

علاقة الوالي بالمجالس المحلية المنتخبة

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

إعداد الطالب:

كحلة عبد الكريم

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
أ/نزي غنية	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	رئيسا
د/وكواك الشريف	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مشرفا ومقررا
أ/محدة عبد الباسط	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

إلى من علمني النجاح والصبر... إلى من علمني العطاء بدون
انتظار... أبي.

إلى من علمتني وعانت الصعاب لأصل إلى ما أنا فيه... إلى من كان
دعائها سر نجاحي وحنانها... أمي.

إلى جميع أفراد أسرتي العزيزة و الكبيرة .

إلى أصدقائي رفقاء دربي

إلى الأستاذ المشرف.....

إلى كل أساتذة الكلية الكرام

إليكم أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

فله الحمد والشكر من قبل ومن بعد، والصلاة والسلام على رسول الله

صلى الله عليه وسلم وبعد:

بأخلص عبارات الشكر والعرفان والامتنان والاعتراف بالجميل الى كل الأشخاص الذين ساعدونا في تجاوز الصعوبات في إنجاز هذه المذكرة وعلى الجهود المبذولة والتوجيهات.

ونخص بالذكر المؤطر المشرف " الدكتور وكواك الشريف " الذي لم يبخل علي بنصائحه وتوجيهاته..

وكل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة .

الى كل هؤلاء نتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير وجزاهم الله

بخير الجزاء والثواب

مقدمة

إن الرقابة الوصائية للوالي على المجالس المنتخبة تعتبر من بين أهم الآليات التي بواسطتها يمكن رقابة المجالس المحلية المنتخبة، سواء الرقابة على الأعضاء أو الرقابة على الهيئة ككل أو الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة، وهذا يضمن استقرار والسير الحسن لأعمال المجالس المنتخبة، غير أن هذه الرقابة لا تأخذ على إطلاقها، بل نص المشرع أيضا على ضمانات للمنتخب المحلي لمواجهة الرقابة الوصائية من طرف الوالي، وهذا من خلال وسيلة الطعن القضائي والتنظم الإداري.

غير أن هذه الآلية أصبحت كأداة لتقييد حرية المبادرة لدى المجالس المحلية المنتخبة، من خلال تشديد الرقابة الوصائية الممارسة من طرف الوالي، هذا الأخير يمارس رقابة واسعة على أعضاء المجالس والمجلس ككل وحتى على أعماله، واتضح نية المشرع في تكريس استمرارية التضييق من استقلالية المجالس المنتخبة من خلال القوانين و التشريعات المتعلقة بالولاية والبلدية .

ونظرا لعدم قدرة المنتخبين وضعف مستواهم في تسيير شؤون الولاية أو البلدية ذلك مما يعطي مجالا واسعا لتدخل السلطة المركزية المتمثلة في الوالي .

ويكون هذا التدخل عبر الرقابة الوصائية للوالي، كما يسميها أغلب فقهاء القانون الإداري، هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو ممثليها على الجماعات المحلية، وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق احترام مبدأ الشرعية، وكذلك تأمين السير الحسن للهيئات المنتخبة على المستوى المحلي، عن طريق مراقبة الملائمة، وذلك تقاديا لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية.

إذ تعتبر الرقابة الوصائية للوالي الوجه الآخر المقابل لاستقلالية المجالس المنتخبة، خاصة وأن هذه الحرية ليست مطلقة، وإنما تخضع لضوابط وحدود حتى لا تخرج عن سيطرة السلطة المركزية أو اللامركزية.

أهمية الموضوع :

إن أهمية موضوع رقابة الوالي على المجالس المنتخبة يكمن في دور الإدارة المركزية و ما لها من سلطة في مراقبة و ردع المنتخبين وهذه الرقابة هي من أهم الآليات التي بواسطتها يمكن رقابة المجالس المحلية المنتخبة، سواء الرقابة على الأعضاء أو الرقابة على الهيئة ككل أو الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة، وهذا يضمن استقرار والسير الحسن لأعمال المجالس المنتخبة.

أسباب إختيار الموضوع :

أردنا التطرق إلى موضوع رقابة الوالي على المجالس المنتخبة، الذي لم يجد الإهتمام الكافي في معظم الدراسات السابقة، حيث لم تتناوله بشكل كبير .

ويرجع سبب إختيارنا لهذا الموضوع هو قلة الدراسات والمذكرات المتصلة برقابة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة نظرا لهذا الموضوع من خطورة على ممثلي الشعب والمجالس المنتخبة.

صعوبات الدراسة :

إن أهم الصعوبات التي واجهتنا هي ما يحصل الآن في وضعنا الحالي فبسبب وباء كورونا كوفيد19، لم نستطع التحرك والتنقل للمكتبات الجامعية لأنها متوقفة عن العمل، مما عرقل عملنا في إنجاز المذكرة، بسبب نقص المراجع.

إشكالية الموضوع :

مما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية :

- كيف تتم رقابة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة ؟ وما هي صلاحياته في ذلك ؟ وما هي الآليات المستخدمة للرقابة ؟

الخطوة المتبعة في الدراسة :

في الفصل الأول تطرقنا إلى النظام القانون للوالي و المجالس المحلية المنتخبة والفصل الثاني خصصناه للحديث عن رقابة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة .

المنهج المتبع :

وللإجابة على إشكالية موضوع البحث، اعتمدنا المنهج التحليلي في عموم الدراسة.

الفصل الأول

النظام القانوني لوالي الولاية والمجالس
المحلية المنتخبة

يكتسي المنصب القانوني لوالي الولاية أهمية كبرى في التنظيم الإداري الجزائري سواء على المستوى المحلي أو المركزي، ويعتبر الوالي جهازا لعدم التركيز، الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي الذي نص الدستور على تعيينه بموجب مزعوم رئاسي، ولقد شهد منصب الوالي في الجزائر العديد من التغييرات على غرار باقي المناصب الأخرى، وذلك من خلال الصلاحيات الواسعة والمتشعبة إداريا وسياسيا، ونظرا لهذه الأهمية الكبرى لهذا المنصب، وسنحاول في هذا الفصل دراسة هذا التنظيم القانوني لمنصب الوالي .

المبحث الأول

المركز القانوني للوالي

يعتبر المنصب القانوني لوالي الولاية أهم هيئة في الجماعات المحلية، فما هو مفهومه والإطار التنظيمي الذي يحكم هذا المنصب.

المطلب الأول: منصب الوالي

معالج من خلال هذا المطلب الأول تعريف منصب الوالي، وأهم خصائص هذا المنصب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: تعريف منصب الوالي

يختلف تعريف مصطلح الوالي باختلاف طبيعة التعريف ذاتها من الناحية اللغوية والشرعية وكذا القانونية أي من حيث تلك الواردة في النصوص القانونية المختلفة.

أولاً: التعريف اللغوي

الولاية في اللغة مأخوذة من الفعل الثلاثي ولي الشيء وولى عليه ولاية¹ وولاية والواو واللام والياء أصل صحيح يدل على الغرب والدنو يقال: تباعد يعد ولى أبي قرب وجلس مما يليني أي يقاريني والولاية بفتح الواو بمعنى النصرة والتولي ويكسرهما السلطان والإمارة والملك والبلاد التي يتسلط عليها الوالي أو الفتح للمصدر والكسر للإسم لأنه إسم لما توليته وقمت به، فإذا أرادوا المصدر فتحوا أو بالكسر في الأمور وبالفتح في الدين يقال هو وال على القاع أي متمكن الولاية.

¹ جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، الجزء 15، دار المعارف، (نس)، ص411.

أما تعريف الوالي في المعجم العربي عامة فهو والجمع ولاية، فاعل من ولى والى ولاية وحاكمها والمتصرف في شؤونها وقضاياها الإدارية.

ثانياً: التعريف الشرعي

لقد ورد في الآيات الحكيمة للقرآن الكريم مصطلح الوالي الذي هو إسم من أسماء الله تعالى ومعناه الملك للأشياء المتصرف بمشيئته فيها المتفرد بتدبيره لها.

ولقد ورد قوله تعالى: " ألم تعلم أن الله له ملك السماوات والأرض وما لهم من دون الله من ولي ولا نصير ".¹

كما أن مصطلح الوالي قد ورد في سنة الرسول صلى الله عليه وسلم من خلال ما جاء في الحديث النبوي الشريف بقوله: أشهد الله على الوالي من بعدي لما رق على جماعة المسلمين ورحم صغيرهم وأجل كبيرهم وأعطى عمالهم ولا يضربهم فيذلهم ولا يجهدهم فلا يقطع نسلهم ولا يغلق بابه دونهم فيأكل قلوبهم ضعيفهم ولا يجعل المال دولة بين الأغنياء منهم، ألا هل بلغت اللهم فأشهد".²

ثالثاً: التعريف الفقهي لمصطلح الوالي

رغم العديد من المحاولات التي بذلها الفقهاء في سبيل وضع تعريف حقيقي للوالي، فإن هذه الجهود لم تكفل بتعريف جامع مانع لمنصب الوالي، بل إن هذه التعريفات لم تعدو أن تكون مجرد صفات يتصف بها ومن هذه المحاولات عرف الوالي على أنه: " هو القائد الإداري للولاية وحلقت الإتصال بينها وبين السلطة المركزية، فهو مندوب الحكومة المباشر لجميع

¹ سورة البقرة الآية 107 من القرآن الكريم .

² أحمد بن حسن البهقي، شعب الإيمان، ج06، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت (دس)، ص16

الوزراء¹ ، كما عرف الوالي على أنه: "جهاز النظام عدم التركيز وأنه يعتبر من الموظفين الساميين للدولة".²

رابعاً: التعريف القانوني لمصطلح الوالي

أن النصوص القانونية والتنظيمية، وعلى الرغم من كثرتها وتنوعها إلا أنها لم تضع تعريفاً محدداً للمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماماً من الإشارة إليه، فقد جاء في نص المادة 92 من القانون 09 / 90 المتعلق بالولاية بأن " الوالي هو ممثل الدولة ومنتوب الحكومة في مستوى الولاية، كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 90 / 230 الذي يحدد أركان القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية المعدل والمتمم بأن: " الوالي هو ممثل الدولة ومنتوب الحكومة في ولكن هذه المحاولات لم تعطي تعريفاً حقيقياً لمنصب الوالي.³

الفرع الثاني: خصائص منصب الوالي

يتميز منصب والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري بعدة خصائص وميزات منتطرق إلى أهمها:

أولاً: قواعد وصلاحيات منصب الوالي

1-قواعد التعيين وإنهاء المهام في منصب الوالي:

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط02، د م ج، الجزائر، 1982، ص146-147.

² ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط02، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011، ص90.

³ عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص ص 19، 20.

وهذه الخاصية الأولى والمتمثلة في قواعد التعيين في منصب الوالي وقواعد إنهاء مهام منصب الوالي تتم وفقا لإجراءات وشروط عامة تخص جميع المناصب في الدولة والمتمثلة أساسا في شرط الجنسية الجزائرية وهي من أهم الشروط الواجب توافرها لتقلد المناصب العليا والحساسية والهامة في الجزائر وهو ما نص عليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، إلى جانب شروط أخرى متمثلة في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وشرط الخلق والسيرة الحسنة، وإثبات تسوية الوضعية القانونية إتجاه الخدمة الوطنية وإلى جانب هذه الشروط العامة هذا شروط خاصة تقتصر على منصب الوالي فقط.¹

مثل ما سنوضحه لاحقا في المطلب الثاني والمتعلق بالإطار التنظيمي لمنصب الوالي.

2-الصلاحيات الممنوحة لوالي الولاية:

يتمتع والي الولاية في الجزائر بإعتباره هيئة لعدم التركيز الإداري بالإزدواجية في الإختصاص لممارسة الصلاحيات المخولة له، حيث يحوز على سلطات وصلاحيات بصفته ممثلا للدولة من جهة ومن جهة ثانية يتمتع بصلاحيات أخرى بإعتباره ممثلا للولاية.²

فبصفة الوالي هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، يقوم الوالي بممارسة صلاحيات مخولة له متمثلة أساسا في:

- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

- الإعلام أي تقديم تقارير عن عدم تنفيذ المداولات وتقديم بيان سنوي للمجلس.

- تمثيل الولاية وممارسة السلطة على موظفي الولاية.

¹ ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، م د، الجزائر، 2011، ص 118

² ناصر لباد، المرجع نفسه، ص 90

أما فيما يخص سلطات وصلاحيات الوالي باعتباره هيئة عدم التركيز الممثلة للدولة أو كما يعتبره فقهاء القانون عين الحكومة على المستوى المحلي، يقوم والي الولاية بممارسة سلطة الضبط الإداري وكذا سلطة الضبط القضائي¹.

أ-صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية

باعتبار الوالي على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فقد أسندت إليه العديد من الصلاحيات والمهام باعتباره ممثلا للولاية و هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي.

• تمثيل الولاية:

خلفا للوضع السائد بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي²، وللتمثيل أهمية كبيرة لكونه يمثل سلطة التكلم والعمل للجهة صاحبة الاختصاص³، ويشمل التمثيل الحياة المدنية والسياسية للولاية و تمثيلها أمام القضاء، وكذلك الدور الرقابي على موظفي الولاية.

1- تمثيل الولاية في الحياة السياسية : يمثل الوالي الولاية في جميع الحياة المدنية والإدارية ،وهذا ما نصت عليه المادة 102 إلى غاية 109 من قانون الولاية 07/12 ،ويقصد بالأعمال المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي كأنه شخص طبيعي ،حيث يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية من حضور الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وجميع الأعمال الإدارية ،فهو الذي يمضي العقود باسم الولاية

¹ ناصر لباد، المرجع نفسه، ص118.

² بلفتحي الهادي ، المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري ،مذكرة ماجستير ، جامعة قسنطينة كلية الحقوق ، 2010- 2011، ص 80 .

³ المادة 25 من المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية جريدة رسمية ،عدد 48 ،صادرة بتاريخ 1994/07/27 .

ولصالحها، ويمضي أي اتفاقية مع ولاية أخرى، بالإضافة إلى الزيارات التفقدية و زيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات الموجودة على مستوى الولاية واستقبال المواطنين والجمعيات المحلية والنواب وممثلي وسائل الإعلام .

ويبدو من خلال هذه الاختصاصات أن للوالي دور واسع جدا مقارنة برئيس المجلس الشعبي الولائي الذي لا يكاد دوره يتعدى النشاطات السياسية و تمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية ،وهو ليس بالأمر الجديد بل عهد منذ قانون الولاية السابق 09/90 و توزيع هذه الصلاحيات بهذا الشكل من قبل المشرع من أجل منع الازدواجية في القيادة على المستوى المحلي.¹

2 - تمثيل الولاية أمام القضاء : تطبيقا لنص المادة 106 من قانون الولاية 07/12 فان الوالي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها ، ولم ترد أي استثناءات على ذلك عكس ما ورد في المادة 87 من الولاية رقم 09/90 أين استثنى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيه ضد الدولة والجماعات المحلية والتطبيق الوحيد لذلك المادة 54 من قانون الولاية التي تخول لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة (مجلس الدولة) للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية و المتعلقة أساسا بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي .

3 - رئاسة إدارة الولاية : تطبيقا لنص المادة 127 من قانون الولاية رقم 07/12 فان " الولاية تتوفر على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ،وتكون مختلف المصالح غير الممركزة جزءا منها ،وينتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك " ، وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 ،المؤرخ في 03 جويلية 1994 أن أجهزة الادارة في الولاية الموضوعة تحت

¹ عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الاداري ، مرجع سابق ، ص 160 .

الفصل الأول النظام القانوني لوالي الولاية والمجالس المحلية المنتخبة

سلطة الوالي تتمثل في :الكتابة العامة ،المفتشية العامة ،الديوان ،رؤساء الدائرة¹ وما دام الوالي يسهر على إدارة الولاية فإنه يقوم :

- سلطة التوجيه والرقابة على أعمال الموظفين: تعرف على أنها عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال الموظفين العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم و دفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة²، ويقوم في هذا المجال بالأعمال التالية :

- فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسوه من الناحية الشكلية والموضوعية.

- هو المسؤول عن تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية ماعدا الموظفين المعيّنين بمرسوم تنفيذي ،كالأمين العام للولاية ،ورئيس الديوان ،ورئيس الدائرة .

- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا ،وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها .

- سلطة الرقابة على أشخاص الموظفين : تتمثل سلطة الوالي على أشخاص الموظفين في ما يحوزه من سلطة في التعيين والنقل والتأديب والندب والاعارة والترقية والمنح التشجيعية والنظر في طلبات الموظفين كطلب الاستقالة.

• تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:

¹ المادة 102 من قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، جريدة رسمية عدد 12 ، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012

² المادة 124 من قانون الولاية رقم 07/12، وتقابلها المادة 103 من قانون الولاية السابق رقم 09/90 .

يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها¹ وبذلك يكون المشرع الجزائري قد حافظ على ما ورد في قانون الولاية السابق رقم 09/90 بموجب نص المادة 83 التي نصت على أنه " ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي " ، ويتم تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي عن طريق إصدار قرارات ولائية باعتباره جهة تنفيذ بعد أن يصادق عليها².

وفي إطار القيام بمهامه يمكن للوالي أن يستعين بالأجهزة الإدارية المساعدة المتمثلة في :مجلس الولاية الولائي المنتدب ،الأمانة العامة ،الديوان ،المفتشية العامة ،مديرية الإدارة المحلية و مديرية التنظيم رئيس الدائرة³، ويمكن للوالي تفويض اختصاصه لكل موظف من الفئات المذكورة سابقا ،حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها .⁴

يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة ، كما يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنوياً عن نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية ([55])، علماً أن الوالي لا ينفذ المداولات المتضمنة (الميزانيات و الحسابات ،التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله ،اتفاقية التوأمة الهبات الوصايا الأجنبية إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل شهرين ([56]) وبالمقارنة مع قانون الولاية السابق رقم 09/90 بموجب المادة 50 منه أنه لم ينص على العقار و اقتنائه أو تبادله ،و اتفاقية التوأمة و الهبات و

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية وهيكلها جريدة رسمية عدد 48 .

² ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، دار المجد للنشر والتوزيع ،الطبعة 04 ،الجزائر ،2010، ص 130

³ المادة 126 من قانون الولاية رقم 07/12 .

⁴ المادة 103 من قانون الولاية رقم 07/12.

الوصايا الأجنبية ،وحذف مداولة إحداث مصالح و مؤسسات عمومية من نص القانون الجديد

وقد حصرت المادة 53 من قانون الولاية 07/12 المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي والتي تبطل بقوة القانون والمتمثلة في :

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

ويتضح أن المشرع الجزائري في قانون الولاية الجديد وخلافا للقانون القديم قد أضاف ثلاثة حالات جديدة من المداولات (المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ،المداولات غير المحررة باللغة العربية ،المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي)، وإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها .

وعلى المستوى المالي فهو الذي يعد مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها .¹

أما على المستوى الإعلامي بشأن مداولات المجلس الشعبي الولائي فقد حددت نصوص المواد :

¹ المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12.

102، 103، 104، 109 من قانون الولاية 07/12 والتي تتمثل في:

- إعلام الجمهور بمختلف مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي عن طريق نشرها، وذلك تكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية حيث يتيح نشر المداولات لأي مواطن الإطلاع على فحواها وإمكانية الطعن فيها إما إداريا لوزير الداخلية أو قضائيا طبقا لأحكام المادة 125 من قانون الولاية .
- إطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات ومدى الاستجابة لآراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لأشغاله¹.
- يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية .
- إلزام الوالي بتقديم بيان سنوي عن نشاط الولاية للمجلس الشعبي الولائي مع إتباعه بمناقشة و إمكان الخروج بلائحة ترفع إلى السلطة الوصية هي وزارة الداخلية مع إبلاغ القطاعات المعنية بتلك اللائحة والتوصيات .

ب-صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة

بالإضافة إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الوالي باعتباره ممثلا للولاية، يمارس الوالي مجموعة أخرى من الصلاحيات والمهام يحوز بمقتضاها على سلطات واسعة، حيث يتجلى بوضوح دوره المركزي فهو العين التي تراقب بها الحكومة مصالحها في الولاية باعتباره مندوب الحكومة و حامي مصالحها على مستوى الولاية ،كما يحوز على صلاحيات واسعة في مجال التمثيل والتنفيذ وفي مجال الضبط.

¹ المادة 107 من قانون الولاية رقم 07/12.

. في مجال المثل والتنفيذ:

تطبيقا لنص المادة 110 من قانون الولاية 07/12 فان " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة "، فالوالي الوسيط الحقيقي للحكومة على مستوى الولاية فهو لا يمثل وزير الداخلية فقط على إقليم الولاية بل يمثل جميع الوزراء وبالتالي يمثل القيادة الحقيقية للولاية وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية .

. في مجال الضبط:

يتمتع الوالي بالعديد من سلطات الضبط بنوعيه الإداري والقضائي، وهو المسؤول عن اتخاذ جميع تدابير الحماية المدنية وتنظيم الاسعاف على مستوى الولاية، فالوالي مسؤول عن إقامة النظام العام ويمكن له اتخاذ جميع التدابير الضرورية للحفاظ عليه، وملزم باحترام استقلالية العدالة، ومواجهة كل ما يحدث من كوارث طبيعية وحوادث مختلفة.

1 - الضبط الإداري : يوصف الضبط الإداري بأنه نشاط إداري سلبي يهدف إلى المحافظة على النظام العام من الانتهاك قبل وقوعه ، وقد نصت المادة 114 من قانون الولاية 07/12 على أن الوالي مسؤول على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة، ويمتلك الوالي في سبيل القيام بمهامه في هذا المجال العديد من الامتيازات والسلطات اللازمة، حيث توضع تحت تصرفه مصالح الأمن من أجل تطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام التي يتولاها في مجال الضبط الإداري¹، وفي حالة وجود ظروف استثنائية يجوز للوالي طلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير، كما

¹ المادة 25 من قانون الصحة رقم 05/85 المؤرخ في 16 فبراير 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، جريدة رسمية عدد 08 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 09/98 المؤرخ في 19 سبتمبر 1989، جريدة رسمية رقم 61 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 07/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، جريدة رسمية، عدد 47 .

أن الوالي مسؤول حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات على وضع تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها.¹

2 - الضبط القضائي : باعتبار الوالي ممثل السلطة التنفيذية فقد منحه المشرع سلطة الضبط القضائي بموجب نص المادة 14 من قانون الإجراءات الجزائية² لكن في حدود خاصة لأنه لا يمارس اختصاص قضائي شامل بل ترد عليها مجموعة من القيود أهمها :

- ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة كالتجهر دون إذن أو الاعتداء على الأملاك العمومية.
- توفر حالة الاستعجال بحيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة.
- عدم علمه بأن السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع الجريمة.
- يجب أن يبلغ وكيل الجمهورية في أجل أقصاه 48 ساعة.³

ثالثا: منصب الوالي في الجزائر قبل وبعد الاستقلال

لقد مرت الجزائر بعدة مراحل من الاستعمار إلى يومنا هذا بعدة حقبات، ومن خلالها عرفت البلاد عدة تغيرات في جميع المجالات ومنها مجال المناصب السامية في الدولة ومن أهم هذه المناصب منصب الوالي .

¹ المادة 09 من القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 84 .

² كمال عبد الحميد زيتون، التدريس نماذج ومهاراته، عالم الكتب، القاهرة، 2005، ص56.

³ <https://www.forom-amrkhaled.net/showthread.php>, 10/09/2007, 11H : 39Min

1-منصب الوالي خلال المرحلة الاستعمارية:

بعد دخول فرنسا إلى الجزائر سنة 1830 أُطبق الإدارة الفرنسية يدها على البلاد فعملت على هدم وتحطيم المؤسسات التابعة للدولة حيث تقرر في عام 1845 إنشاء ثلاث مقاطعات إدارية في الجزائر ووهران وقسنطينة وهي خاضعة إما لحكم مدني أو عسكري أو لكلاهما معا، ثم قامت الإدارة الفرنسية بالضبط في 09 سبتمبر 1848 بتغيير نظام المقاطعات إلى نظام الولايات أو العمالات.¹

إذ كان هنالك على رأس كل عمالة الوالي أو المحافظ، حيث تمتع هذا الأخير بصلاحيات كبيرة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.² ولقد كان الوالي خاضعا لوزير الحربية وليس لوزير الداخلية كما هو الشأن في فرنسا ومرد ذلك يعود إلى طبيعة الحكم المفروض في الجزائر والذي يرجع أساسا للقوة العسكرية.

أما بالنسبة للنظام القانوني الذي كان يحكم كامل العمالة في هذه الفترة فهو نفسه المطبق في فرنسا غير أن صلاحيات الوالي في الجزائر كانت أوسع نطاقا عن تلك المخولة للوالي في الأقاليم الفرنسية.³

2-منصب الوالي بعد الاستقلال:

عرفت دولة الجزائر الغنية أصعب مراحلها غداة الاستقلال الوطني وذلك بسبب الفراغ الذي عرفته الإدارة لهجرة موظفيها الفرنسيين إلا أن النظام القانوني الذي كان يتحكم فيها ظل عائدا بموجب قانون 31 ديسمبر 1962 والذي أمر العمل بالتشريعات الفرنسية، وقد تميزت

¹ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص10.

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص ص 112، 113.

³ علاء الدين عشي، المرجع أعلاه، ص11.

هذه المرحلة عموما بانفراد الوالي بالحكم على المستوى المحلي تماشيا مع الظروف الإنتقالية التي كانت تمر بها البلاد، وفي سنة 1969 عرفت الجزائر أول قانون للولايات بموجب الأمر رقم 38/ 69 المتضمن قانون الولاية¹ والذي أدخلت عليه بعض التعديلات خلال هذه المرحلة.²

ويتمثل هذا النظام في العديد من القوانين المتوالية، حيث صدر حيث صدر القانون رقم 28 الذي يتضمن إنشاء منصب المحافظ وقد توالى التعديلات على هذا القانون، ففي 24 جوان 1950 صدر المرسوم رقم 722 الذي يحدد سلطات المحافظ والذي يخضع للنظام التأديبي العام المتعلق بالموظفين، ويجوز لوزير الداخلية توقيع عقوبتي الإنذار واللوم للوالي.³

ثم صدر تلك القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 وذلك بتاريخ 07 أفريل 1990⁴ وصدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية مما أدى إلى تغيير جوهري في تركيبة المجالس الشعبية الولائية.⁵

فبالنسبة للوالي نجده يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو الى جانب انه ممثل للسلطة المركزية لمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي كما يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية.⁶

¹ الأمر 69/ 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر رقم 44 لسنة 1969.

² تم التعديل بموجب الأمر 76-86 ج ر رقم 86 لسنة 1976، والقانون 81-02 ج ر رقم 07 لسنة 81.

³ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص11.

⁴ القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر رقم 15 لسنة 90.

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص123.

⁶ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص174.

المطلب الثاني: الإطار التنظيمي لمنصب الوالي

لأن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية في التنظيم الإداري الجزائري نجد بعضها في أحكام الدستور والبعض الآخر منصوص عليه في مضامين التنظيم، وهذا ما سنتطرق له في هذا المطلب من خلال إبراز التعيين في منصب الوالي من خلال الفرع الأول، وإنهاء مهام الوالي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التعيين في منصب الوالي

سنقوم بمعالجة هذا الفرع من خلال التطرق إلى الجهة المختصة والمخول لها تعيين الولاية وكذلك الشروط القانونية سواء العامة أو الخاصة الواجب توافرها لتقلد منصب الوالي.

أولا: الجهة المختصة بتعيين الولاية

يعود إختصاص تعيين الولاية إلى رئيس الجمهورية والذي ينفرد بهذا الإختصاص بشكل أصيل وعام ولا يجوز له بأي حال من الأحوال أن يفرض إختصاص تعيين الوالي إلى غيره أي كان صفته ، وذلك راجع إلى حساسية وأهمية منصب الوالي وطبيعة مركزه القانوني في التنظيم الإداري الجزائري.

وقد كانت مسألة تعيين الوالي قبل صدور المرسومين الرئاسيين 99 / 239 و 99 / 240، تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء وهذا على ضوء المادة 10 من المرسوم التنفيذي 230/90 ويكون هذا الإقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء المقترح، أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ودون إقتراح من أية جهة كما يتضح ذلك من نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 240 / 99 والتي تنص على أنه وفقا لأحكام المادة 78 من دستور 1996 يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي الولاية....

ويتبين ذلك من خلال نظرنا إلى باقي نصوص هذا المرسوم التي تبين جهة الإقتراح في التعيين بينما إكتفى في المادة الأولى بإدراج المناصب التي يتولى فيها رئيس الجمهورية صلاحية التعيين وغياب جهة الإقتراح مما يدل على عدم وجودها قانونا ، إضافة إلى النص الصريح على ذلك في المادة 05 من نفس المرسوم، ونص المادة 92 من دستور 2016.

ولعل سبب إنفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة بموجب نص المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2016، ويعود هذا الإنفراد إلى عيب وحيد وهو أهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد السياسي والإداري.¹

ثانيا : الشروط المطلوبة لتعيين الولاية

هناك شروط عامة وشروط خاصة بجانبها تحكم تعيين الوالي، والتي يجب توافرها في الشخص المراد توليه هذا المنصب الحساس والهام والذي يعتبر من المناصب الشامية في الدولة.

-الشروط العامة:

وتتضمن هذه الشروط في مجملها شرط الجنسية، التمتع بالحقوق السياسية والمدنية وحسن السيرة والخلق، وشرط السن واللياقة البدنية، إلى جانب أداء أو تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية.

وسنوجزها فيما يلي:

¹ عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص ص، 20، 21، 22.

أ- شرط الجنسية الجزائرية:

الجنسية هي الرابطة السياسية والقانونية بين الفرد والدولة التي ينتمي إليها، وقد أقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة، لاسيما متى تعلق الأمر بالوظائف والمناصب العليا، وذلك طبقا لنص المادة 31 من المرسوم 85-95 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والمحال عليها بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226 / 90 المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

ولم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية والمكتسبة، وفقا لما هو مقرر في قانون الجنسية، كما أن الجدير بالذكر وإعمالا لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة فمنصب الوالي على غرار باقي المناصب لا يعتمد على جنس دون الآخر بل هو مفتوح لكل جزائري ذكر كان أم أنثى في تقلده متى توفرت فيه الشروط المطلوبة لذلك.¹

ب- شرط التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة والخلق:

يجب على المترشح لمنصب الوالي أن يكون في وضعية قانونية سليمة تجاه الحقوق المدنية التي ينص عليها القانون، حيث تقلص تشريعات الوظيفة العامة على وجوب توافر هذا الشرط في طالب الوظيفة العامة، وذلك تأسيسا على أن توقيع عقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة

¹ عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 23-24.

للحرية في جرائم مخلة بالشرف والأمانة على الشخص يعد دليلا قاطعا على أنه ليس أهلا لتولي الوظيفة العامة التي تتطلب قدرا معينا من الإستقامة والسلوك السوي.¹

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري يمكن التأكد من مدى توافر شرط التمتع بالحقوق المدنية حيث يلتزم المترشح للوظيفة العامة بتقديم شهادة السوابق القضائية تثبت خلوها من أي ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.²

أما السيرة والسلوك الحسن فتعني مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع بها الفرد وتشيع عنه فيكون

موضع ثقة عند الآخرين.

فالإلتحاق بالوظائف السيادية التابعة للدولة في المجال الأمني والدفاع ومنها منصب الوالي، تستلزم أن يسبقها إجراء تحري إداري يوجه التحقيق من أجل سلوك الأشخاص قيد التعيين في المنصب، والذي يجب ألا تنتافي وممارسة الوظائف والمهام المرغوب والمطلوب شغلها أو توليها.³

ج - شرط السن واللياقة البدنية:

يجب على كل موظف أن يتوفر فيه شرط السن والمقدر حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ب 18 سنة كحد أدنى للإلتحاق بالوظيفة.⁴

¹ شبري عزيزة ، يعيش تمام شوقي ، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 31 لسنة 2013، ص 118

² الأمر 03-06 المؤرخ في 13-07-2006 المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر 46، ص 13

³ شبري عزيزة - يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص ص 119-120.

⁴ الأمر 03-06، المادة 78، المرجع السابق.

والواقع أن هذا الشرط موضوعي ينطبق على جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة ولكن أن يعول عليه كضابط في تحديد المن الواجب توافرها في المناصب العليا باعتبار أن منصب الوالي من المناصب والوظائف الإدارية العليا للدولة، لذا وجب أن يراعى فيه الاعتبارات الشخصية من خبرة وبعد النظر عند التصرف والتكوين العلمي ...

وبناء عليه فإن سن العطاء بالنسبة للإطارات السامية وعلى وجه الخصوص منصب الوالي، يتراوح من سن 38 الى 40 سنة فما فوق، بعد إستنفاد سنوات من الخبرة وتمرس في العمل الإداري حتى يكونوا في مستوى تمثيل السلطة التي عينتهم.¹

بالإضافة الى شروط اللياقة البدنية والتي يقصد بها أن يكون الشخص متمتعا بعقل سليم وصحة جيدة وان يكون خاليا من الأمراض المعدية وغير المعدية، ولإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادات طبية، حيث انه تسمح الإدارة لبعض الأسلاك من تنظيم الفحص الطبي للموظفين عند الاقتضاء² وذلك حتى تتمكن الإدارة من التأكد بأن المترشح للوظيفة بإمكانه القيام بكافة واجباته المهنية وقادرا على تحمل المسؤوليات التي قد نلفي على عاتقه.

وهذا الشرط ضروري عند تعيين الولاية لان المهام الموكلة لهم والسلطات الواسعة التي يخولهم إياها القانون خاصة صلاحية الضبط الإداري والقضائي، وكذلك الحماية المدنية التي تحتم على من يزاولها أن ينام بعين مغمضة وأخرى مفتوحة.

¹ شيري عزيزة - يعيش تمام شوقي، المرجع السابق، ص ص 121.

² المادة 76 من الأمر 03-06 ، مرجع سابق.

د - أداة أو تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية:

يمكن أن يوظف من توفرت فيه الشروط المسابقة الذكر مني سوى وضعيته تجاه الخدمة الوطنية.¹

ويقصد بهذا الشرط ان يكون المترشح للوظيفة العامة في موقف واضح من ناحية أدائه او عدم أدائه واجب الخدمة الوطنية، وأن يثبت للإدارة ذلك بموجب شهادة، ولا يشترط في مترشح أن يكون قد أدى الخدمة الوطنية بالفعل وانما يكون في وضعية قانونية واضحة والا يكون في حالة فرار مثلا، كما أن كثير من الأشخاص قد يعفون من أداء الخدمة المرض أو لوضعية اجتماعية معينة وهذا لا يمنع قبولهم في الوظائف العامة.

أما عند تعيين الولاة من صفة النساء وعلى غرار باقي الوظائف في الدولة فانه لا يشترط أدائهن للخدمة الوطنية.²

• الشروط الخاصة:

وتتلخص وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:

أ-شروط المستوى العلمي والتكوين الإداري:

اشتراط المشرع الجزائري في الملتحق بالوظيفة العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي شرط إثبات تكوين عالي ومستوى من التأهيل مساويا له، بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل، أو تكوينا يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا، ومن غير المعقول أن يكون متولي المنصب عديم المستوى العلمي أو ذو مستوى بسيط أو

¹ المادة 75 من الأمر 06-03، المرجع نفسه .

² بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، طلبة الحقوق، 2010 - 2011 ، ص25.

لا يملك من التكوين المهني ما يمكنه من التحكم في الأعمال والصلاحيات المناطة به¹ بالخبرة المهنية في مجال الإدارة تنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226 / 90 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، على أنه لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يكن قد مارس العمل مدة سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات أو الهيئات العمومية.²

وقد تم تكريس 230 / 90 والتي تنص هذا الشرط بالنسبة للمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم على أنه: يعين الولاء من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر وبذلك تم الأخذ بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة المهام التي تسمح للموظف باكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منسبة، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها، إلا أنه تضيف نفس المادة أنه يمكن أن يعين 05% من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة.³

وذلك ما يعني أنه يجوز لرئيس الجمهورية تعيين واليين من أصل 48 واليا دون مراعاة أي شرط من الشروط السابقة الذكر، ونقصد بذلك الشروط الخاصة دون المساس بالشروط العامة .

الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي

أما بالنسبة لإنهاء مهام الوالي فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، أي بموجب مرسوم رئاسي أي أنه يتم بنفس طريقة التعيين وبالإجراءات نفسها المتبعة لدي تعيينه،⁴

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 25.

² المادة 21 من م ت رقم 90 / 226.

³ المادة 13 من م ت رقم 90 / 230.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 159.

وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين وطبقا للقاعدة العامة في الوظيفة العامة هنالك طرق عادية لإنهاء مهام الوالي وطرق غير عادية.

المبحث الثاني

النظام القانوني للمجالس المحلية المنتخبة

إن الجماعات الإقليمية باعتبارها هيئات لامركزية تابعة للدولة ووسيلة للتعبير الديمقراطي على المستوى المحلي فقد ضمن المشرع استقلاليتها من خلال تنظيم المجالس المحلية وتسييرها .

قبل الخوض في الحديث عن طريقة تنظيم المجالس المحلية لابد من التطرق أولاً إلى وسيلة إنشاء الجماعات الإقليمية.

تنشأ الجماعات الإقليمية - البلدية والولاية - بموجب قانون صادر من البرلمان وفق التنظيم الإقليمي للبلاد، أي أنه لا يتم إنشاء بلدية أو ولاية أو أكثر وفق رغبة السكان المحليين إنما يتعلق الأمر بإعادة تنظيم المجال الإقليمي للدولة بصفة عامة والذي تتكفل به الهيئة التشريعية).

المطلب الأول : الاطار القانوني للمجلس الشعبي الولائي

الفرع الأول : عضوية المجلس الشعبي الولائي

بالرجوع إلى المادة 65 من القانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات نجدها نصت على أن المجلس الشعبي الولائي ينتخب لمدة خمس (05) سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة . هذه الانتخابات تحري في ظرف الأشهر الثلاثة (03) التي تسبق انقضاء المدة النيابية الجارية، و ذلك في الحالات العادية .

والمسجل أن الجزائر أخذت بنظام الانتخاب كوسيلة في اختيار كافة أعضاء المجالس الشعبية الولائية لما في ذلك من تحسيد لفكرة الديمقراطية من جهة و ضمان استقلالية المنتخب المحلي عن السلطة المركزية من جهة أخرى.¹

أ/ عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية :

حسب المادة 82 من القانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات،² فإن عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية يتغير حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن و السكان الأخير و ذلك ضمن الشروط الآتية :

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة .
- 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة .
- 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة .
- 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة .
- 51 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة .
- 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة . مع مراعاة أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو واحد على الأقل .

وفيما تعلق بتوزيع المقاعد، فتطبق نفس الأحكام المتعلقة بانتخاب المجلس الشعبي البلدي والواردة في المواد من 66 إلى 70 من القانون العضوي 01 / 12 السابق الذكر¹ . هذا

¹ فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون،

كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 21 .

² القانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات.

فضلا عن الأخذ بعين الاعتبار نسبة تمثيل المرأة في المجالس الشعبية الولائية وفقا لما يلي:²

* 30 % عندما يكون عدد المقاعد 35 أو 39 أو 43 أو 47 مقعدا . * 35 % عندما يكون عدد المقاعد 51 إلى 55 مقعدا .³

ب / طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي :

وفقا للمادة 58 من قانون الولاية 07 / 12،⁴ فإن المجلس الشعبي الولائي يجتمع تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، قصد انتخاب وتنصيب رئيسه خلال الثمانية (08) أيام التي تلي إعلان نتائج الانتخابات وفي هذه الحالة يتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخابات يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا، ويكونون غير مرشحين .

هذا المكتب المؤقت يستقبل الترشيحات للانتخاب الرئيس و يقوم بإعداد قائمة المرشحين (ثم يحل بقوة القانون فور إعلان النتائج) .

وعن كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي، فقد نصت المادة 59 على ما يلي :

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسا من بين أعضائه للعهدة الانتخابية .

¹ القانون العضوي 01 / 12 السابق الذكر

² خالد سمارة الزغبيني، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، الطبعة الثالثة مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1993، ص 56 وما بعدها .

³ المادة 02 من القانون العضوي 03 / 12 المؤرخ في 2012

⁴ للقانون رقم 07 / 12 متعلق بالولاية.

يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد. في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمين الحائزتين خمسة وثلاثين في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح .

وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة و ثلاثون في المائة على الأقل، يمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها .

يكون الانتخاب سرياً، و يعلن رئيساً للمجلس الشعبي الولائي المرشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات وإذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزاً المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات .

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المرشح الأكبر سناً . " وهنا يقوم المكتب المؤقت المذكور سابقاً بإعداد محضر النتائج النهائية لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ويرسله إلى الوالي ¹.

كما تلصق نسخة منه بمقر الولاية والبلديات والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية.

أما عملية التنصيب فتكون بمقر الولاية بحضور الوالي و أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، و ذلك خلال جلسة علنية . مقارنة بسيطة بين طريقة اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي الولائي يمكن تسجيل الملاحظات التالية :

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 1، 2010م،

* المشرع بالنسبة لكيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي تناول ذلك في كل من قانون البلدية 10 / 11 والقانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات . أما بالنسبة لكيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي فقد تناول ذلك في قانون الولاية 07 / 12 فقط .

* كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي تشابهت إلى حد ما بكيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي المحددة في القانون العضوي 01 / 12 (باستثناء ما سيرد بيانه لاحقا)¹ .

* ورد في المادة 80 من القانون العضوي 01 / 12 في الفقرة الثالثة (03) عبارة : " في حالة عدم ح صول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القوائم الحائزة على خمسة و ثلاثين (35 %) بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح " .

في حين لما تعلق الأمر بانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ورد في المادة 59 الفقرة الثالثة (03) م ن قانون الولاية 07 / 12 عبارة : " في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين الحائزتين على خمسة و ثلاثين (35 %) بالمائة على الأقل من المقاعد تقديم مرشح " .

و الأصح هو ما ورد في الفقرة الثالثة (03) من المادة 59 من قانون الولاية، حيث لا يعقل أن تتحصل حسابيا أكثر من قائمتين على نسبة خمسة و ثلاثين في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد .

- المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 80 من القانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات فيما يخص انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رد : "... في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المرشح الأصغر سنا. " وفي المقابل في المادة 59 من

¹ المادة 80 من القانون 12-01 متعلق بنظام الانتخابات.

قانون الولاية و بشأن رئيس المجلس الشعبي الولائي، في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزاً المرشح الأكبر سناً.¹

الفرع الثاني : انتهاء عضوية المجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 40 من قانون الولاية 07 / 12 على ما يلي : " تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني . و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يخطر الوالي بذلك . يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية . يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة " .

1/ الوفاة .

2/ الإستقالة : جاءت المادة 42 من قانون الولاية بما يلي " ترسل استقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل إستلام . و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة .

وبيلغ الوالي بذلك فوراً " . إن قراءة بسيطة لهذه المادة تحتم علينا تسجيل بعض الملاحظات:

* كان على المشرع أن يضع آجال بإنتهائها يعتبر المنتخب مستقبلاً بصورة قانونية، و ذلك أن عدم تحديد للأجال قد يفتح الباب واسعاً أمام المجلس الشعبي الولائي للتعسف من أجل البت في هاته الاستقالة لاسيما وأن نص المادة 42 ذكر فقط أن المجلس يقر بالاستقالة بموجب مداولة دون تحديد هل تكون هذه الأخيرة في أول دورة عادية، أو ممكن أن يكون الأمر في دورة غير عادية .

¹ قانون الولاية 07/12 .

* إن تبليغ الوالي باستقالة العضو تكون بصفة فورية، و الإشكال دائما هو عدم تحديد آجال التبليغ .

* المشرع لم يوضح إن لم يقر المجلس الشعبي الولائي بالاستقالة بموجب مداولة، فهل في هذه الحالة يعتبر العضو مستقبلا بقوة القانون أم لا؟ .

* هل إبلاغ الوالي شرط وجوبي من أجل أن تكون الاستقالة مائية و سارية المفعول ؟ و ماذا لو تراجع العضو عنها قبل التبليغ ؟.¹

3/ الإقصاء : و يكون في حالتين :

أ/ حسب نص المادة 44 من قانون الولاية² : " يقضي بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا . و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة . و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار .

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب .

أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة " . الملاحظ حول نص هذه المادة أن المشرع لم يشر نهائيا إلى جملة من التفاصيل :

¹ أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989م، ص 316.

² قانون الولاية 07/12 .

- هل المداولة التي يجريها المجلس الشعبي الولائي من أجل إقرار الإقصاء تكون في أول دورة، و إذا كانت كذلك فهل تكون في دورة عادية أم في أول دورة مهما كانت (عادية أو غير عادية) ؟¹

- متى يخطر الوالي بذلك الإقصاء ؟.

- من يقوم الوزير المكلف بالداخلية بتثبيت هذا الإقصاء بموجب قرار ؟.

ب / أما النوع الثاني من الإقصاء فهو الذي جاءت به المادة 46 من نفس القانون و التي جاءت على النحو التالي : " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم الانتخاب .

و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة .

و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية " .

الحقيقة أن المشرع اشترط أن تكون الإدانة الجزائية النهائية التي يتعرض لها المنتخب لها علاقة بعهدته الانتخابية حيث تضعه تحت طائلة عدم الانتخاب إلا أن السؤال المطروح : ماذا لو كانت الإدانة الجزائية النهائية ليست لها علاقة بعهدته و ترتب عنها الحبس أو السجن لمدة تفوق السنة مثلا، فهل يقصى المنتخب بقوة القانون في هذه الحالة أم لا؟.

وما مصير المنتخب في الفترة ما بين بداية تنفيذ العقوبة الجزائية و إقرار المجلس الشعبي الولائي الإقصاء بموجب مداولة ؟

¹ ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، جامعة عنابة، الجزائر، ص6-9.

وما هو وضعه القانوني بين إقرار الإقصاء وتثبيته بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية؟¹.

وكبدل لذلك كان على المشرع فيما تعلق بنوع الجريمة التي ارتكبتها المنتخب و ترتب عنها إدانة جزائية مائية أن يحيلنا إلى نص المادة 05 من القانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات . أو تكون صياغة المادة 46 من قانون الولاية على النحو التالي : " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، أو كانت لا تسمح له بأداء مهامه الانتخابية بصورة صحيحة و منتظمة . ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة في أول دورة عادية كانت أو غير عادية . ويخطر الوالي و الوزير المكلف بالداخلية وجوبا في أجال 08 أيام من تاريخ إجراء المداولة ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية في آجال 15 يوما من تاريخ إخطاره " .¹

4 / حصول مانع قانوني : و هنا يتبين أن المشرع لم يوضح أكثر فيما يخص المانع القانون الذي قد يحصل للمنتخب على مستوى المجلس الشعبي الولائي، و الذي يؤدي إلى زوال صفة منتخب بهذا المجلس، الأمر الذي يؤدي إلى فتح الباب واسعا في هذا الصدد .

5/ انتخاب عضو المجلس الشعبي الولائي في مجلس الأمة : و ذلك وفقا لما نصت عليه المادة 107 من القانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات .

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر ، 2004 ، ص 109.

6 / حل المجلس الشعبي الولائي :¹

و ذلك في الحالات المنصوص عليها في المادة 48 من قانون الولاية و هي :

- حالة خرق أحكام دستورية

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

- حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها ، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم، - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من نفس القانون، - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .

المطلب الثاني : الاطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي

طبقا للمادة 13 من قانون البلدية : ((يدير البلدية ويشرف على تسيير شؤونها مجلس شعبي بلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي)).

يشرف على إدارة شؤون البلدية المختلفة مجلس منتخب وجهاز مداولة هو المجلس الشعبي البلدي، وتقتضي دراسة هذا الهيكل المسير التطرق لتشكلته وقواعد عمله وسيره ونظام مداولاته وصلاحياته.

¹ قانون الولاية 07/12 .

الفرع الأول : تشكيل المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق الجدول التالي:

- 7- أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة.
- 9- أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10000 و 20000 نسمة.
- 11- عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 200001 و 50000 نسمة.
- 15- عضو في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 500001 و 100000 نسمة.
- 23- عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 1000001 و 200000 نسمة.
- 33- عضو في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200000.

هذا ويجدر التنبيه أن قانون 1990 لم يعط أولوية لأي فئة من فئات المجتمع عن غيرها وهذا خلافا للمرحلة السابقة حيث كانت الأولوية معترف بها رسميا لفئة العمال والفلاحين والمتقنين الثوريين كما سلف القول.

بالنسبة للانتخابات البلدية أبعد المشرع طوائف معينة وحرمها من حق الترشح للانتخابات المجلس الشعبي البلدي وهذا بغر سد الطريق أمامها حتى لا تسيء استعمال نفوذها لربح المعركة الانتخابية وقد تم حصر هذه الطوائف في المادة 98 من قانون الانتخابات وهي: ((الولاة رؤساء الدوائر الكتاب العامون للولايات أعضاء المجالس التنفيذية للولايات القضاة أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، مسؤولو المصالح البلدية)).

ومن هنا فإن مجال الترشح مكفول لكل من استوفى الشروط القانونية وهي:

-السن 25 سنة كاملة.

-أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .

-أن لا يكون المترشح ضمن أحد حالات التنافي.

-أن يكون المترشح تحت رعاية حزب أو أن يرفق ترشيحه بالعدد اللازم من التوقيعات (150 ناخب إلى 1000).

توزع المقاعد بعد العملية الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة مع تطبيق مبدأ البقاء للأقوى حسب ذات الكيفية المشار إليها سابقا بالنسبة لتوزيع المقاعد على مستوى المجلس الشعبي البلدي.¹

الفرع الثاني: عمل المجلس الشعبي البلدي

يجتمع المجلس إلزاميا في دورة عادية كل ثلاثة أشهر ويمكن أن يجتمع في دورة استثنائية في كل مرة تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك، سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو من ثلث عدد الأعضاء.

ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء وإذا لم يجتمع المجلس لعدم بلوغ النصاب بعد استدعائين متتاليين بفارق ثلاثة أيام على الأقل بينهما تكون المداولات التي تتخذ بعد الاستدعاء الثالث صحيحة مهما يكن عدد الحاضرين.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 130، 132.

وتكون جلسات المجلس علنية وهذا يعني إمكانيات حضور المواطنين لجلسات المجلس وفي هذا الصدد فإن رؤساء البلديات ملزمون بأخذ كل الإجراءات من أجل تخصيص أماكن ملائمة داخل قاعة المداولات غير أن هذا الحضور لا يعطي الحق بالتدخل في النقاش والتداول.

ويمكن كذلك للمجلس أن يقرر المداولة في جلسة معلقة ويتولى الرئيس حسن سير المداولات.¹

ورجوعا للمواد من 41 إلى 45 من قانون البلدية نجد المشرع على غرار قانون الولاية وضع تقسيما رباعيا للمداولات 'مداولات تنفذ منا وأخرى تحتاج إلى مصادقة صريحة وثالثة باطلة بطلانا مطلق ورابعة باطلة بطلانا نسبيا.

1- المصادقة الضمنية: الأصل بالنسبة لمداولات م.ش.ب هو التنفيذ بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية عدا المداولات المستثناة قانونا والتي سنشير إليها وهذا ما قضت به المادة 41 من قانون البلدية وخلال هذه المدة أي 15 يوم يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية المداولة وصحتها. والمتمعن في هذا النص يتساءل لاشك متى تكون بصدد رأي ومتى تكون بصدد قرار؟

الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة واضحة عن هذا التساؤل غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ما ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر وإلا حق للوالي أن يصدر القرار الذي بموجبه يعدم المداولة جزئيا أو كليا.

¹ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر، ص ص188، 187.

2-المصادقة الصريحة : نصت المادة 42 من قانون البلدية على : ((لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

*الميزانيات والحسابات.

*إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية)).

واضح من ذلك أن جهة المصادقة هي الوالي وأن موضوع المداولة ينبغي أن يخص فقط الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية' وهو في نفس الموضوع الذي سيمر بنا بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي الولائي ولقد حمل قانون البلدية حكما جديدا لم نجد له مثيلا في قانون الولاية تمثل في أن المصادقة الصريحة فرض قانون البلدية أن تتم خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خست أحد الموضوعين المشار إليهما متى انتهت مدة شهر.

3-البطلان المطلق: نصت المادة 44 من قانون البلدية : ((تعتبر باطلة بحكم القانون:

-مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارج اختصاصه.

-المداوالات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين والتنظيمات.

-المداوالات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي...)).¹

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص ص 136، 134.

4-البطلان النسبي: طبقا للمادة 45 من قانون البلدية تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لبعض أو كل أعضاء المجلس أو لأشخاص خارجين عن المجلس هم وكلاء عنهم.

والحكمة من إبطال هذا النوع من المداولات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة.¹

وبالنسبة لتنظيمه الداخلي يؤلف م.ش.ب من بين أعضائه لجان دائمة أو مؤقتة لمعالجة المسائل التي تهم البلدية وتشكل اللجان بمداولات المجلس.

ويجب أن تتضمن تشكيلتها تمثيلا نسبيا يعكس المكونات السياسية للمجلس، وهناك ثلاث لجان دائمة هي:- لجنة الاقتصاد والمالية.

- لجنة التهيئة العمرانية والتعمير.

- لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

وتعتبر هذه اللجان أجهزة للتحضير والدراسة من أجل مساعدة المجلس في مهمته.

وميزة هذه اللجان تكمن في أن أشخاصا من غير المنتخبين المحليين يمكنهم المشاركة في أعمالها، ويكون لهم صوت استشاري وهذا ما يسمح للموظفين والأشخاص المختصين وسكان البلدية بتقديم مساعدتهم وآرائهم.²

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 136.

² ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر، ص 187، 188.

الفصل الثاني

رقابة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة

لقد اخضع المشرع المجالس المحلية المنتخبة للرقابة الوصائية من طرف الوالي أو من طرف وزير الداخلية، وقد فرضت هذه الوصاية على المجالس كجهاز أو على اعضاءه أو على أعماله، كما هو الحال في فرنسا.¹

¹ مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 2005 ، ص276.

المبحث الأول

رقابة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة

كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فقد اخضع المشرع المجلس الشعبي الولائي بدوره للرقابة الوصائية سواء من طرف الوالي او من طرف وزير الداخلية، وقد فرضت هذه الوصاية على المجلس كجهاز او على اعضائه او على اعماله، كما هو الحال في فرنسا.¹

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على المجلس ككل وعلى الاعضاء

نظرا لكون الولاية هي جماعة اقليمية، وهي ايضا الدائرة الادارية للدولة بنص قانون الولاية فان المشرع فرض ايضا رقابة على المجلس الشعبي الولائي سواء بصفته جهاز او على اعضائه، من اجل المحافظة على سيره واداء مهامه وتتجسد على النحو الاتي.

الفرع الأول : الرقابة على الأجهزة

وتكرس هذه الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كجهاز على ادائه وسيره، وقد تكون نتيجة هذه الرقابة حل المجلس كلية في حال توفر وتحقق الحالات التالية:

- في حالة خرق احكام دستورية ،
- في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ،

¹ مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 2005 ، ص276.

- عندما يكون الابقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم اثباتها او من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الاغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق احكام المادة 41 من قانون الولاية،
 - في حالة اندماج بلديات او ضمها او تجزئتها،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب،
- يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي وتاريخ تجديده بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، ونفس الحكم موجود في القانون المصري لسنة 1975.¹
- وتفطن المشرع لهذه الحالة، ونص على ان تعين مندوبية ولائية من طرف وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة ايام التي تلي الحل، وتمارس الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والانظمة.
- كما حدد المشرع فترة وجيزة (3 اشهر) لتجديد المجلس الشعبي الولائي المنحل، الا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، كما لا يمكن اجراؤها خلال السنة الاخيرة من العهدة الجارية.

الفرع الثاني : الرقابة على كل عضو في المجلس

انطلاقا من احكام قانون الولاية 07/12 تمارس اليات الوصاية كذلك على المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي حفاظا على حسن سير المجلس وادائه وتكرس على النحو التالي :

¹ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري، الكتاب الاول ، دار الفكر العربي 1977، ص 407

أ- الإقصاء:¹

يقصى العضو المنتخب بقوة القانون عندما يجد نفسه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوفا عليها قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

غير انه يمكن للمنتخب الذي اقصى بموجب حالة التنافي او عدم القابلية للانتخاب ان يطعن في قرار وزير الداخلية امام مجلس الدولة .

كما يمكن اقصاء العضو المنتخب بقوة القانون اذا كان محل ادانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ب - التوقيف:²

يمكن ان يوقف كل عضو منتخب كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف لا تسمح له من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور قرار قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه.

¹ المواد 44، 46 من قانون الولاية 07/12.

² Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, Gualino éditeur 2006 , p 185

كما يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب عن 3 دورات عادية بدون عذر مقبول خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

ج- الاستقالة

لقبول الاستقالة من المجلس الشعبي الولائي، يجب على العضو ان يرسل استقالته الى رئيس المجلس في ظرف محمول مقابل وصل استلام ، ويقر المجلس الشعبي ذلك بواسطة مداولة .

وتجدر الإشارة أنه بعد إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي 92/44 المؤرخ في 1992/02/09 والمرسوم التنفيذي 43/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992، قد تم توقيف كثيرا من أعضاء المجالس الشعبية الولائية، وحل الكثير من هذه المجالس مما أثر سلبا على اداء المجالس المنتخبة آنذاك.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال

إضافة الى تسليط الرقابة الوصائية على الأجهزة، فان المشرع لم يستثن الرقابة على اعمالها شأنه في ذلك شأن المشرع الفرنسي وان اختلفت الطريقة في ممارستها، وتجسد على ارض الواقع على النحو التالي.¹

تخضع أعمال المجلس الشعبي الولائي إلى مراقبة الوالي ووزير الداخلية وتكون نتيجتها، اما المصادقة او الإلغاء او الحل .

الفرع الأول: المصادقة

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق ، ص 330.

لقد تضمن قانون الولاية نوعي المصادقة سواء كانت ضمنية او صريحة وجعل من المصادقة الضمنية الاصل، والمصادقة الصريحة هي الاستثناء.

أ- المصادقة الضمنية:

لقد جعل المشرع الجزائري من المصادقة الضمنية على مداولات المجلس الشعبي الولائي هي الاصل، غير انه مدد آجال سريانها الى واحد وعشرين يوما بعد ما كانت 15 يوما في قانون 09/90، وبذلك تضمنت المادة 54 من قانون 07/12 ما يلي: « مع مراعاة احكام المواد 55،56،57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من ايداعها بالولاية.

اذا تبين للوالي ان مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 اعلاه، فإنه يرفع دعوى امام المحكمة الادارية المختصة اقليميا في اجل الواحد والعشرين يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها».

انطلاقا من احكام هذه المادة يتضح ان المشرع قد خطا خطوة كبيرة في ممارسة الرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي عندما اخضعها لرقابة القضاء، بدلا من رقابة وزير الداخلية ومن هنا يضمن استقلالية هذه الرقابة وما تتميز به من مواصفات.

ب- المصادقة الصريحة

الى جانب المصادقة الضمنية، فقد تضمن قانون الولاية المصادقة الصريحة على بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي من قبل وزير الداخلية نظرا لأهميتها، وذلك ما تضمنته احكام المادة 55 « لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في اجل اقصاه شهران، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه او تبادله .

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الاجنبية.

ومقارنة مع قانون الولاية لسنة 1990 فإن المشرع وسع من ميادين المصادقة الصريحة، بعد الانحرافات التي عرفتھا بعض المجالس الشعبية الولائية على مستوى الوطن لاسيما في سنوات التسعينات، بعدما كانت تقتصر على ميدانين الميزانيات والحسابات واحداث مؤسسات محلية.

وكان من الأحسن لو ألغى المشرع هذا النوع من المصادقة واكتفى بالمصادقة الضمنية واخضعها للرقابة القضائية، لكان المشرع قد قطع شوطا كبيرا في مجال الرقابة القضائية.

الفرع الثاني : الإلغاء

خول المشرع للوالي امكانية رفع دعوى امام المحكمة الادارية يطعن من خلالها الغاء المداولة التي يرى انها اتخذت خرقا لأحكام قانون الولاية.¹

وتجسيدا لذلك تضمنت المادة 53 من قانون الولاية « تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات،

¹ بلفتحي عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الاداري الجزائري، جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق، ص 117

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
 - غير المحررة باللغة العربية ،
 - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته ،
 - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي،
- إذا تبين للوالي ان مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فانه يرفع دعوى امام المحكمة الادارية المختصة اقليميا لإقرار بطلانه .

اما فيما يخص المداولات القابلة للإلغاء يمكن للوالي اثارة بطلانها خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي الذي اتخذت خلالها المداولة، لاسيما تلك التي يكون قد شارك في اتخاذها رئيس المجلس الشعبي الولائي، او اي عضو يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية سواء بأسمائهم الشخصية او ازواجهم او اصولهم او فروعهم الى الدرجة الرابعة او وكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

ويعلن الإلغاء بموجب قرار مسبب صادر عن وزير الداخلية يمكن الوالي أن يطلبه خلال 15 يوما الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي والتي تمت المداولة خلالها .

كما يمكن لكل منتخب أو مكلف بالضريرية أن يطلب اثارة بطلانها خلال أجل 15 يوما بعد الصاق المداولة، ويجب عليه ان يرسل طلبه الى الوالي برسالة موصى عليها مقابل وصل استلام.

من خلال ذلك يتضح ان سلطة الالغاء يتقاسمها كل من وزير الداخلية والقضاء الاداري بعد اخطاره من طرف الوالي، وكان من الاحرى ان يعهد ذلك الى القضاء كلية لكونه الجهة الوحيدة التي تفصل في مدى مشروعية القرارات الادارية.

الفرع الثالث : الحلول

يعتبر الحلول من الصلاحيات التي خولها قانون الولاية لوزير الداخلية لممارسته عند تحقق الشروط القانونية التي نص عليها قانون الولاية، وبذلك تضمنت المادة 163 والمادة 167 على ما يلي :

يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقا للتشريعات السارية المفعول .

وعندما يظهر تنفيذ الميزانية عجزا، يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وتحقيق التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية لاستدراك العجز، يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الاذن بامتناع العجز على مدى سنتين او عدة سنوات مالية.

ومن خلال دراسة أهم الاحكام التي تضمنها قانون الولاية والبلدية المتعلقة بالمبادئ التي تحدد هوية الجماعات الاقليمية في كونها تتمتع بالاستقلال الاداري من جهة، ومقاطعة ادارية تابعة للدولة من جهة اخرى، يمكن استخلاص النتائج التالية:

- اعترف المشرع للولاية والبلدية بالاستقلال الاداري وبالزمة المالية المستقلة، وفي نفس الوقت اعتبرهما مقاطعات ادارية تابعة للدولة.

- خول المشرع لمجالسهما المنتخبة صلاحيات كبيرة تشمل كل الميادين الا انه يغلب عليها الطابع الفضفاض وغير الدقيق كاستعمال عبارات يسهر ، ينسق، في حين اعطى صلاحيات واسعة تقريرية وتنفيذية للوالي بصفته ممثلا للولاية والدولة ، مما اثر سلبا على توزيع المهام والصلاحيات بين الهيئتين.¹

- اخضاع كل اعمال المجلسين الشعبيين البلدي والولائي الى رقابة صارمة سواء كانت ضمنية او صريحة.

- خضوع كل من رئيس المجلس الشعبي واعماله الى رقابة الوالي وخضوع الوالي بصفته هيئة غير ممرضة الى رقابة السلطة المركزية،

- امكانية حل المجلسين من طرف السلطة المركزية بالرغم من كونهما هيئتين منتخبتين .

من خلال ذلك يمكن تقديم التوصيات التالية:

- اعادة النظر في العلاقة القانونية التي تربط السلطة الادارية بالجماعات الاقليمية من اجل اعطائها نوعا من المرونة.

- اعطاء استقلالية اكبر للجماعات الاقليمية تمكنها من اتخاذ زمام المبادرة وتكفل افضل بالحاجيات المحلية.

- التخفيف من آليات الوصاية بانتهاج اسلوب اعلام ممثل السلطة المركزية، واسناد الرقابة للجهة القضائية.

¹ بلفتحي عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الاداري الجزائري، مرجع سابق ، ص 118.

- دعم الجماعات المركزية ماديا وبشرياً من أجل اداء مهامها على احسن حال.

المطلب الثالث : الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة.

يعتبر حل المجلس من أخطر وسائل الرقابة الوصاية فإن المشرع يحيط حق الحل بضمانات خاصة كاشتراط إجراء انتخابات جديدة لاختيار مجلس جديد خلال مدة معينة.

تتمثل أسباب حل المجلس الشعبي الولائي وفقاً لأحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، فيما يلي :¹

- انخفاض عدد الأعضاء لأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.

- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.

- الاختلاف الخطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس.

كما تنص المادة 45 من نفس القانون أن حل المجلس الشعبي الولائي يكون بموجب مرسوم يصدر من طرف مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.

أما في المادة 47 من قانون الولاية رقم 12-07 نجد المشرع قد قام بتحديد طبيعة المرسوم وهو المرسوم الرئاسي الذي يتم به حل المجلس الشعبي الولائي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-09، مصدر سابق الذكر، ص 508.

إضافة إلى حالات حل المجلس وتجليده ككل والتي نصت عليها المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، فالقانون رقم 12-07 وبموجب المادة 48 منه جاء بحالتين جديدتين وهما: ¹

- حالة خرق أحكام دستورية.

- حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وخلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي يقوم وزير الداخلية بناء على إقتراح من الوالي بتعيين مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وعند تنصيب هذا الأخير تنتهي مباشرة مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون.

ويتم تجديد المجلس الشعبي الولائي بإجراء إنتخابات في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر من تاريخ الحل.

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 12-07، مصدر سابق الذكر

المبحث الثاني

رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي

إذا كانت اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة، تباشر اختصاصاتها التمثيلية تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها،¹ فإن هذا يدل على أن مبدأ اللامركزية هو نظام وسط، حيث لا يترتب عليه الخضوع والتبعية للنظام المركزي من جهة، والاستقلال التام والمطلق عن الدولة من جهة أخرى، فلا بد من ربط الهيئة المحلية بالجهاز المركزي، وهذا عن طريق أحد الأركان التي يقوم عليها النظام اللامركزي والمتعلق بالرقابة، والتي تتجسد في الوصاية الإدارية التي تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة وتجسيد مبدأ المشروعية.²

وإذا كانت الجزائر كغيرها من الدول قد تبنت النظام الإداري اللامركزي، حيث كرست ولو بصفة محتشمة عبر دساتيرها هذا المبدأ، بالإضافة إلى تكريسه في قوانين الجماعات المحلية المتعاقبة، آخرها قانون البلدية لسنة 2011، هذا الأخير قد فصل في نوعية العلاقة التي تربط الأجهزة المكلفة بتسيير الجماعة الإقليمية بالسلطة المركزية، ونقصد هنا صور الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة الوصية على المجلس المنتخب.

بالرجوع إلى قوانين البلدية المتعاقبة، نلاحظ أن التشريع الجزائري قد سار على نفس النموذج الفرنسي التقليدي، من خلال التشديد والتنوع في صور الرقابة الممارسة على

¹ نسيم قادري، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 01، لسنة 2016، ص 259 -

² 11 - Philippe PONDAVEN, contrôle de légalité et collectivités territoriales, berger-levrault édition, paris, 2011

المجلس الشعبي البلدي، سواء على الأعضاء المنتخبين ، أو الرقابة الممارسة على المجلس كهيئة وعلى أعماله .

وإذا كانت حجة السلطة المركزية لتبني نظام الوصاية الإدارية، هو توجيه الجماعات المحلية حديثة العهد، وحجتها للاستمرار هنا هو سوء التسيير الذي تشهده أغلب بلديات الوطني، هذه الحجة ما زالت سارية في قانون البلدية الحالي رقم 11-10، الذي وسّع من شدة هذه الرقابة، سواء على المجلس كهيئة وعلى أعضائه، أو على أعمال المجلس المنتخب.

المطلب الأول: الرقابة الوصائية للوالي على الأعضاء المنتخبين.

تلعب الرقابة المفروضة على الإدارة العامة دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، فالدستور الجزائري جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية، ومن أهم صور الرقابة على الإدارة العامة هنالك الرقابة السياسية والتشريعية والقضائية والرقابة الإدارية أو الوصائية، هذه الأخيرة تعد رقابة داخلية خلافا للأنواع الأخرى، فهي تمارس بواسطة قرارات إدارية، تستلزم توافر الأركان القانونية من سبب واختصاص ومحل وإجراءات والغاية من القرار.¹

ولقد كرس المشرع هذا النوع من الرقابة بغرض تحقيق عدة أهداف، منها رقابة المشروعية من أجل مطابقة تصرفات الإدارة المحلية للقانون، وكذلك رقابة الملائمة وتظهر من خلال حرية الإدارة في اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا، بالإضافة إلى رقابة الفعالية وتظهر من خلال رقابة وسير الأعمال بصورة مستمرة ومنتظمة.

¹ عبد الحميد بن عيشة، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري - دراسة مقارنة - المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 01، مارس 2018.

إذا كانت السلطة الوصية تمارس رقابتها على الأشخاص المعيّنين بالوحدات اللامركزية عن طريق الرقابة الرئاسية التي تمارسها هيئات عدم التركيز والمتمثلة في الوالي والإدارة المساعدة له، وهذه الرقابة لا تطرح أي إشكال قانوني أو عملي، غير أن ممارسة الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين هو الذي يثير التساؤل بشأنها، خاصة وأن هؤلاء الأعضاء لا يرتبطون مع أية جهة برابط التبعية والخضوع.¹

الفرع الأول: تدعيم سلطة الوالي في إيقاف عضو المجلس الشعبي البلدي.

يقصد بتوقيف العضو المنتخب، هو تجميد عضويته مؤقتاً، في حالة تعرضه لمتابعة جزائية تحول دون مواصلته في ممارسة مهامه النيابية،² ولقد نص قانون البلدية رقم 11-10 في المادة 43 على هذه الحالة، حيث نصت: "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 عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة."

ومن خلال هذه المادة نستنتج أن تجميد العضوية هو ناتج عن متابعة جزائية والتي حددها المشرع، حيث تتمثل في جناية أو جنحة تتعلق بالمال العام، أو أسباب مخلة بالشرف، أو يكون المنتخب محل تدابير قضائية، وهنا يجب الإشارة إلى أن قانون البلدية السابق رقم 90 . 08 نجده لم يحدد الجرائم التي تترتب عنها تجميد العضوية، ولكن اكتفى

¹ بهي لطيفة، "استقلالية البلدية في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 96.

² المادة 32 في فقرتها الأولى من قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق، ص 491.

بالنص على المتابعة الجزائية، وهذا ما تستعمله الجهات الوصية كأسلوب للتعسف في حق المنتخب.¹

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع في قانون البلدية الحالي قد حذف ضمانه جدّ هامة، حيث نجد أن توقيف العضو يكون بقرار من الوالي، لكن القانون السابق رقم 90-08 كان يجبر الوالي بتسبيب القرار، ومنه فالتشريع الحالي يدعم الوالي بسلطة تقرير واسعة، إذ يكفي فقط تعرض المنتخب لتدابير قضائية بسيطة يرى الوالي أن من شأنها عرقلته في ممارسة مهامه حتى يصدر قراره بتوقيف عضو المجلس الشعبي البلدي.

بالإضافة كذلك نجد أن المشرع قد ألغى ضمانه أخرى في صالح المنتخب، والمتمثلة في استشارة المجلس الشعبي البلدي، وهي تمثل إجراءا جوهريا يترتب عن مخالفته البطلان، وضمانة للمنتخب في مواجهة سلطة الوالي²، لكن قانون البلدية رقم 11-10 قد تراجع عن ذلك ومنح السلطة التقديرية الواسعة للوالي، وهذا ما يؤثر على استقلالية المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: تدعيم سلطة الوالي في إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي.

يعد الإقصاء إسقاطا كلي ونهائي لعضوية المنتخب بالمجلس، وهذا نتيجة حتمية لثبوت الإدانة الجزائية من طرف الجهة القضائية المختصة بصفة نهائية، ويتحقق هذا الوضع تسقط عضوية المنتخب المدان ويستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة الانتخابية، ووفق هذا الإطار نجد أن قانون البلدية الحالي، ومن خلال نص المادة 44 منه، قد تضمن

¹ عبد الناصر صالح، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي للبيوض، العدد 02 ديسمبر 2014، ص 173.

² ناصر لباد، "الوجيز في القانون الإداري"، الطبعة الثانية، سطيف، الجزائر، 2008، ص 142.

هذا الإجراء ونص على أنه: "يقص بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب مقرر...".

ويتضح من خلال نص هذه المادة أن إقصاء العضو يكون بناء على قرار من الوالي، لكن عندما نرجع لقانون البلدية السابق 90-08، نجد أن المجلس هو الذي يعلن الإقصاء، بناء على مداولة، ثم يصدر الوالي قراره بالاعتماد على المداولة، ليبقى فقط للوالي سلطة تثبيت قرار الإقصاء.

غير أن المشرع في قانون البلدية الحالي¹ قد وسّع سلطات الوالي الوصائية على المجلس المنتخب، وتراجع عما كان مكرسا سابقا في إطار الأمر 67-24 المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-09، هذا الأخير أعطى دعما كبيرا للامركزية، وهذا من خلال دور المجلس المنتخب في إقصاء العضو، بحيث يجتمع وجوبا لإبداء رأيه بعدها يرفع الوالي هذا الرأي إلى وزير الداخلية.²

الفرع الثالث: الإنقاص من الضمانات المقدمة لعضو المجلس المنتخب في حالة الاستقالة التلقائية.

تعد إقالة العضو المنتخب آلية رقابية هامة مفروضة على أعضاء المجلس، حيث يتم بموجبها إسقاط العضوية على المنتخب في حال غيابه المتكرر وغير المبرر عن دورات

¹ المادة 92 من القانون رقم 81-09، المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، لجريدة الرسمية، العدد 27، المؤرخة في 07 جويلية 1981.

² هاني علي الطهراوي، "قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص 148.

المجلس، وفي هذا الإطار تنص المادة 45 من قانون البلدية على أنه: "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك"، من الواضح أن هدف المشرع من هذه الإجراءات، هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور دورات المجلس، ومحاربة ظاهرة الغياب التي بدأت تتوسع أكثر فأكثر.

ونجد كذلك أن المشرع قدم ضمانات للمنتخب المتغيب، تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، أما إذا تغيب رغم صحة التبليغ المرسل إليه، عدّ قرار المجلس بإقرار الاستقالة صحيح، غير أنه لو نرجع للأمر 67 . 24 المعدل والمتمم بموجب القانون 81 - 09، فقد أعطت للمنتخب ضمانات جد هامة، إذ يمكن له الطعن قضائياً والدفاع عن حقه، وهذا عكس قانون البلدية الحالي الذي جاء خالياً من هذه الضمانة.

وبذلك يكون المشرع من خلال قانون البلدية قد شدد ووسّع الرقابة على الأشخاص المنتخبين، واقترب أكثر من محتوى قانون البلدية لسنة 1967، وتوجه نحو تكريس منطق الموظف أكثر منه المنتخب، وإن كانت الغاية من ذلك ضبط حضور دورات المجلس وضمان سيرها ومشروعيتها، وامتدت هذه الرقابة إلى المجلس الشعبي البلدي كهيئة، من خلال توسيع نطاق حل هذه المجالس المنتخبة.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

إذا كانت المجالس الشعبية البلدية تمارس اختصاصاتها المتعددة والمتنوعة عبر الوسيلة القانونية وهي المداولة، غير أنه وحفاظاً على سلامة هذه المداولات ومشروعيتها من

جهة، وحفاظا على دولة القانون والمؤسسات، فلا بد من فحص مدى ملائمة المداولات للتشريع والتنظيم المعمول به، وعندما نرجع لقانون البلدية رقم 10-11، نجد أن المشرع قد أخضع مداولات المجلس المنتخب إلى إحدى آليات الرقابة والمتمثلة في التصديق (الفقرة الأولى) أو البطلان (الفقرة الثانية) أو الحلول (الفقرة الثالثة).

الفرع الأول: سلطة المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

تخضع مداولات المجلس المنتخب إلى شكل من أشكال الرقابة، والمتمثل في اشتراط التصديق عليها حتى تكون قابلة للتنفيذ، وتكون مداولات المجلس كأصل عام قابلة للتنفيذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصائية، وهذا بمجرد مرور مدة معينة من إيداعها لدى الولاية كقاعدة عامة، لكن بعض المداولات المذكورة على سبيل الحصر تحتاج إلى مصادقة صريحة من جهة الوصاية حتى تكون قابلة للتنفيذ.

وإذا كان التصديق هو عمل قانوني، تعلن بمقتضاه سلطة الوصايا، أن القرار الصادر من طرف المجلس المنتخب، متفق مع أحكام القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة، وأنه واجب التنفيذ¹، فإن تصديق السلطات الإدارية على قرارات وأعمال المجلس الشعبي البلدي يأخذ صورتين، وهما التصديق الضمني (أولا) والتصديق الصريح (ثانيا).

أولا: التراجع عن مكتسبات القانون 08-90 فيما يتعلق بتقصير مدة المصادقة على المداولات الغير خاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي.

يكون التصديق على المداولة ضمنيا، إذا اعتبر المشرع سكوت سلطة الوصاية بعد انتهاء الأجل الممنوح لها لإعلان رأيها موافقة منها على القرار الخاضع لرقابتها، كما قد

¹ عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، دار المفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، 1973، ص169.

يكون التصديق ضمنياً، إذا نص القانون على أن سكوت جهة الوصاية ومرور فترة زمنية منصوص عليها على أنه رفض التصديق، وعليه يتضح أن التصويت الضمني يتحدد بموقف المشرع¹، حيث نصت المادة 56 من قانون البلدية الحالي على أن "تصبح مداوالت المجلس قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية."

وهنا يتضح أن مداوالت المجلس تدخل حيز التنفيذ بمجرد مرور أجل 21 يوم من تاريخ إيداعها، لكن لو نقارن بين التشريع الحالي، وقانون البلدية السابق²، نجد أن المشرع قد غير المدة والتي كانت خمسة عشر يوماً لتصبح حالياً واحد وعشرون يوماً، وهو ما بررته لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، أن تمديد هذا الأجل، هو يمنح فرصة لجميع الأطراف من أجل نفاذ المداولة والطعن فيها، خاصة بعد المسافة بين مقار البلديات ومقر الولاية بالنسبة لمناطق الجنوب.

وبالتالي نلاحظ أن المشرع في قانون البلدية رقم 11-10 قد تراجع عن مكتسبات القانون السابق، وهذا فيما يتعلق بتقصير مدة المصادقة على المداوالت الغير خاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، حيث خفضت المادة 41 من قانون البلدية رقم 90-08 المدة، من 20 يوماً التي كانت مكرسة في أول قانون بلدي إلى 15 يوماً، لكن التشريع الحالي رفع الأجل إلى 21 يوماً تتم خلالها المصادقة، وهنا يتضح منح سلطة أكبر للوصاية من أجل فحص المداولة، ليبقى التساؤل مطروح، كيف أن أجل 20 يوماً كافٍ للسلطة

¹ علي خاطر الشنطاوي، "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2007، ص 249.

² لمادة 41 من قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق، ص 491.

الوصائية أن تفحص المداولة في 1967، ونحن اليوم في 2018 ونزيد في الأجل إلى 21 يوما.¹

وإن منح المشرع للمجالس الشعبية البلدية بموجب كل القوانين المتعاقبة، تنفيذ أعمالها بمجرد مرور مدة زمنية من وضعها لدى الولاية دون اشتراط صدور رد صريح منها، غير أن هذه التقنية بعيدة عن الواقع العملي، حيث لا يقوم المنتخبون بتنفيذ المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة للوالي، مما يجعل التأشير على المداولات تمثل شرطا لازما بسبب خوف المنتخبين من ممارسة صلاحياتهم، رغم اعتراف القانون بهذه الآلية أو جهلهم بها أصلا.

ثانيا: التوسيع من نطاق المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي.

إذا كان الأصل لنفاذ مداولات المجلس المصادقة عليها ضمنيا، فقد حدد المشرع، بعض المداولات التي تتطلب المصادقة الصريحة، من طرف الجهة المختصة، وبعد التصديق الصريح أمام السلطات الممنوحة للوصاية، لأنه شرط أساسي لنفاذ المداولة، حيث ألزم قانون البلدية الوالي، بالتصديق مسبقا على بعض المداولات والتي حددها حصرا في المادة 57 منه، "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية:

. الميزانيات والحسابات؛

. قبول الهبات والوصايا الأجنبية؛

. اتفاقيات التوأمة؛

¹ هشام بن وزرق، "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر: دراسة في إطار قوانين البلدية"، المرجع السابق، ص 17-18.

. التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

واضح من نص هذه المادة أن جميع هذه الحالات تحمل في موضوعها خطورة كبيرة، سواء تعلق الأمر بالميزانية، أو الوصايا الأجنبية، بالإضافة إلى التنازل عن الأملاك العقارية، لذا وجب أن تدرس هذه المواضيع جيدا، وإخضاعها للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، غير أن ما يلاحظ على هذه المادة، أنها وسعت من المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، حيث أن في قانون البلدية السابق¹، نص فقط على أن المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وكذلك إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وكذلك إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، هي التي تخضع للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، كما أنه عندما نرجع لمشروع قانون الجماعات الإقليمية، فقد وسّع كثيرا من المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، حيث وصلت إلى 07 حالات.

وبالمقابل نجد أن المشرع وحماية للمصلحة المحلية من التعطيل والتماطل من طرف الوالي في المصادقة على المداولات، نص على أنه عندما يخطر الوالي من أجل المصادقة على المداولات الواردة في المادة 57، ولم يعلن عن قراره بالرفض أو قبول المصادقة خلال مدة 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، فإنها تعتبر مصادقا عليها، وهذا ما يعني أنه وعلى الرغم من أن مداولات المجلس تتضمن أحد المواضيع السالفة الذكر، تعد نافذة إذا لم يصادق عليها الوالي خلال أجل 30 يوما، حيث تعد هذه الفترة قيد زمني مفروض على الوالي في ممارسة الرقابة الوصائية على أعمال المجلس المنتخب.

¹ لمادة 42 من قانون البلدية رقم 90-08، المرجع السابق، ص 492.

وبالتالي فإن قانون البلدية الحالي رقم 10-11 ورغم صدوره بعد 21 سنة على قانون 08-90، غير أنه لم يكن في مستواه، وتراجع عن الكثير من المكتسبات في إطار هذا القانون، حيث يجب إعادة تنظيم الرقابة الممارسة على المجلس المنتخب، حتى تتماشى مع تطورات الحكم المحلي في العالم، من خلال تكريس ضمانات أكبر لاستقلالية المجلس المنتخب.

لنتأكد كذلك استمرارية تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس المنتخب وأعماله، من خلال مشروع قانون الجماعات الإقليمية، حيث نجد تضخم في حالات حل المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى ارتفاع عدد المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي إلى 07 حالات، بعدما كانت 04 حالات فقط، وبالتالي يعتبر هذا النص أكثر تشددا من الأمر 24-67.

ثالثا: التيسير في إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر الإلغاء قرار إداري، تخذه الجهة الوصية، استنادا إلى سلطتها المحددة بقوة القانون لإزالة قرار الجهة اللامركزية لمخالفته مبدأ المشروعية أو المصلحة العامة، مع مراعاة المواعيد القانونية لضمان استقرار الأوضاع القانونية، فالإلغاء هو إجراء أو وسيلة رقابية لاحقة على أعمال المجلس، لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة المركزية، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون ومتعارضا مع المصلحة العامة.

ويعد هذا الإجراء من أهم أوجه الرقابة الممارسة من طرف الجهات الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، غير أن دور سلطة الرقابة يقتصر فقط على إلغاء المداولة كليا

دون أن تملك إلغاءها جزئيا، والموافقة على بعض منها، إذ يعتبر ذلك تعديل للمداولة وهذا ما لا تملكه السلطة الوصائية.¹

وبالرجوع لأحكام قانون البلدية رقم 10-11 ومشروع القانون المتعلق بالجماعات الإقليمية الجديد ومختلف القوانين المتعاقبة، نجد أن المشرع قد ميّز بين نوعين من البطلان، حيث هناك البطلان المطلق للمداولات بقوة القانون، وقد حدد المشرع في قانون البلدية المداولات التي تخضع للبطلان المطلق، غير أنه بالرجوع إلى مشروع قانون الجماعات الإقليمية نلاحظ أنه توسّع كثيرا في حالات البطلان المطلق للمداولات، ولدينا البطلان النسبي أي المداولات القابلة للإبطال والمتعلقة بقرارات المجلس التي يشارك فيها أعضاء لهم مصلحة في هذه المداولات.

1: غموض يكتنف حالات البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

لقد حدد قانون البلدية الحالي رقم 11/10²، المداولات الباطلة بقوة القانون وتتمثل في المداولات المتخذة خرقا للدستور، وغير المطابقة للقانون، والتنظيمات والمداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، وكذلك المداولات غير المحررة باللغة العربية، وهنا يتضح موقف المشرع على احترام المداولات للأحكام القانونية في الدولة، وكذلك أسس الوحدة الوطنية، بالإضافة إلى التقليل من المداولات الخاضعة للبطلان المطلق، بالمقارنة مع قانون البلدية السابق رقم 90-08، غير أننا نلاحظ أن مشروع قانون الجماعات الإقليمية الجديد قد وسّع من عدد المداولات التي تبطل بقوة القانون إلى 06 حالات.

¹ عمار بوضياف، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، العدد 01، لسنة 2010، ص10.

² المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11، المرجع السابق، ص12.

2: التراجع عن الضمانات المكرسة في إطار قانون البلدية 90 . 08 والمتعلقة بالبطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي.

يعتبر البطلان النسبي إحدى الآليات الرقابية التي تمكن السلطة الوصية من فرض رقابتها على أعمال المجلس، وذلك لإمكانية إبطال مداولاتها التي تعثر بها بعض العيوب، والهدف من هذا الإجراء، هو المحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله، بإبعاد أعضائه عن كل شبهة.

وفي إطار حرص المشرع على ضمان نزاهة وشفافية مداولات المجلس، فقد أكد على عدد من القواعد والإجراءات التي يتوجب على أعضاء المجلس ورئيسه مراعاتها أثناء المداولة وإلا كانت باطلة، وهذا بنص المادة 60 من قانون البلدية الحالي، حيث نصت على حق الوصاية بإبطال مداولات المجلس التي شارك فيها رئيس المجلس أو أحد الأعضاء، وتتعارض مصالحهم مع المصالح المحلية للبلدية، وتمتد هذه الرقابة حتى إلى أزواج المنتخبين وأصولهم وفروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة.

وتبطل هذه المداولة بموجب قرار مغل صادر عن الوالي، غير أن المشرع لم يحدد المدة الواجب احترامها من أجل إبطال هذه المداولة.

الفرع الثالث: سلطة الوصاية في الحل محل المجلس المنتخب.

الأصل أن الهيئات البلدية تقوم بممارسة اختصاصاتها وقت ما حدده المشرع، غير أن هذا الأخير يجيز وفي حالات استثنائية حلول الهيئات المركزية محل الهيئات اللامركزية والقيام بأعمالها إذا لم تقم بها بقصد، أو لعجز أو إهمال، وذلك لضمان استمرارية العمل الإداري، وبالتالي فالحلول هو وسيلة رقابية تمكن سلطات الوصاية من الحل محل

المجلس، في حالة امتناعه عن اتخاذ القرارات المتعلقة باختصاصاتها الإجبارية، التي يتعين عليها ممارستها إلزامياً.

وتبعا لخطورة هذا الإجراء، فإن قانون البلدية قيده من حيث الاختصاص والموضوع والإجراءات، حيث نص قانون البلدية على سلطة حلول الوالي محل المجلس المنتخب كجهاز للمداولة أو الحلول محل رئيس المجلس كجهاز تنفيذي، من خلال المواد 100، 101 و 102، وهذا عند عدم اتخاذ السلطات البلدية الإجراءات اللازمة المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، لاسيما تلك المتعلقة بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، وكذلك حالة امتناع رئيس المجلس عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات بعد انتهاء آجال الإعذار الموجه له، بالإضافة إلى حدوث اختلال بالمجلس يحول دون التصويت على ميزانية البلدية.

فإذا كانت المجالس المنتخبة البلدية، تمثل المكنة والوسيلة الأساسية لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وأداة لتفعيل مبادئ الديمقراطية، وفقا لما نص عليه الدستور والقانون، وهي بهذا تعكس الإرادة الشعبية المحلية وتكريس اللامركزية الإدارية، غير أن المشرع مكن السلطة الوصية من انتهاج إجراءات رقابية جدّ مشددة في مواجهة المجلس المنتخب، والتي تتجلى أخطرهما في حل المجلس استنادا لحالات منصوص عليها في التشريع، وهذا ما يؤثر بشكل مباشر على استقلالية البلدية.

مما سبق اتضح أن المشرع مكن السلطة الوصية من ممارسة رقابة واسعة ومتشددة، سواء على المجلس كهيئة أو على المنتخبين، أو حتى على أعمال المجلس المنتخب، خاصة وأن المشرع في قانون البلدية رقم 11-10 قد تراجع عن الكثير من الضمانات التي تم تكريسها في إطار التشريع السابق 90-08.

بالإضافة إلى أن مشروع القانون الجديد المعدل لقانون البلدية رقم 11-10، نجده قد وسّع كثيرا من الرقابة الوصائية خاصة فيما يتعلق بالبطلان المطلق للمداولات، وكذلك الخاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي، مع الاستمرارية في تبسيط أسباب حل المجلس المنتخب، خاصة مع غياب وضعف ضمانات حماية المجالس الشعبية البلدية من سلطة الحل.¹

غير أن هذه الرقابة لا تأخذ على إطلاقها²، بل أدرج قانون البلدية إضافة جديدة في صالح المنتخبين المحليين والمتعلقة بإجراء التظلم الإداري، وكذلك الطعن القضائي، غير أن هذه الضمانات يعترض تطبيقه في الممارسة عدة عوائق، سواء تعلق الأمر بالنص القانوني في حد ذاته أو المنتخبين المحليين.

المطلب الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

يعتبر الحل من أشد مظاهر الرقابة الوصائية وأخطرها لذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون ينص صريح ضمانا لمبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية. تتمثل صور الوصاية على المجلس الشعبي البلدي في الحل حيث يتم إنهاء مهامه قانونيا.

وتعود أسباب حل المجلس وفقا للمادة 34 من قانون البلدية رقم 90-08 إلى:

- إنخفاض عدد الأعضاء الأقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الإستخلاف.

- الإستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.

¹ فايزة يوسف، "تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015-2016، ص280

² عادل ذبيح، "تشكيل المجالس المنتخبة وأثرها على عملها"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2018-2019، ص303.

- في حالة وجود إختلاف خطير بين الأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

- ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها. كما تنص المادة 35 من نفس القانون على ما يلي: «لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية».¹

فحسب هذه المادة تكون وسيلة الحل بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهذا لم يحدد المشرع طبيعة المرسوم إن كان مرسوم رئاسي أم تنفيذي. وخلافا لهذه المادة، نجد المادة 47 من قانون البلدية رقم 11-10 حددت طبيعة المرسوم الذي يتم به حل المجلس وهو مرسوم رئاسي.

وخلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي يتم تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية، وهذا ما نص عليه في نص المادة 48 من نفس القانون المذكور أعلاه.

المطلب الثالث : الضمانات القانونية لمواجهة الرقابة الوصائية المشددة في إطار قانون البلدية رقم 11-10.

إن احترام مبدأ المشروعية يشكّل قيدا هاما على جميع تصرفات الإدارة، بما فيها ما تصدره من قرارات إدارية، تشكل عصب العمل الإداري، من ذلك يطلق على الدولة تعبير الدولة القانونية، نظرا لخضوعها فيما تقوم به من إجراءات وأعمال لحكم القانون وإنزال

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم 90-08، مصدر سابق الذكر، ص 491.

أحكامه فعليا، فلا تقوم بأي نشاط إلا وفقا للأوضاع والشروط المقررة لذلك، وعليه فإن الدولة القانونية تقوم على فكرة أساسية هي أن القانون هو الحاكم.¹

وتكريسا لهذا المبدأ، فقد نص قانون البلدية الحالي في مادته 61 على أنه يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة المجلس المنتخب.

حيث تخضع قرارات الوالي المتضمنة رقابة مداولات المجلس الشعبي البلدي لرقابة، تركز مبدأ الشفافية والمساءلة في التسيير، وكضمانة قانونية تهدف إلى إحداث توازن بين الجماعة الإقليمية التي تمثل اللامركزية، وسعيها لتحقيق مصالح الهيئة الناجبة على مستوى البلدية، وكذا بين الوصاية الإدارية الساهرة على تطبيق القانون من جهة، وتشجيع السياسة المركزية على حساب المصالح المحلية المتميزة من جهة أخرى.

وبهذا يكون المشرع قد أحدث قفزة نوعية نحو بناء دولة القانون، وهذا من خلال منح آليات تحد من الرقابة الوصائية التعسفية، حيث أعطى لرئيس المجلس كامل السلطة في اختيار اللجوء للتظلم الإداري، أو الطعن القضائي، للحيلولة دون تنفيذ قرارات الوالي باعتباره السلطة المتضمنة بطلان أو رفض المصادقة على المداولات، غير أن هذه الآليات اتضحت عدم فعاليتها في الحد من شدة الرقابة الممارسة على المجلس المنتخب، وهذا على عكس بعض التشريعات المقارنة التي أعطت ضمانات جد واسعة لاستقلالية المجالس المحلية.

¹ ماجد راغب الحلو، "القضاء الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1995، ص10

الفرع الأول: صعوبة تجسيد الضمانات القانونية لمواجهة الرقابة الوصائية المشددة.

لقد أعطى المشرع في قانون البلدية رقم 10-11 وسائل وآليات قانونية للمنتخبين المحليين، يمكن بواسطتها مواجهة الرقابة الوصائية، وتتمثل هذه الآليات، في إجراء التظلم الإداري من طرف رئيس المجلس، وقد تم تكريسه لأول مرة في التشريع الجزائري، بالإضافة لحق رئيس المجلس في الطعن قضائياً ضد قرارات الوالي، المتعلقة بإبطال المداولة أو رفض التصديق عليها.

أولاً: تخوّف رؤساء المجالس الشعبية البلدية من ممارسة حقهم في التظلم الإداري ضد قرارات السلطة الوصية.

يعد التظلم الإداري أحد صور الضوابط الشرعية والضمانات القانونية لكفالة مشروعية القرارات، باعتباره آلية، منحها المشرع لذوي الشأن من أجل الاعتراض على القرارات الإدارية المعيبة التي تمس مصالحهم، حيث يعد التظلم وسيلة إدارية غير قضائية لتحريك عملية الرقابة الإدارية وحل المنازعات ودياً وإدارياً.

حيث يعتبر التظلم شكوى يقدمها صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار، أو إلى الجهة الرئاسية، يلتزم فيها إعادة النظر في القرار الإداري الذي أضر بمركزه القانوني سواء بإلغائه أو سحبه، أو تعديله، قبل اللجوء إلى القضاء، وذلك لعدم مشروعيته أو ملائمته، ويهدف هذا الإجراء إلى حل المنازعات الإدارية بأقصر الطرق وبأقل الجهود والتكاليف.¹

يرفع التظلم الإداري ضد القرارات الإدارية، إلى الجهة مصدرة القرار أو إلى السلطة السلمية، قصد إعادة النظر في موضوعها، أو إجراءاتها، لتحقيق مبدأ المشروعية وتمكين الإدارة من

¹ سليمان الطماوي، "القضاء الإداري"، دار الفكر العربي، مصر، 1986، ص 553

مراجعة قراراتها قبل اللجوء للقضاء، ولهذا إذا اختار رئيس المجلس وسيلة التظلم الإداري، كإجراء لرقابة مشروعية قرارات الوالي الراضة للمصادقة على مداوات المجلس، فإنه يرفعه ضد الوالي بصفته مصدر القرار، أو إلى وزير الداخلية والجماعات المحلية بصفته رئيساً إدارياً للوالي.

وهنا يمكن القول أن المادة 61 من قانون البلدية، قدمت إضافة جديدة تتعلق بالتظلم، فأجازت لرئيس المجلس أن يقدم تظلماً إدارياً أمام الجهات المختصة، ولم تحدد طبيعة التظلم كونه ولائياً أو رئاسياً، وهذا عكس قانون البلدية لسنة 1967، الذي حدد الجهة التي يكون أمامها وهي وزير الداخلية.¹

غير أنه عندما نرجع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية²، ومن خلال مادته 830، حيث لم يشر إلى التظلم الرئاسي واكتفى بالنص على التظلم الولائي، وهو ما نستنتج من عبارة "... يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار..."، وهذا ما يعني تخلي المشرع عن التظلم الرئاسي تبسيطاً للإجراءات وضماناً لحسن سير المرافق العمومية، وهذا بالنظر لما قد يسفر عنه التظلم الرئاسي من ثقل الإجراءات والتباطؤ في تنفيذها.

وتجدر الإشارة إلى أن التظلم الإداري يحقق فوائد عديدة، حيث يعتبر إجراء سريع وغير مكلف من الناحية المالية، وقد يحسم النزاع بين المجلس والوالي في أجل قصير، خلافاً للمنازعة القضائية التي تستغرق وقتاً أطول، وقد تمتد للاستئناف أمام مجلس الدولة، لذلك فقد أحسن النص الجديد عندما كفل لرئيس المجلس أحقية تقديم طعن إداري، يمكن بواسطته

¹ المادة 108 من الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

² القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

الوصول لحل توفيقى يفصل في النزاع وتجنبنا للدعاوي القضائية التي تهدر الأموال والوقت الكبير.¹

يجب على رئيس المجلس إذا اختار هذا الإجراء، أن يحترم كافة الشروط المنصوص عليها قانونا، خاصة شرط الأجل والمحدد بـ 04 أشهر من تاريخ تبليغ أو نشر القرار، وأن يكون أمام الجهة المختصة، وإن لم يحدد قانون البلدية هذه الجهة، هل هي الوالي أم وزير الداخلية، غير أنه بالرجوع لقانون الإجراءات المدنية، فقد اشترط أن يكون التظلم أمام مصدر القرار، أي التظلم أمام الوالي، وهنا نتساءل عن إمكانية هذا الأخير التراجع عما أصدره، أمام انعدام ما يجبره عن ذلك.

كما يعد سكوت الوالي عن الرد على التظلم المقدم من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي، بمثابة قرار الرفض يحتسب من تاريخ تبليغ الطعن، وفي هذه الحالة يستفيد رئيس المجلس من أجل شهرين إضافيين لتحريك الدعوى القضائية الإدارية، أما في حالة رد الوالي فيحتسب أجل شهرين من تاريخ التبليغ.

ثانيا: عدم ممارسة رؤساء المجالس الشعبية البلدية لحقهم في الطعن القضائي ضد قرارات السلطة الوصية.

بالإضافة لإمكانية المنتخب البلدي الطعن إداريا حول قرار الوالي المتعلق بالمداولة، أعطى كذلك قانون البلدية ضمانات أخرى تتمثل في إمكانية المجلس المنتخب عن طريق رئيسه أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة، في كل قرار صادر عن الوالي، موضوعه إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها، وهذا حل منصف من جانب المشرع.

¹ ، الجريدة الرسمية، العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008 ، ص 08.

فإذا حدثت منازعة بين السلطة الإدارية ممثلة في الوالي، والسلطة المنتخبة ممثلة في المجلس المنتخب، لذا حرص المشرع على إبراز طرق لتسوية هذا النزاع¹، بحيث يمكن أن يعرض النزاع على هيئة محايدة هي السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري، وهذا خلافاً للنظام المركزي، إذ لا يمكن للمرؤوس الطعن في قرار رئيسه الإداري، بسبب السلطة الرئاسية.

وبالتالي قد جعل المشرع الجزائري من القضاء، وسيلة وملجأ للمجالس الشعبية البلدية قصد الفصل في مشروعية قرارات الوصاية المبطلّة لأعمال المجلس، إذ يعتبر القضاء حامي مبدأ المشروعية، ويتصدى للقرارات التي تتخذها الجهات الإدارية مخافة للنصوص القانونية المعمول بها، حماية للمجلس المنتخب من تعسف السلطة الوصائية، عن طريق القرارات التي تتخذها في إطار الرقابة على أعمال المجلس، مما يستدعي تدخل القضاء لفض النزاعات الناشئة بين أشخاص القانون العام.

والجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفاً فيها باعتبارها مدعى عليها هي المحاكم الإدارية التي تم استحداثها بموجب القانون رقم 98 . 02²، وفي هذا الإطار قد أكدت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات التي تكون الولاية طرفاً فيها، تكريساً للمعيار

¹ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريع الجزائري والتونسي"، مداخلة أُلقيت بمناسبة الملتقى الدولي حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 03-04 ماي 2009، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06، ماي 2009، ص24

² Voir aussi : Hélène MANCIAUX, le contentieux entre personnes publiques, R.R.J, volume N01, 2004, p 922

العضوي وطبيعة أطراف النزاع، ومن الطبيعي القول أن قرار المحكمة الإدارية يقبل الطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة طبقاً للقانون العضوي 98 . 01 المتعلق بمجلس الدولة، وطبقاً للقانون 98 . 02 المتعلق بالمحاكم الإدارية.

وفي هذا الإطار يفحص القاضي الإداري مشروعيات قرارات الوالي، والمتضمنة الرقابة على مداولات المجلس المنتخب، من حيث الاختصاص ، والشكل والإجراءات القانونية، وتمتد رقابته إلى فحص المشروعية الداخلية لهذه القرارات، ليراقب محلها والأسباب الدافعة لاتخاذها، ومدى سعيها لتحقيق المصلحة العامة، من خلال فحص ركن الغاية من القرار المتخذ.¹

كما يؤدي تأكد القاضي الإداري من عدم مشروعية القرار الإداري المتخذ من طرف للوالي، الذي يرفض بموجبه المصادقة على مداولة المجلس المنتخب، أو يقر ببطلانها، إلى إلغائه وإعدام أثاره القانونية، مما يسمح بتنفيذ المداولة بعد الحصول على النسخة التنفيذية للحكم القضائي.

وبذلك يكون استقلال البلدية حقا قابله المشرع بالحماية القضائية، يمكن ممثلها عند اللزوم اللجوء لطعن قضائي في أعمال جهة الرقابة الوصائية التي تتجاوز سلطاتها الرقابية، كما حددها القانون، وذلك من أجل الحكم بإلغاء العمل الوصائي غير المشروع، إلا أن الواقع العملي يطرح قلة أو انعدام استعمال هذه الوسيلة من طرف أغلبيته بلديات الوطن، وهذا إما

¹ القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، يتعلق باستراتيجية ات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق لـ 04 مارس 2018 الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018، ص 06

لجهل معظم المنتخبين بها، أو لعدم تحملهم مسؤوليتهم، وهذا ما زاد طغيان الرقابة الوصائية عليها.

خاصة وأن هذا الإجراء رغم أهميته، إلا أنه يطرح إشكالا قانونيا يتعلق بسلطة القاضي الإداري، في إصدار أوامر للوالي بغرض المصادقة على مداولة رفض التصديق عليها، خاصة إذا تعلق الأمر بمحاور تخص رقابة الملائمة، إذ قد تقدر سلطة الوصاية ممثلة في الوالي بأن الوضع لا يسمح بتنفيذ المداولة رغم شرعيتها¹

ورغم تكريس قوانين البلدية المتعاقبة لضمانات في مواجهة الرقابة الوصائية المشددة، من خلال الطعن القضائي لمخاصمة قرار الوالي برفض المصادقة على مداولة المجلس المنتخب، كما أضاف قانون البلدية الحالي، إمكانية التظلم الإداري من طرف رئيس المجلس، ضد قرار الوالي القاضي ببطلان أو عدم المصادقة على المداولة، لكن نجد أن الممارسة العملية أثبتت عدم لجوء المنتخبين المحليين لمثل هذا الإجراء.

خاصة وأن المشرع قد حرم المنتخبين من ممارسة هذه الضمانات، من خلال عدم إلزام الجهات الوصية بتسبيب قراراتها الراضية للمصادقة على المداولة، وهذا ما يؤدي إلى تعسف الولاية في استعمال حقهم في رفض المصادقة، مما يصعب عملية الطعن القضائي من طرف المجلس المنتخب ضد قرارات الجهة الوصية.

¹ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريع الجزائري والتونسي"، المرجع السابق، ص24.

الفرع الثاني: ضرورة مسايرة بعض التشريعات المقارنة التي منحت ضمانات أوسع

لمواجهة الرقابة الوصائية: "تكريس الرقابة القضائية."

لقد اتضح أن المشرع الجزائري وعبر كافة قوانين البلدية المتعاقبة، مازال يسير على نفس منهج المشرع الفرنسي فيما يتعلق بالتصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي، فقبل سنة 1982 كانت الرقابة على البلديات الفرنسية تتم من طرف المحافظ أو مساعديه أو المجلس العام واللجنة الدائمة، وذلك بالنسبة للقرارات ذات الطبيعة الهامة وخاصة الأمور المالية.

لكن بعد صدور قانون 21 مارس 1982، فقد تم تكريس حرية أكبر للمجلس المنتخب، وهذا من خلال إلغاء الرقابة الوصائية والاعتماد على الرقابة القضائية، ومنذ صدور هذا التشريع أصبحت كل القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية الفرنسية تنفذ بقوة القانون بعد نشرها، أما الاستثناء فيتعلق ببعض المواضيع المتعلقة بالضبط الإداري وإبرام العقود والقرارات المتعلقة بالتعيين والترقية أو الجزاءات والتسريح، حتى في هذه الحالات فالمحافظ تم تقييد سلطته بفحص شرعية القرارات دون الملاءمة.

فإذا كانت شرعية يقوم المحافظ بإعلام المجلس المنتخب، وإذا كانت غير ذلك فعليه إخبار المجلس في أجل 20 يوما، بأنه سوف يلجأ للقضاء للطعن في صحة المداولة في أجل شهرين من تبليغه، بالإضافة إلى أن سلطة تعليق تنفيذ هذه المداولة هي من اختصاص القضاء.

ولقد تدعمت هذه الضمانات أكثر بصدور القانون 2004-809، حيث كرس مبادئ جديدة لعلاقة السلطة المركزية بالبلديات، وأدخلت تعديلات على الرقابة الإدارية الممارسة على المجلس المنتخب، وهذا من خلال تقليص مدة تحويل القرارات الفردية في ميادين

الوظيفة العمومية والتعمير إلى 15 يوما من توقيعها، خاصة وأن إرسال أعمال المجلس إلى ممثل الدولة يكون عن طريق الوسائل الالكترونية.

بالإضافة إلى التقليل من عدد المداولات التي يفرض تحويلها إلى ممثل الدولة قبل تنفيذها، حيث أقصى من قائمة الأعمال المعنية بالإرسال إلى المحافظ، القرارات المتعلقة بتوقف السيارات، وكذلك القرارات المتعلقة بتسيير المستقبل الوظيفي للموظفين وشهادات المطابقة المتعلقة بالتعمير، وفي هذا الإطار يجوز لممثل الدولة أن يطلع في أي وقت على المداولات التي يفرض التشريع إرسالها للمحافظ، وله فقط الحق للجوء للقضاء يطلب إلغاء هذه الأعمال خلال أجل شهرين من تاريخ طلبه.

وإذا كانت حرية الجماعات المحلية في التسيير أحد أهم مظاهر اللامركزية الإدارية، لأن هذه الحرية من شأنها جعل المجلس المنتخب صاحب سلطة واتخاذ القرار على المستوى المحلي، مما يمكنه من الاستجابة لانشغالات السكان، غير أن هذا المبدأ قد تجاهله المؤسس الدستوري، إذ أغفل التطرق لحرية المجلس المنتخب في التسيير، مع تهميش كلي للامركزية، مما يجعل السلطة التنفيذية والتشريعية المتحكم الفعلي في اختصاصات الجماعات المحلية.

ومنه نجد أن الإطار القانوني المؤطر للرقابة الوصائية في الجزائر، يتسم بالاستمرارية في التشديد من خلال الاستحواذ على سلطة اتخاذ القرار، وهذا عبر كل نصوص الجماعات الإقليمية المتعاقبة، هذه الأخيرة تأثرت بالنموذج الفرنسي التقليدي الساري قبل 1982، لكن نجد أن المشرع الفرنسي وبعد صدور قانون 21 مارس 1982، فقد أدخل تغييرات جذرية على نظام الرقابة الوصائية، من خلال علاقة الدولة بالجماعات

المحلية، ليتجه نحو منح حرية أكبر للمجلس المنتخب، عبر إلغاء الرقابة الوصائية وتعويضها بالرقابة القضائية.

وتظهر ملامح تقييد حرية المبادرة لدى المجلس الشعبي البلدي، من خلال تشديد الرقابة الوصائية الممارسة من طرف الوالي، هذا الأخير يمارس رقابة واسعة على أعضاء المجلس والمجلس ككل وحتى على أعماله، واتضحت نية المشرع في تكريس استمرارية التضييق من استقلالية المجلس المنتخب من خلال القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وامتدت كذلك لمشروع القانون المتعلق بالجماعات الإقليمية، والموجود حاليا على مستوى الأمانة العامة للحكومة.¹

¹ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريع الجزائري والتونسي"، المرجع السابق، ص 28 .

الخاتمة

الخاتمة

من خلال مضمون البحث، تظهر وصاية الوالي على المجالس المحلية المنتخبة وشدتها كمظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، فهي تتدخل تلقائياً في كل المجالات العائدة للمجالس الشعبية المحلية، فتسير أكثر مما تراقب، حيث تمارس السلطة الوصائية رقابة واسعة ومشددة، سواء على الأعضاء، أو المجلس ككل ومن خلال كل ما سبق، تظهر الوصاية وشدتها كمظهر من مظاهر السلطة الرئاسية.

وتتعرض المجالس المحلية المنتخبة للمصادقة وللإلغاء والحلول، وتزداد شدة الرقابة أكثر من خلال ضعف ميزانية هذا الأخير وقلة مواردها، فتتدخل الدولة بشكل واسع لحماية الأموال العمومية من سوء التسيير من طرف المنتخبين الذين أثبتوا محدوديتهم في تسيير شؤون المجالس المنتخبة.

مما حتمّ تشديد الرقابة الوصائية الممارسة من طرف الوالي، هذا الأخير يمارس رقابة واسعة على أعضاء المجالس، والمجلس ككل وحتى على أعماله، وهذا ما يعتبر استحواداً على سلطة اتخاذ القرار، خاصة مع إمكانية امتداد سلطة رئيس الدائرة إلى المصادقة الصريحة على بعض المداولات .

لنتأكد كذلك استمرارية تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المنتخبة وأعماله، من خلال المشرع ، حيث نجد تضخم في حالات حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي، بالإضافة إلى ارتفاع عدد المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي.

ومن أجل تفعيل دور المجلس المنتخب في تمثيل المواطن، وتلبية انشغالاته على المستوى المحلي، فمن الضروري الاهتمام أكثر بمبدأ اللامركزية، وخاصة المجلس الشعبي البلدي من طرف المؤسس الدستوري، باعتبار أن البلدية هي قاعدة اللامركزية ومكان

مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية، لذلك وجب الاهتمام أكثر بهذه المؤسسة، بالإضافة إلى ضرورة التأكيد على استقلالية المجلس المنتخب، وحرية في اتخاذ القرار على المستوى المحلي خاصة فيما يتعلق بالاستقلالية المالية للبلدية، على غرار معظم التشريعات.

وبهذا نجد أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الجماعات المحلية بممارسة الرقابة الإدارية على كل من البلديات والولايات، حيث كانت السلطة المركزية متواجدة دائما ومتدخلة في كل مجالات عمل الجماعات المحلية، فمن ناحية توسع المشرع الجزائري في اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة بكل ما يهم شؤون الإقليم، وفي المقابل أخضعها في ممارسة تلك الاختصاصات لرقابة دقيقة وواسعة عهد بها إلى السلطة المركزية وإلى الوالي، و هو الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها المحلية مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الإستقلال والرقابة.

ومما سبق نستنتج بعض النتائج :

- بالرغم من أن التشريع العادي قد يبين الازدواج الوظيفي للوالي أحيانا يكون ممثلا للدولة وأحيانا أخرى ممثلا للولاية. لكن المواطن العاقل الذي يعيش اهتمامات السكان المحلية خاصة في الجانب التنموي يرى أن الوالي أو الولاية ككل تخضع لهيمنة السلطة المركزية من خلال إخضاع اختصاصاته اللامركزية على اختصاصاته المركزية، عليه لابد على المشرع نقل جزء من اختصاصاته لرئيس المجلس الشعبي الولائي الذي رغم أنه منتخب لا يتمتع بأي اختصاصات هامة ويبقى دوره منحصرا على رئاسة الجلسات وضبطها.

- بالرغم من الاستقلالية الموصوفة بها الهيئات الإقليمية دستوريا إلا أنها تعاني من وصاية ورقابة شديدة، بحيث تمارس على أعضاء المجلس الشعبي الولائي على أعمالهم وعلى الهيئة ككل. وعليه بالرغم من أنه تدخل في شؤون هيئة منتخبة اختارها الشعب

ديمقراطيا إلا أنه في رأينا لا بد من تدخل الدولة كون أننا نعيش بمجالس محلية رديئة لا تتوفر على أي عنصر كافي لتحمل المسؤولية التي أنيطت به حيث يستطيع أن يلبي احتياجات السكان من عمل وسكن وتنمية لكنه في ظل رداءة الأحزاب السياسية التي تسعى فقط حول تلبية حاجاتها الخاصة على حساب الحزب والسكان المحليين.

- وعليه فبالرغم من التعديلات التي مسها المشرع الجزائري بخصوص قانون الولاية تجدها مجرد تعديلات لتهدئة الوضع لم تأتي بأي جديد لتساعد السكان المحليين في العيش في الصورة الحقيقية للولاية (المدينة) من خلال وجود مرافق اقتصادية تجارية صحية علمية تهيئة بيئية وتنمية متطورة لذلك لابد على السلطة إذا كانت فعلا تريد أن تصل إلى تحقيق الغرض المراد من الجماعات الإقليمية و التمثيلية للسكان المحليين.

وفي الأخير نقترح بعض الاقتراحات ربما كان من شأنها تخفيف شدة الرقابة الوصائية للوالي على المجالس المنتخبة :

أن تعمل مجموعة من المثقفين والسياسيين في السلطة المحلية وبالإشتراك مع السلطات المركزية في إختيار الولاة ، إما عن طريق اختيار قائمة من الأشخاص من سكان الإقليم تتوفر فيهم الخبرة والكفاءة الإدارية و يقوم سكان الإقليم من انتخاب أحدهم وإما يختار سكان الإقليم قائمة من الأشخاص الذين تتوفر فيهم مواصفات الشخص المثالي لتسيير شؤونهم وتقدم إلى السلطة المركزية لتعيين أحدهم بذلك يمكن للهيئة الإقليمية أن تحقق الشراكة الديمقراطية بإدماج السكان في تقرير مصيرهم وتسيير شؤون مصالحهم بأنفسهم.

- التخفيف من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات الإقليمية و اقتصارها على الرقابة الشرعية.

- إقامة علاقة بين الجماعات الإقليمية السلطات الوصائية على أساس تقديم الرأي المشورة والتعاون .

- توفير ضمانات قانونية للأعضاء المحليين.
- وضع ضمانات قضائية تسمح للأعضاء في حق إقامة الدعوى و مراجعة الفضاء الإداري.
- إنشاء هيئة مكلفة بالعلاقات بين المجالس المحلية المنتخبة والوالي للتنسيق وتسيير أمور الولاية والبلدية .
- وفي الأخير يمكن القول بأن الولاية مهما أمتن مجالها بين المركزية واللامركزية إلا أنها تبقى هيئة تنفذ برنامج رئيس الجمهورية بالتالي برنامج الحكومة.

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا : المصادر

1. القرآن الكريم

القوانين والمراسيم والأوامر :

2. المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية جريدة رسمية ، عدد 48 ، صادرة بتاريخ 1994/07/27 .

3. قانون الولاية 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، جريدة رسمية عدد 12 ، صادرة بتاريخ 29 فبراير 2012 .

4. قانون الصحة رقم 05/85 المؤرخ في 16 فبراير 1985 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، جريدة رسمية عدد 08 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 09/98 المؤرخ في 19 سبتمبر 1989 ، جريدة رسمية رقم 61 ، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 07/06 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، جريدة رسمية ، عدد 47 .

5. القانون رقم 81-09، المؤرخ في 04 جويلية 1981 المعدل والمتمم للأمر 67-24، المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 27، المؤرخة في 07 جويلية 1981.

6. القانون العضوي 01 / 12 المتعلق بالانتخابات.

7. القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، ج ر رقم 15 لسنة 90.

8. القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية

9. القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 04 صفر عام 1419، الموافق لـ 30 ماي 1998، يتعلق ب استراتيجية ات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37، المؤرخة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 16 جمادى الثانية عام 1439 الموافق لـ 04 مارس 2018 الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 07 مارس 2018.

10. القانون رقم 20/04 المؤرخ في 25 ديسمبر 2004 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 84 .

11. الأمر 69 / 38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية، ج ر رقم 44 لسنة 1969.

12. الأمر 76-86 ج ر رقم 86 لسنة 1976، والقانون 81-02 ج ر رقم 07 لسنة 81.

13. الأمر 06-03 المؤرخ في 13-07-2006 المتعلق بالوظيفة العامة، ج ر 46.

ثانيا: المراجع

الكتب :

14. أحمد بن حسن البهقي، شعب الإيمان، ج06، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت (دس)

15. أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989م.

16. جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، الجزء 15، دار المعارف، (نس).

17. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط02، د م ج، الجزائر، 1982.

18. خالد سمارة الزغبيني، تشكيل المجالس المحلية و أثره على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، الطبعة الثالثة مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 1993.
19. سليمان الطماوي، "القضاء الإداري"، دار الفكر العربي، مصر، 1986.
20. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الاداري، الكتاب الاول ، دار الفكر العربي 1977.
21. عادل محمود حمدي، "الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية"، دار المفكر العربي، الطبعة الأولى، القاهرة، 1973.
22. عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري: دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
23. علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
24. علي خاطر الشنطاوي، "الإدارة المحلية"، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2007.
25. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 1، 2010م.
26. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
27. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر.
28. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط1، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
29. كمال عبد الحميد زيتون، التدريس نماذجه ومهاراته، عالم الكتب، القاهرة، 2005.

30. ماجد راغب الحلو، "القضاء الإداري"، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1995.
31. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
32. محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر ، 2004 .
33. ناجي عبد النور، نحو تفعيل دور الإدارة المحلية (الحكم المحلي الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة، جامعة عنابة، الجزائر.
34. ناصر لباد ، الوجيز في القانون الاداري ، دار المجد للنشر والتوزيع ،الطبعة 04 ،الجزائر، 2010 .
35. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط02، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011.
36. ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر.
37. ناصر لباد، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، م د، الجزائر، 2011.
38. ناصر لباد، "الوجيز في القانون الإداري"، الطبعة الثانية، سطيف، الجزائر، 2008.
39. هاني علي الطهراوي، "قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004 .

المذكرات والرسائل الجامعية :

40. بلفتح الهادي ، المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري ،مذكرة ماجستير ، جامعة قسنطينة كلية الحقوق ، 2010 - 2011.
41. فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.

42. مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة 2005 ، ص276.
43. بهى لطيفة، "استقلالية البلدية في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الوادي،2013-2014.
44. عادل ذبيح، "تشكيل المجالس المنتخبة وأثرها على عملها"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2018-2019.
45. فايزة يوسف، "تأثير النظام الانتخابي الجزائري في تسيير الجماعات الإقليمية"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية،2015-2016.

المجلات والمقالات :

46. شبري عزيزة ، يعيش تمام شوقي ، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، العدد 31 لسنة 2013.
47. نسيم قادري، "الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني"، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد01، لسنة 2016.
48. عبد الحميد بن عيشة، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري- دراسة مقارنة-المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، العدد 01، مارس 2018.
49. عبد الناصر صالح، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي للبيضاء، العدد02 ديسمبر 2014.

50. هشام بن وزرق، "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر: دراسة في إطار قوانين البلدية".

51. عمار بوضياف، "الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، العدد 01، لسنة 2010.

52. عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريع الجزائري والتونسي"، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 03-04 ماي 2009، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 06، ماي 2009.

المواقع الإلكترونية :

53. <https://www.forumamrkhaled.net/showthread.php>, 10/09/2007, 11H : 39Min.

المراجع باللغة الأجنبية :

54. Voir aussi : Hélène MANCIAUX, le contentieux entre personnes publiques, R.R.J, volume N01, 2004.

55. Philippe PONDAVEN, contrôle de légalité et collectivités territoriales, berger-levrault édition, paris, 2011.

56. Marie-Christine Rouault, Droit Administratif, Gualino éditeur 2006 .

الفهرس

أ	مقدمة
6	المبحث الأول: المركز القانوني للوالي
6	المطلب الأول: منصب الوالي
6	الفرع الأول: تعريف منصب الوالي
8	الفرع الثاني: خصائص منصب الوالي
20	المطلب الثاني: الإطار التنظيمي لمنصب الوالي
20	الفرع الأول: التعيين في منصب الوالي
26	الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي
28	المبحث الثاني: النظام القانوني للمجالس المحلية المنتخبة
28	المطلب الأول : الاطار القانوني للمجلس الشعبي الولائي
28	الفرع الأول : عضوية المجلس الشعبي الولائي
33	الفرع الثاني : انتهاء عضوية المجلس الشعبي الولائي
37	المطلب الثاني : الاطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي
38	الفرع الأول : تشكيل المجلس الشعبي البلدي
42	الفرع الثاني : عمل المجلس الشعبي الوطني

المبحث الأول: رقابة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة.....	45
المطلب الأول: الرقابة الوصائية على المجلس ككل وعلى الاعضاء.....	45
الفرع الأول : الرقابة على الأجهزة.....	45
الفرع الثاني : الرقابة على كل عضو في المجلس.....	47
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال.....	48
المطلب الثالث : الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة.....	54
المبحث الثاني: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي.....	57
المطلب الأول: الرقابة الوصائية للوالي على الأعضاء المنتخبين.....	58
الفرع الأول: تدعيم سلطة الوالي في إيقاف عضو المجلس الشعبي البلدي.....	59
الفرع الثاني: تدعيم سلطة الوالي في إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي.....	60
الفرع الثالث: الإنقاص من الضمانات المقدمة لعضو المجلس المنتخب في حالة الاستقالة التلقائية.....	61
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....	62
الفرع الأول: سلطة المصادقة على مداورات المجلس الشعبي البلدي.....	63
الفرع الثاني: سلطة الوصاية في الحلول محل المجلس المنتخب.....	69
المطلب الثاني: الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.....	71

المطلب الثالث : الضمانات القانونية لمواجهة الرقابة الوصائية المشددة في إطار قانون البلدية رقم 10-11.....	72
الفرع الأول: صعوبة تجسيد الضمانات القانونية لمواجهة الرقابة الوصائية المشددة.....	74
الفرع الثاني: ضرورة مسايرة بعض التشريعات المقارنة التي منحت ضمانات أوسع لمواجهة الرقابة الوصائية: “تكريس الرقابة القضائية.”.....	80
الخاتمة.....	84
قائمة المصادر والمراجع.....	89

ملخص

لقد تطرقنا من خلال الفصل الأول إلى المركز القانوني للوالي من خلال تعريفه و خصائصه والإطار التنظيمي الذي يؤطر مهنة أو وظيفة الوالي كمثل للدولة و كمثل للولاية وكذلك ومن خلال الفصل تكلمنا بإسهاب في المبحث الثاني النظام القانوني للمجالس المحلية المنتخبة والإطار القانوني للمجلس الشعبي الولائي و كذلك الاطار القانوني للمجلس الشعبي البلدي وتشكلاتها وصلاحياتها ، وفي الفصل الثاني خصصنا الحديث على رقابة الوالي لكل من المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي بالتفصيل وفي الأخير ختمنا بحثنا بخاتمة إستخلصنا فيها النتائج ووضعنا إقتراحات يمكن أن تضيف للباحث في هذا المجال .

Summary

In the first chapter we dealt with the legal position of the governor through its definition and characteristics and the organizational framework that frames the profession or position of the governor as a representative of the state and as a representative of the state, and also through the chapter we spoke at length in the second topic the legal system of elected local councils and the legal framework for the People's Wilaya Council and also the framework In the second chapter, we devoted the discussion to the supervision of the governor for each of the People's Provincial Council and the Municipal People's Assembly in detail, and in the end we concluded our research with a conclusion in which we extracted the results and put forward proposals that could be added to the researcher in this field.