها المحلية، ومنه إستقلالية الجماعات المحلية ككل.

مقارنة بقانون البلدية 10/11، يبدو جليا أن المشرع الجزائري في قانون الولاية 07/12 أكثر من المداولات الملغاة بقوة القانون، وهذا ما يؤثر سلبا على حرية التداول لدى المجلس الشعبي الولائي، بحيث جاء في المادة 53 من قانون الولاية 07/12 مايلي:" **تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:**

- **المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،**
- **التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،**
- **غير المحررة باللغة العربية،**
- **التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصاته،**
- **المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،**
- **المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه."**

لتضيف ذات المادة: " **إذا تبين للوالي أن مداولة ما أتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها."**

[1] المادتين 59 و 61 من الأمر 38/69 المؤرخ في 22 ماي 1969 يتعلق بالولاية، السالف الذكر. والمادة 51 من القانون رقم 09/90 مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 15، لسنة 1990.

تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة أيضا، في حالة حضور رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية،[1] بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء،[2] مع إمكانية الوالي إثارة البطلان أمام القضاء خلال عشر (15) يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي إتخذت خلالها المداولة. كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر (15) يوما بعد إلصاق المداولة، ليرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية ببطلان إذا تثبت من وجود حالة التعارض.[3]

ثانيا: حلول السلطة الوصية محل المجالس المحلية المنتخبة

تعد هذه الوسيلة من أقسى وسائل الرقابة الإدارية وأكثرها مساسا باستقلالية الجماعات المحلية،[4] تبناها المشرع الجزائري في قانوني البلدية والولاية، وهو ما يعني وجود إرادة سياسية واضحة في تشديد الوصاية على الجماعات المحلية، وتقوية مركز السلطة الوصية بمنحها سلطة التقرير بدلا من تلك الجماعات.

أفرد قانون البلدية 10/11 سلطة الحلول بفصل مستقل وهو الفصل الثالث الذي جاء تحت عنوان " سلطة حلول الوالي" ضم عديد المواد، وهو ما يعني مبدئيا إهتمام المشرع بهذا الاجراء.

إعترف المشرع الجزائري للوالي بسلطة مطلقة في الحلول بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، بإتخاذ الاجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، وكذا التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.[5]

فالوالي وحده من يقدر درجة الأمن والنظام العام، دون وضع أدنى قيد على سلطته في الحلول، لا ضرورة تعليل القرار ولا حتى إعذار سابق، مما يؤدي حتما بالمساس بمبدأ اللامركزية، ثم أنه إستخدم

[1] يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالح، تصريح بذلك لرئيس المجلس، كما يلزم أيضا رئيس المجلس بالتصريح للمجلس الشعبي الولائي إذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به. فقرتين 3 و4 من المادة 56 من قانون الولاية 07/12 السالف الذكر.

[2] المادة 56 من ذات القانون.

[3] المادة 57 من ذات القانون.

[4] سامي حسن نجم عبدالله، الإدارة المحلية والدول المقارنة، مرجع سابق، ص 167.

[5] المادة 100 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر.

عبارة مطلقة " عندما لا تقوم"، دون أن يبين أن ذلك يعود لسبب الامتناع أو عدم القدرة على ذلك التي تستوجب التدخل وتقديم المساعدة وليس الحلول.

ومن الوضعيات المستوجبة لحلول الوالي أيضا، ما تضمنته المادة 101 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر بنصها: " **عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الأعذار.**"

إضافة لما نصت عليه المادة 102 من ذات القانون تمنح للوالي سلطة الحلول فيما يخصى بتنظيم وتسيير وتنفيذ ميزانية البلدية،[1] في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت عليها.

عكس قانون البلدية 10/11، قانون الولاية 07/12 لم ينص صراحة على سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في عنوان واضح في أحد فصوله، ومع ذلك نجد أن وزير الداخلية يمارس سلطة الحلول محل المجلس الشعبي الولائي في ظل مجموعة من أحكام قانون الولاية 07/12 وهي المواد 163، 168، 169.

وخلاف لما هو وارد في قانون البلدية 10/11، الذي كرس تدخل السلطة الوصية بالحلول في المجالين الإداري والمالي، نجد أن قانون الولاية 07/12 قد كرس الحلول في التسيير المالي للولاية فقط دون التسيير الإداري.

ويرجع عدم تكريس المشرع لإجراء الحلول في مجال التسيير الإداري للولاية في كون القائم عليها هو الوالي، الذي هو هيئة معينة.

كرس قانون الولاية 07/12 سلطة تدخل وزير الداخلية والمالية دون سابق إعذار محل المجلس الشعبي الولائي في مجال التنظيم والتسيير المالي عند عدم التصويت على الميزانية، أو عدم اتخاذ الاجراءات الضرورة لإعادة تصحيح توازنها في حالة ظهور عجز أثناء التنفيذ.[2]

[1] وهي حالات محددة بالتفصيل ضمن المواد 183، 184، 186 من قانون البلدية 10/11 السالف الذكر.

[2] المادتين 168 و169 من قانون الولاية 07/12 السالف الذكر.

خاتمة:

ختاما يمكن القول أن المشرع الجزائري ومن خلال قانوني البلدية والولاية الحاليين اتجه إلى تشديد الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية سواء على الأعضاء ككل، على المجلس وعلى الأعمال، مما ترتب عنه الحد من استقلالية هذه الجماعات والمساس باللامركزية الإدارية كمبدأ إداري أصيل وارد في الدستور .

وعليه، من أجل ضمان استقلالية الجماعات المحلية وتكريس لامركزية حقيقة نؤكد على ضرورة إعادة النظر في الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية وتخفيف منها لإعطاء حرية أكبر للجماعات المحلية لأداء المهام الملقاة على عاتقها، خاصة إذا علمنا أنه ليس هناك تناقض بين الاعتراف القانوني باستقلالية الجماعات المحلية و الرقابة الممارسة عليها، باعتبار هذه الأخيرة مسألة أساسية ولازمة لتحقيق وتكريس سيادة القانون.

ومنه يمكن إدراج الاقتراحات التالية:

- إدراج مادة في الدستور تعالج الرقابة على الجماعات المحلية مع ضرورة تخفيف هذه الرقابة، لتحقيق قدرا من الاستقلال لهذه الجماعات، ومنه تكون قيدا على المشرع حتى لا يتوسع في الرقابة.
- تقييد سلطة الوالي في الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ومنحها للمجلس بدلا منه، وكذا تضييق سلطته في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وجعلها استثنائية فقط في حالات محددة حصريا.
- إخضاع الجماعات المحلية فيما يخص شرعية أعمالها لرقابة قضائية أي إخضاعها لرقابة لاحقة يمارسها القضاء بدلا من الوصاية الإدارية الصارمة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا: النصوص القانونية:

1- النصوص الأساسية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية، عدد 76، لسنة 1996، المعدل والمتمم.

2- القوانين:

- أمر رقم 24/67 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية، عدد 6، لسنة 1967.
- أمر رقم 38/69 مؤرخ في 22 ماي 1969، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 44، لسنة 1969.
- قانون رقم 08/90 مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية، عدد 15 ، لسنة 1990.

- قانون رقم 09/90 مؤرخ في 7 أفريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 15، لسنة 1990.
- قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية، عدد 12، لسنة 2012
- قانون رقم 07/12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية، عدد 12، لسنة 2012.

3- المراسيم:

- المرسوم التنفيذي رقم 104/16، المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات تجديد المجالس البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية، العدد 18، لسنة 2016.

ثانيا: الكتب

- بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، طبعة الأولى، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة الأولى، 2012.
- سامي حسن نجم عبدالله، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في العراق والدول المقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، طبعة الأولى، 2014.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية بالمغرب ومتطلبات الملائمة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، جامعة محمد الأول، المغرب، السنة الجامعية 2015/2014.

رابعا: المقالات

- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة الحوليات صادرة عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة قسنطينة، العدد5، 2002.