

الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية

شداوي محسن (1)

(1) أستاذ محاضر قسم "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد الشريف مساعدي، 41000 سوق أهراس،
الجزائر.

البريد الإلكتروني: m.chedadi@univ-soukahrass.dz

بوعمران عادل (2)

(2) أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد الشريف مساعدي، 41000 سوق أهراس،
الجزائر.

البريد الإلكتروني: a.bouamrane@univ-soukahrass.dz

الملخص:

تقوم فلسفة اللامركزية الإدارية على خلق هامش من التوازن بين الوحدة المحلية والسلطة المركزية من خلال بحث استقلالية الجماعات المحلية وتعزيزها من جانب، وبمنح السلطة المركزية وصاية على تلك الوحدات من جانب آخر. وطبيعي أن يكون نجاح اللامركزية المأمولة مرهون بتحقيق هذا التوازن، فالاستقلالية المطلقة للهيئات المحلية تشكل تهديدا مباشرا لدولة القانون ولسيادتها، والوصاية المتشددة من شأنها إلغاء وجود الهيئات المحلية وتشويه طبيعة التنظيم الإداري اللامركزي المنتهج، وعليه فمن الضروري استمرار سلطة الدولة على الصعيد القاعدي دون إلغاء وجود تلك الهيئات المحلية أو تغيير أسلوب عملها أو إعاقته. والدارس للنصوص القانونية النازمة للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر يخلص إلى وجود خلل وقصور فيها، ما أثر سلبا على عمل تلك الوحدات وعلى استقلاليتها بل وعلى طبيعة التنظيم الإداري المنتهج.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة، التنظيم الإداري، الإدارة المحلية، الاستقلالية المحلية، الوصاية الإدارية.

تاريخ إرسال المقال: 2020/03/23، تاريخ قبول المقال: 2020/10/19، تاريخ نشر المقال: 2020/10/31

لتهميش المقال: شداوي محسن، بوعمران عادل، "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص)، 2020، ص ص 109-128.

المقال متوفر على الرابط التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المؤلف المراسل: شداوي محسن، mohcheddadi@yahoo.fr

المجلد 11، العدد 03 (عدد خاص) 2020

Administrative guardianship of local groups in Algerian law: Critical Analysis

Summary:

The philosophy of administrative decentralization is based on creating a margin of balance between the local authority and the central authority by creating and strengthening the independence of local groups on the one hand, and by granting the central authority guardianship of the seunits on the other. Of course, the success of the hoped for decentralization depends on achieving this balance. The absolute independence of local bodies constitutes a direct threat to the rule of law and its sovereignty, Also, strict guardianship would cancel the presence of local authorities and distort the legal and realistic nature of decentralized administrative organization. The refore, it is necessary to maintain the state's authority at the local level with outabolishing the presence of these local bodies or obstructing them.

The student of the légal texts governing administrative guardianship of the local groups in Algeria concludes that there are defects and shortcomings in their buildings and words, or even in their contents and intentions, which are the defects that negatively affected the activity of the seunits and even the nature of the organized administrative organization.

Keywords:

Oversight administrative organization local administration local autonomy
Administrative guardianship

Tutelle administrative des collectivités locales en droit algérien: Approche analytique

Résumé :

La philosophie de la décentralisation administrative repose sur la création d'une marge d'équilibre entre l'autorité locale et l'autorité centrale en créant et en renforçant l'indépendance des groupes locaux d'une part, et en confiant à l'autorité centrale le contrôle de ces unités d'autre part. Bien entendu, le succès de la décentralisation espérée dépend de la réalisation de cet équilibre. L'indépendance absolue des collectivités locales constitue une menace directe pour l'État de droit et sa souveraineté. En outre, une tutelle stricte annulerait la présence d'organes locaux et fausserait la nature juridique et réaliste de l'organisation administrative décentralisée. Il est donc nécessaire de maintenir l'autorité de l'État au niveau local sans pour autant abolir la présence de ces organes locaux..

Mots clés :

Control, organisation administrative, administration locale, indépendance, tutelle administrative

مقدمة

يعد أسلوب اللامركزية أحد أبرز أساليب التنظيم الإداري الحديثة لما يحويه هذا النظام من مزايا كثيرة، ولعل توجه أغلب دول العالم للعمل به على صعيد التنظيم الإداري هو خير دليل على مدى أهمية هذا الأسلوب وعلى مدى فاعليته، فالتنظيم اللامركزي هو أحد السبل المعتمدة لتعزيز المسار الديمقراطي وأحد أبرز مؤشرات الحكم الرشيد، كما يعد أداة لتطوير عمل المؤسسات للارتقاء بالصالح العام ولتحقيق التنمية المحلية المنشودة.

والجزائر على غرار الكثير من دول العالم تبنت العمل بهذا النظام في صورتها الإقليمية، وعملت على خلق إدارة محلية تعنى بإدارة وتسيير الشؤون المحلية، كما أفردت لها ولذات الغرض منظومة قانونية خاصة، تجسدت في كل من قانوني البلدية¹ والولاية².

وغني عن البيان أن فلسفة اللامركزية تقوم على بعث استقلالية الجماعات المحلية في شقيها العضوي والوظيفي من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية لتلك الجماعات وبمنحها قدرا من الصلاحيات التي تتفرد بمباشرتها، وهي استقلالية نسبية بالنظر للرقابة الوصائية المفروضة على تلك الوحدات من المركز.

ولا ريب أن تحقيق اللامركزية المأمولة متوقف في واقعنا على تحقيق التوازن بين الاستقلالية المطلوبة والوصاية الإدارية المقررة، فإن كان طغيان الاستقلالية يشكل تهديدا مباشرا وخطيرا لسيادة الدولة، فإن طغيان الوصاية المقررة من شأنه تشويه طبيعة هذا التنظيم وتحويله واقعا إلى أسلوب ممرز.

والدارس للنصوص القانونية النازمة للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر يخلص إلى وجود خلل وقصور في بعضها سواء في مبانيها وألفاظها أو في مضامينها ومقاصدها، فما هي تلك الاختلالات وما أثرها على عمل الوحدات المحلية وعلى استقلاليتها؟

وسنحاول من خلال الدراسة الجارية الإجابة على الإشكالية السابقة بتسليط الضوء على أشكال الوصاية المقررة بموجب التشريعات المحلية الجزائرية لكشف ما يعتريها من أحوار وقصور، قصد إعطاء الحلول والبدائل المناسبة للحفاظ على طبيعة الأسلوب الإداري الذي رسمه الدستور، وبشكل يكفل استمرار سلطة الدولة في الأقاليم دون إلغاء تلك الجماعات أو إعاقته.

¹ القانون 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج. ر. ج. ج. د. ش، العدد 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011.

² القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 يتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ج. د. ش، العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

المبحث الأول: دلالات الوصاية الإدارية وضوابطها

تحتل الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة مكانة متميزة بين موضوعات علم الإدارة والقانون الإداري، لكونها تمثل أحد أهم ضمانات دولة القانون وأحد الأدوات المعتمدة لمكافحة الفساد،³ وتعد الوصاية الإدارية أحد أهم صور تلك الرقابة،⁴ فهي رقابة استثنائية بكل المقاييس من منطلق فرضها على سلطات إدارية مستقلة،⁵ لذلك فإن فهم مدلول هذه الرقابة والتعرف على ضوابطها أمر ضروري، إذ لا يعقل أن نتناول بالدراسة تطبيقات هذه الوصاية في المنظومة القانونية الجزائرية قبل التعرف على دلالاتها و ضوابطها، وهو ما عمدنا إلى بيانه وتفصيله من خلال هذا المبحث والذي تناولناه في مطلبين، حيث خصصنا المطلب الأول للتعرف على دلالات الوصاية الإدارية فيما خصصنا المطلب الثاني لبيان ضوابط الوصاية الإدارية وحدودها.

المطلب الأول: مدلول الوصاية الإدارية

الوصاية الإدارية هي: "مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة"،⁶ وتتسم الوصاية الإدارية بجملة من الخصائص التي تميزها عن غيرها من أشكال الرقابة الإدارية الأخرى فهي رابطة إدارية خارجية تجري في أطر قانونية محددة، تتسم بالطابع الاستثنائي وترتبط السلطة المركزية بوحدة محلية مستقلة إقليمية ومرفقية، غايتها بالأساس حماية المشروعية والصالح العام.⁷

³ - يراجع في تفصيلات ذلك:

- حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة، الأردن، 2010، ص 20 وما يليها.

- حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري: دراسة تطبيقية ومقارنة، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004، ص 92 وما يليها.

⁴ - سمير محمد عبد الوهاب: التكامل بين الأجهزة الحكومية والإدارات المحلية والبلديات، خيارات وتوجيهات، مداخلة أُلقيت في المؤتمر الدولي حول إدارة التغيير في الإدارات المحلية والبلديات المنظم من المنظمة العربية للتنمية الإدارية، إسطنبول - تركيا، ص 16.

⁵ - محمد باهي أبو يونس: أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1996، ص 326

⁶ - عبد المجيد فياض: الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، مصر، العدد 04، السنة 12، 1969، ص 937.

⁷ - لمزيد من التفصيل حول الموضوع راجع:

- عمار عوابدي: مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

- عدنان عمرو: مبادئ القانون الإداري: ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري والمرافق العامة الطبعة 02، منشأة المعارف،

المطلب الثاني: ضوابطها

من الضوابط والحدود التي يتوجب على سلطة الوصاية مراعاتها عند مباشرتها لرقابة الوصاية على الجماعات المحلية نوجز ما يلي:

- الوصاية الإدارية رقابة قانونية فلا وصاية إلا بنص ولا وصاية خارج النص، ومن هذا المنطلق فإنه يتعين على سلطة الوصاية ألا تتحرك إلا في إطار القانون، ولا مجال للتقدير في هذا الحال، فرقابة الوصاية رقابة غير مفترضة لكونها تباشر على كيان يحظى بشخصية اعتبارية مستقلة يحميها القانون.⁸

- رقابة الوصاية رقابة تعقيب لا رقابة توجيه،⁹ إذ تقتصر في مجمل مظاهرها على كونها رقابة لاحقة ولا يمكن أن تكون غير ذلك فالتسليم بجواز توجيه السلطة المركزية لأوامر وتوجيهات مسبقة للكيانات المحلية هو انتهاك لحق المبادأة والمبادرة المقررة للسلطة المحلية، والذي يعد من صميم استقلالها، ويبقى للسلطة المركزية وفي حدود ما تبيحه القوانين ولغايات الصالح العام الحول محل السلطات المحلية في حال امتناعها عن أدائها لمهامها.¹⁰

كما تفتقد الإدارة الوصية وفي ذات السياق لسلطة التعديل وليس لها إلا إجازة عمل الوحدات المحلية كله أو الغاء كله.¹¹ ذلك أن تعديل القرار المحلي هو تغيير لعناصره الجوهرية بشكل يوحى بصدوره عن الجهة المركزية المعدلة وهو ما يتنافى مع جوهر اللامركزية ومع مقومات استقلالية الوحدات المحلية المشمولة بالرقابة.¹²

- رقابة الوصاية هي رقابة كاملة حتى لا يكون عملها نوعا من التعديل والمشاركة في العمل.¹³

الإسكندرية، 2004، ص 108.

- الدكتور عادل محمود حلمي: الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص 151.

- يوسف جراي: الوصاية الإدارية على المؤسسات العمومية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2016، ص 14 وما يليها.

⁸- عادل عبد الرحمان خليل: القانون الإداري، مطبعة الايمان، مصر، دون سنة النشر، ص 135
وراجع أيضا محمد باهي أبو يونس: مرجع سابق، ص 322.

⁹- مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، حوليات، جامعة قسنطينة، العدد 05، 2002، ص 34

¹⁰- حمدي أبو النور السيد، الدكتور أمل لطفي حسين: أصول القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، دون سنة النشر، ص 112

¹¹- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، الجزء الأول، 1996، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ص 207، وراجع أيضا محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 31

¹²- عادل عبد الرحمان خليل: مرجع سابق، ص 125

¹³- محمد باهي أبو يونس: مرجع سابق، ص 323

– رقابة الوصاية رقابة محدودة فهي محصورة في حدود رقابة المشروعية ولا تتعدى لرقابة للملائمة ذلك أن سلطة الوصاية مقيدة بنص القانون وتفتقد للتقدير والاجتهاد.¹⁴

المبحث الثاني: تطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري

تتحدد صور وأشكال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بحسب محل هذه الرقابة، فهناك وصاية تسلط على أعمال الجماعات المحلية، وأخرى تجري على أعضائها، وأخيرة تفرض على الهيئة المحلية المنتخبة، وعلى هذا الأساس فإن المنظومة القانونية الجزائرية وعلى غرار باقي النظم القانونية المقارنة النازمة للإدارة المحلية تعرف ثلاث صور للرقابة الإدارية الوصائية، وهي التي نوضحها في المطالب التالية:

المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص

بحسب قوانين الإدارة المحلية الجزائرية فإن للوصاية سلطة مراقبة المنتخبين المحليين، وتأخذ هذه الرقابة أشكالاً وصوراً مختلفة منها ما يتوقف عند تعليق وتجميد الوصاية لعضوية المنتخب المحلي ومنها ما تنتهي إلى حد سحب وتجريد المنتخب المحلي من عضويته النيابية، وهي الصور التي ن فصلها من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: رقابة التوقيف

من المعلوم أن توقيف الوصاية للعضو المحلي المنتخب معناه تجميد وتعليق عضويته مؤقتاً إلا أن ذلك لا يعني أن لها مطلق الحرية في إتيان هذه السلطة، لأن القول بخلاف ذلك معناه التضيق على المجالس المحلية وانتزاع استقلاليتها وهو ما يتنافى مع طبيعة التنظيم الإداري اللامركزي المنتهج، فالجاري به العمل قانوناً أن لجوء الوصاية لاتخاذ هذا الإجراء مقرون بشروط معينة وبسلوكها لإجراءات قانونية محددة، وهو ما نتعرف عليه بالتفصيل من خلال هذا الفرع:

أولاً: رقابة التوقيف في قانون الولاية: إن توقيف المنتخب الولائي هو تجميد لعضويته مؤقتاً بسبب المتابعة الجزائية المقترنة بجرائم المال العام أو الجرائم الماسة بالشرف، والتي تحول دون أداء العضو لمهامه النيابية بشكل صحيح. ويؤول اختصاص التوقيف إلى جهة الوصاية الممثلة في هذا الحال في الوزير المكلف

¹⁴ – صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري، نشر مشترك، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 1983، ص 113 وما يليها.

بالداخلية، ويشترط المشرع لصحة قراره أن يكون معللا، ومعنى ذلك أن يلتزم في قراره ببيان الأسباب التفصيلية التي دفعته إلى اتخاذ هذا الإجراء، ويعد التسبب في هذا الحال ضمانا لشفافية العمل الرقابي من جهة، وحماية لاستقلالية المجلس المنتخب من جهة أخرى. وينطوي قرار التوقيف كما سبق البيان على تجميد عضوية النائب مؤقتا، ويسري هذا التجميد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإن ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون، ويعود لمزاولة مهامه تلقائيا دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة أو ما سواها.¹⁵

وغني عن البيان أن الهدف من تقرير هذا الإجراء تشريعا هو الحفاظ على نزاهة التمثيل وعلى مصداقية المجلس وحسن سيرورته.

ثانيا: رقابة التوقيف في قانون البلدية: إن توقيف المنتخب البلدي هو إجراء يعمل بمقتضاه والي الولاية على تجميد عضوية المنتخب البلدي بشكل مؤقت ويكون ذلك بتحقيق أحد الأسباب التالية:¹⁶

- المتابعة الجزائية المقترنة بجرائم المال العام أو الجرائم الماسة بالشرف.
- التدابير القضائية المباشرة ضد العضو المنتخب والتي تحول دون أدائه لمهامه النيابية بشكل طبيعي وصحيح، وما يحضرنا بخصوص هذا المانع هو أن العضو قد أودع الحبس المؤقت إذ لا يمكن تصور المنع في هذا الحال خارج هذا الإطار.¹⁷ وينطوي قرار التوقيف كما سبق البيان على تجميد عضوية النائب مؤقتا، ويسري هذا التجميد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة فإن ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون ويعود لمباشرة مهامه تلقائيا دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة أو ما سواها.

الفرع الثاني: الإقصاء

الاقصاء هو تجريد العضو المنتخب من صفته النيابية بشكل نهائي، وتباشر الوصاية هذا الإجراء الخطير بتوافر أسباب معينة ووفق إجراءات قانونية محددة أسهب المشرع الجزائري من خلال قوانين الإدارة المحلية في بيانها وتفصيلها، وهي التي نستعرضها من خلال هذا الفرع.

أولا: رقابة الاقصاء في قانون الولاية: رقابة الاقصاء بحسب قانون الولاية هي سحب وتجريد العضو المنتخب من عضويته بالمجلس بصفة دائمة ونهائية واستخلافه بمن يليه في نفس القائمة التي ينتمي إليها في أجل شهر بقرار من الوصاية، إذ يكون لزاما على الوصاية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية اقصاء العضو بتحقيق سبب من الأسباب التالية:¹⁸

¹⁵- راجع المادة 45 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

¹⁶- راجع المادة 43 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

¹⁷- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، 1999، الجزائر، ص132

¹⁸- راجع المواد 44، 46 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

01_ إدانة العضو بحكم جزائي نهائي له علاقة بعهدته الانتخابية: وهو الحكم الذي يجعله ضمن خانة عدم القابلية للانتخاب، وقد وفق المشرع عند اشتراطه لنهائية الحكم الجزائي لتقرير الإقصاء لتماشى ذلك مع مبدأ قرينة البراءة.

02 _ وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب: والمقصود بذلك أن يكون العضو من الفئات الممنوعة نسبيا من الترشح بمقتضى قانون الانتخاب¹⁹ كالقضاة والولاة والولاة المنتدبون، وموظفو أسلاك الأمن وأعضاء الجيش، والأمين العام للولاية والمفتش العام للولاية، وأعضاء المجلس التنفيذي بالولاية، ورؤساء الدوائر والأمناء العامون للبلديات والمراقب المالي، ورؤساء المصالح بالولاية وبالمديريات التنفيذية.²⁰

03_ وجود العضو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا: كتنافي الجمع بين العضوية في المجلس الشعبي الوطني والعضوية بالمجالس المنتخبة المحلية²¹ أو كان تتنافى المهنة أو الوظيفة التي يشغلها الشخص مع العضوية بالمجالس المنتخبة المحلية.²² وسواء تعلق الأمر بإجراء الإقصاء المتخذ بسبب الادانة الجزائية أو بسبب كون العضو في أحد حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب، فإن المشرع وفقا لقانون الولاية قد منح للمجلس الشعبي دورا في هذا الاجراء إذ جعل قرار الإقصاء يتم بموجب مداولة تجري في جلسة مغلقة،²³ على أن يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار،²⁴ ولإجراء المداولة بالغ الأثر من الناحية الايجابية بحماية المجلس لأعضائه من أي تعسف من جانب، وبتعزيز وتفعيل استقلاليتهم من جانب آخر.

ثانيا: رقابة الإقصاء في قانون البلدية: الإقصاء هو تجريد العضو المنتخب من عضويته بالمجلس بشكل نهائي واستخلافه بمن يليه في نفس القائمة التي ينتمي إليها في أجل شهر بقرار من الوصاية، وبحسب القانون فإن الدافع الرئيسي لذلك هو إدانة العضو بحكم جزائي نهائي الأمر الذي يجعله ضمن خانة عدم القابلية للانتخاب، وغاية الوصاية من اتخاذ هذا الإجراء هي الحفاظ على نزاهة التمثيل وعلى مصداقية المجلس وحسن سيرورته.²⁵

¹⁹ محمد الصغير بعلي: الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 61

²⁰ راجع المادة 83 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم. ج. ر. ج.د.ش عدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016، ص 09.

²¹ راجع المواد 02، 03/03 من القانون العضوي 02/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية. ج.ر.ج.د.ش، العدد 01 الصادرة في 14 جانفي 2012، ص 41.

²² الدكتور محمد الصغير بعلي، الادارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 62.

²³ راجع المادة 26 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

²⁴ راجع المواد 44، 46 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

²⁵ راجع المادة 44 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال

حرصا منه على مشروعية أعمال الوحدات المحلية ولضمان تماشيها مع الصالح العام فقد سمح المشرع للوصاية بمراقبة جل أعمال الهيئات المحلية سواءا من خلال المصادقة عليها أو بإلغائها في حال مخالفتها، وليس ذلك فحسب بل أجاز المشرع ومن قبيل الاستثناء لجهة الوصاية إمكانية الحلول محل الجهة المحلية وأداء العمل بدلا منها في حال تقاعسها وامتناعها.

وعلى هذا الأساس فإن الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية تأخذ شكلين، رقابة على الأعمال الايجابية وأخرى على الأعمال السلبية، وهي الأشكال الرقابية التي نفصلها في الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية

وتتجلى هذه الرقابة في رقابتي التصديق والالغاء:

أولاً: رقابة التصديق:

01- مفهوم المصادقة: وهي الاجازة التي تمنحها الوصاية لسريان القرار المحلي وإنتاجه لآثاره القانونية،

أو بمعنى أدق إقرار من الوصاية بإنتاج القرار المحلي لآثاره القانونية لسلامته ومشروعيته.²⁶

02- صور المصادقة: لرقابة التصديق صورتين، تصديق ضمني وآخر صريح، وهي الصور التي نفصلها

فيما يلي:

أ-التصديق الضمني:

- **رقابة التصديق الضمني في قانون البلدية:** باستثناء المداولات المنصوص عليها في نص المادة 57 من قانون البلدية والتي تحتاج لنفاذها الى مصادقة صريحة من جهة الوصاية ومع مراعاة احكام المواد 59 و60 من نفس القانون ، فإن باقي مداولات المجالس الشعبية البلدية الاخرى تعد نافذة بمجرد انقضاء مدة (21) يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية وهو ما يعبر عنه بالمصادقة الضمنية ، والأكد أن العمل بهذا النظام يكتسي أهمية كبرى ، باعتبار أن هذا الإجراء يحول دون لجوء جهة الوصاية للسلبية بغية المنع التعسفي لسريان القرارات المحلية ، كما أن إجراء التصديق الضمني المقرر قانونا هو إجراء منطقي ويسهل التسليم به فمضي آجال الواحد والعشرون يوما من ايداع المداولة دون تحرك من الوصاية بإبطالها فيه اقرار منها بسلامتها ومشروعيتها .

- **رقابة التصديق الضمني في قانون الولاية 07/12:** فيما عدا المداولات المنصوص عليها حصرا في نص المادة 55 من قانون الولاية والتي تحتاج الى مصادقة صريحة من جهة الوصاية حتى تكون نافذة، فإن باقي

²⁶ - الدكتور محمد باهي أبو يونس: مرجع سابق، ص 322

وراجع أيضا الدكتور حمدي ابو النور السيد، الدكتور أمل لطفي حسين: مرجع سابق، ص 122.

مداولات المجلس الشعبي الولائي فتصبح نافذة بقوة القانون بعد مضي واحدة وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية.

ب- التصديق الصريح:

- رقابة التصديق الصريح في قانون البلدية: لا تدخل مداولات المجلس الشعبي البلدي البلدية المتعلقة بالميزانيات والحسابات والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية، اتفاقية التوأمة، قبول الهبات والوصايا الأجنبية. حيز النفاذ إلا بعد التأشير عليها بالمصادقة صراحة في مدة ثلاثين يوما، وذلك نظرا لأهميتها ولحساسية الموضوعات التي تتناولها، غير أنه وفي حال امتناع الوصاية عن إعلان قرارها خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية فإنها تعد مصادقا عليها ويجري تنفيذها تبعا لذلك بإقرار من المشرع، ويبدو جليا أن المشرع قد قصد من إنفاذه للمداولات بعد مضي الآجال المقررة مع الصمت المطبق للوصاية حماية المصالح العامة وتعزيز من استقلالية المجالس المنتخبة.²⁷

- رقابة التصديق الصريح في قانون الولاية 07/12: لقد اشترط المشرع ومن خلال نص المادة 53 من قانون الولاية لدخول بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي و المتعلقة أساسا بالميزانيات والحسابات والتنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله، اتفاقية التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية حيز النفاذ الحصول الموافقة الصريحة من جهة الوصاية في آجال شهرين من إيداعها ويبدو أن السبب هو خطورة الموضوعات التي تتناولها وأهميتها، غير أن الغريب في الأمر أن المشرع في قانون الولاية وعلى خلاف نظيره في البلدية لم يرتب أي أثر على ركون الوصاية للسلبية في تلك الآجال وعدم اتخاذها أي قرار بخصوص المداولات المودعة والمتعلقة بالموضوعات المذكورة .

ثانيا: رقابة الإلغاء:

01- مفهوم الإلغاء: هو انتهاء السلطة المركزية للقرارات الإدارية المحلية وإزالة أثارها القانونية بشكل فوري لمجانبتها للقانون أو لانحرافها في استعمال السلطة.²⁸

²⁷ للإشارة فإن لرئيس الدائرة بدوره وفي إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها وتحت سلطة الوالي وبتفويض منه سلطة المصادقة على

مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي يكون موضوعها بالأساس الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات، الهبات والوصايا، والمناقصات والصفقات العمومية، شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 09 سنوات، تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية. وهي السلطة التي تقررت له صراحة بموجب نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر. ج.د.ش. عدد 48 الصادرة بتاريخ 27 جويلية 1994، ص 05.

²⁸ راجع في مدلول الإلغاء الإداري محمد الصغير بعلي: القرارات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2005، ص 130 وراجع أيضا ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد، الجزائر، 2010، ص 268

02- صور الإلغاء:

أ-الإلغاء الوجوبي:

- رقابة الإلغاء الوجوبي في قانون البلدية: لقد تقرر للوالي كجهة وصاية سلطة الغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي وإنهاء آثارها بشكل فوري متى كانت معيبة بأحد العيوب التالية:²⁹
- عدم تحرير المداولة باللغة العربية، ذلك أن تحرير المداولة بلغة أخرى غير اللغة العربية يتنافى مع مقتضيات المادة 03 من الدستور الجزائري، ومع ما تقضي به نصوص القانون 91-05 المؤرخ في 16 جانفي 1991 المتعلق بتعميم استعمال اللغة العربية.
- مخالفة المداولة القانون ولم يكتف المشرع في قانون البلدية في هذا السياق بالنص على إلغاء المداولات المخالفة للأحكام القانونية والتنظيمية فقط بل أضاف المداولات المخالفة لأحكام الدستور، وذلك راجع لتيقن المشرع بتشبع المجالس المنتخبة بالممارسات التي قد تشكل مساسا بالثوابت الوطنية وبالحرريات وغيرها.³⁰
- انتهاك المداولة ومساسها برموز الدولة وشعاراتها كالعلم الوطني أو العملة الوطنية أو النشيد الوطني والنصوص المؤسسة للجمهورية أو الختم الرسمي للدولة واليوم الوطني.³¹ وفي المقابل فقد تقرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي الحق قانونا بالاعتراض على قرار الإلغاء سواء بالطعن في القرار إداريا، أو برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا وفق الشروط والإجراءات المقررة قانونا.³²
- رقابة الإلغاء الوجوبي في قانون الولاية: يلزم المشرع والي الولاية برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة اقليمية في أجل 21 يوم للمطالبة بإلغاء المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي الولاوي والمعيبة بأحد العيوب التالية:
- المداولات المعيبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي والزمني.
- المداولات المخالفة لأحكام الدستور وللأحكام القانونية والتنظيمية.
- المداولات المعيبة بعيب مخالفة الشكل والإجراء كعقد المداولات خارج المواقع الرسمية المعدة لها أو عدم تحريرها باللغة العربية

²⁹- راجع المادة 59 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

³⁰- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص136

³¹- لتفصيل أكثر حول موضوع رموز الدولة راجع سفارة الجمهورية الجزائرية بدولة الامارات العربية: رموز الدولة الجزائرية على الموقع التالي: www.embassy-algeria-uae.com

زيارة بتاريخ 08 أكتوبر 2020 على الساعة 21.00

³²- راجع المادة 61 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

- المداولة الماسة برموز الدولة وشعاراتها

ب-رقابة الإلغاء النسبي:

- رقابة الإلغاء النسبي في قانون الولاية: يحظر قانون الولاية في المادة 56 منه على رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة يحق للوالي إثارة بطلان المداولة من خلال رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية في آجال 15 يوم من اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة.

كما منح القانون وفي ذات السياق لكل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة الحق في الاعتراض على المداولة بتقديم طلب مكتوب للوالي خلال أجل خمسة عشر (15) يوما بعد إلصاق المداولة قصد اتخاذ الإجراءات المطلوبة لإلغائها قضاءا.

- رقابة الإلغاء النسبي في قانون البلدية: بحسب نص المادة 60 من قانون البلدية فإن كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح ملزم بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به فيتوجب عليه قانونا إعلام المجلس الشعبي البلدي بذلك التعارض. وقد جاء هذا النص لتعزيز مفهوم الحوكمة المحلية وترسيخا لشفافية العمل الإداري ولنزاهة التمثيل.³³ وتماشيا مع ما يقضي به قانون مكافحة الفساد سيما في المواد 07 و08 منه،³⁴ ذلك أن المداولات التي قد تحيد وتتحرف عن غاية الصالح العام بأن ترتبط في موضوعها بمصلحة شخصية لرئيس المجلس أو لأحد النواب إما بأسمائهم الشخصية أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، قد تكون محلا للإلغاء من طرف الوالي، والذي يقدر مدى هذا الانحراف في المداولة ليقرر بناء على ذلك إلغائها في أجل أقصاه شهر، كما وفر النص ضمانا للتسبب والتعليل في قرار الإلغاء درء التعسف جهات الوصاية وتعزيزا منه للاستقلالية المحلية.³⁵

³³ - عمار بوضياف: المرجع في المنازعات الادارية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 358

³⁴ - راجع المواد 07، 08 من قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

³⁵ - عادل بو عمران: البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 112

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية

- الحلول هو أن تباشر الجهات الوصية العمل بدلا من الهيئة اللامركزية لامتناعها عن أداءه رغم تنبيهها بشكل مسبق من الوصاية بضرورة التدخل، ويعد الحلول استثناء عن قاعدة الشخصية في الاختصاص وأحد أهم مصادر هذا الأخير، ونظرا لخطورته كإجراء إداري فإنه يشترط لصحته تحقق الشروط التالية:³⁶
- امتناع الجهة الوصية عن مباشرة الاختصاص الملزمة بأدائه قانونا.
 - وجود نص قانوني صريح يبيح العمل بإجراء الحلول.
 - إغذار من الوصاية للجهة المحلية بضرورة التحرك لمباشرة الصلاحيات المحددة والموكلة لها قانونا.
 - تعنت الوحدة المحلية وعدم تحركها رغم التنبيه المسبق من الوصاية.
- أولا- رقابة الحلول في قانون الولاية: المتنبع لقانون الولاية يجد أنه تقرر للوصاية سلطة التدخل ومباشرة إجراء الحلول في الحالات التالية:
- اتخاذ الوصاية التدابير اللازمة لضبط الميزانية في حال عدم تصويت المجلس على مشروع الميزانية.³⁷
 - امتصاص العجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها في حال امتناع المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير الكفيلة بذلك.³⁸

³⁶ -يراجع في تفصيلات ذلك:

- عادل بوعمران: النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دراسة تشريعية فقهية وقضائية، طبعة جديدة مزيّدة ومنقحة، دار الهدى، الجزائر، 2018، ص 47

- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص 55

- بسملة السهيلي: رقابة الإشراف على البلديات، مذكرة لنيل شهادة الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية بسوسة، تونس، 1997، ص 198

- إبراهيم رابعي: استقلالية الجماعات المحلية الحدود والضمانات، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عنابة، 2005.

- الدكتور محمد حسنين عبد العال: مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، دون سنة طبع، ص 79

- إسماعيل فريجات: مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 165

³⁷ - راجع المادة 168 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

³⁸ - راجع المادة 169 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

ثانيا- رقابة الحلول في قانون البلدية: وتظهر جليا من خلال حلول جهة الوصاية محل الجهة المحلية في المجالين الإداري والمالي:

- الحلول الإداري: بحلول الوالي محل رئيس البلدية واتخاذ التدابير الكفيلة بحفظ النظام العام، وذلك في حال امتناع الأخير عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك رغم إذاره من الوالي.³⁹

- الحلول المالي:

- إدراج وتسجيل الوالي للنفقات الاجبارية في الميزانية البلدية في حال امتناع المجلس عن ذلك.⁴⁰
- اتخاذ الوالي التدابير اللازمة لضبط الميزانية في حال عدم التصويت على مشروع الميزانية⁴¹
- امتصاص الوالي للعجز الحاصل في الميزانية عند تنفيذها في حال امتناع المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ التدابير الكفيلة بذلك.⁴²

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة

لا تنحصر الرقابة الوصائية على الإدارة المحلية في حدود الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة ولا على المنتخبين المحليين بل تمتد وبحسب القانون ذو الصلة لتشمل الهيئة المنتخبة ككل، بحيث يسمح القانون للوصاية حل هذه المجالس وتجريد جميع أعضائها من العضوية، تمهيدا لانتخاب مجالس أخرى محلها وذلك في حال توافر أحد الأسباب القانونية الموجبة للحل شريطة تفيد الوصاية بالإجراءات القانونية المقررة في هذا السياق، وهو ما سنعمد الى بيانه من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: مدلول إجراء الحل

الحل إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس البلدي وآلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملوها⁴³ ويتقرر الحل بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية، بناء على تقرير من وزير الداخلية بتوافر سبب من الأسباب المنصوص عليها قانونا.

³⁹- راجع المواد 101، 100 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

⁴⁰- راجع المادة 183 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

⁴¹- راجع المادة 102 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

⁴²- راجع المواد 102، 184 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

⁴³- بسمة السهيلي: مرجع سابق، ص 147.

الفرع الثاني: أسباب الحل

- بالنظر لخطورة هذا الإجراء فإن المشرع عدّد وحصر الأسباب الموجبة لحل المجالس المنتخبة والتي بتوافر أحدها يكون للوصاية المبرر القانوني لمباشرة هذا الإجراء، وهي الأسباب التي نبينها فيما يلي:
- أولاً: أسباب حل المجلس الشعبي البلدي: يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي للأسباب التالية:⁴⁴
- في حالة خرق أحكام دستورية،
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم وهي الحالة التي جرى العمل بها تمهيدا لحل المجالس المنتخبة لبعض مناطق الوطن سنة 2005.⁴⁵
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف المقررة وفقا لنص المادة 41 من قانون البلدية.
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، وهي الحالة التي يصطلح عليها بحالة الانسداد، إذ يتوجب على الوالي في هذا الحال تحرير تقرير بالحالة ومن ثم عرضه على وزير الداخلية، والذي يقوم بدوره بتحرير ذات التقرير لعرضه على مجلس الوزراء قصد حل الهيئة المعطلة.⁴⁶
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- ثانياً: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي: باستثناء حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتي من شأنها إعاقة سير المجلس أو ما يصطلح عليها بحالة الانسداد والواردة في قانون البلدية كأحد الأسباب الموجبة للحل، فإن باقي الأسباب المقررة لحل المجلس الشعبي البلدي هي ذاتها المقررة بمقتضى قانون الولاية لحل المجلس الشعبي الولائي.⁴⁷

⁴⁴- راجع المادة 46 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

⁴⁵- عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 182.

⁴⁶- عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 182.

⁴⁷- راجع المادة 48 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

الفرع الثاني: آثار حل المجالس المحلية المنتخبة

يكون الحل بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية، بناء على تقرير من وزير الداخلية وينجر عن الحل تجريد جميع الأشخاص المكونين للمجالس المنحلة من صفة العضوية مع تنصيب الوصاية لهيئات مؤقتة خلال العشرة أيام التي تلي إجراء الحل مهمتها تصريف الأعمال بدلا عن المجالس المنحلة⁴⁸ تأخذ شكل متصرف ومساعدين فيما يخص المجالس البلدية والمنحلة⁴⁹ وشكل مندوبية ولائية فيما يخص المجالس الولائية المنحلة،⁵⁰ وهي الهيئات التي تتقضي مهامها بقوة القانون فور تنصيب المجلس الجديد.

وينجر عن الحل إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي المنحل خلال أجال (06) أشهر الموالية للحل فيما يخص المجالس البلدية و (03) أشهر الموالية للحل فيما يخص المجالس الولائية،⁵¹ غير أن ذلك لا يتم في خلال السنة الاخيرة من العهدة الجارية أو في حالة المساس الخطير بالنظام العام. وللعلم فإن إجراء الحل لا يعني اطلاقا سحب الشخصية المعنوية من الهيئة المحلية المنحلة، ذلك أن سحب الشخصية الاعتبارية لا يتأتى إلا بذات الأداة القانونية التي منحها أول الأمر.⁵² وقد وفق المشرع في ضبطه لعملية الحل إذ وضع العملية في قالب منهجي مدروس وموضوعي ووفق تسلسل منطقي مقبول، حيث قرر آثار الحل أولا ومن ثم استعرض الإجراءات التمهيدية له ثم قرار الحل والجهة المختصة به ثم عرج لبيان هيئات تصريف الأعمال وأخيرا انتخابات التجديد.⁵³

⁴⁸ - راجع المادة 48 من قانون البلدية 10/11 والمادة 49 من قانون الولاية 07/12.

⁴⁹ - راجع المادة 48 من قانون البلدية 10/11، مرجع سابق.

⁵⁰ - راجع المادة 49 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

⁵¹ - راجع المادة 50 من قانون الولاية 07/12، مرجع سابق.

⁵² - الدكتور حمدي سليمان القبيلات: مرجع سابق، ص 67

⁵³ - عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 182.

خاتمة

إذا كان من الطبيعي في ظل العمل بأسلوب اللامركزية أن تحظى الوحدات المحلية باستقلالية خاصة تؤهلها لأداء الأدوار المنوطة بها، فإنه من الطبيعي أيضا وفي ذات الوقت أن تفرض على تلك الوحدات رقابة إدارية وصائية حتى لا تجانب في عملها قواعد المشروعية وموجباتها، على أن تتولى الجهة المركزية مباشرة تلك الرقابة، والتي يتعين عليها عند العمل بها التقيد بالضوابط القانونية المحددة بموجب النصوص ذات الصلة ومراعاتها.

والدارس للنصوص القانونية النازمة للوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر يخلص إلى احتواءها على اختلالات كثيرة سواء من ناحية الضبط اللغوي للنصوص ذات الصلة، أو من ناحية المعالجة القانونية للمسائل والمشكلات، وهي الأعوار والاختلالات التي كان لها بالغ الأثر من الناحية السلبية على عمل تلك الوحدات وعلى استقلاليتها بل وعلى طبيعة التنظيم الإداري اللامركزي المنتهج، لذلك فقد ارتأينا ومن خلال خاتمة بحثنا استعراض تلك الاختلالات والعيوب في شكل نتائج للدراسة مرفوعة بالحلول التي نراها كفيلة بضبط هذه الرقابة وتحقيق التوازن المأمول بين طرفي اللامركزية الإدارية الإقليمية.

النتائج المتوصل إليها من خلال الدراسة

- إن إدراج المشرع مصطلح يمكن في مستهل نص المادة 45 من قانون الولاية «يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب» لا يمت بالصلة لموضوع المادة ويبحث الكثير من الاضطراب في النص المذكور، فمن جهة يمنح المشرع لسلطة الوصاية نوعا من التقدير والحرية في اتخاذ الإجراء، ومن جهة أخرى يلزمها باتخاذ الإجراء بحكم كونه أمرا واقعا بسبب حصول المانع وكإجراء احترازي وتحفظي لحماية لمصالح المجلس ومصادقته، وهو نفس موقف أستاذنا الدكتور عمار بوضياف والذي أكد وفي معرض تعليقه على النص السابق " أن النص المذكور ورد فيه عبارة يمكن وكأن المشرع جعل الأمر جوازيا، ولا نؤيد المشرع فيما ذهب إليه فطالما ثبتت المتابعة وحصل المانع الذي يحول دون حضور العضو الأشغال وجب توقيفه والإعلان عن ذلك بمقتضى قرار مغل من وزير الداخلية " 54

- يشترط في قرار التوقيف بحسب نص المادة 45 من قانون الولاية اقترانه بالتسبيب كأحد أبرز وأهم الشكليات التي تلزم الجهة الوصية بإضفائها في القرار تعزيزا لشفافية العمل الإداري وضمانا لاستقلالية المجلس، في حين تغيب هذه الشكلية في نص المادة 43 من قانون البلدية.

- من المعلوم أن للوصاية سلطة توقيف المنتخب الولائي متى كان محل متابعة قضائية في الجرائم الماسة بالمال العام والجرائم الماسة بالشرف وحالت متابعته دون أدائه لمهامه النيابية بشكل صحيح، وهو ما ورد في المادة 45 من قانون الولاية «يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون

54- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 328.

محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح»، وقصر المشرع المتابعات الموقفة على النوعين السابقين من الجرائم يدفعنا للتساؤل ماذا لو ارتكب العضو جرائم أخطر وأشد كالجرائم الماسة بالأمن العام مثلا فهل يسري عليه النص؟ وهل بمقدور الوصاية مباشرة إجراءات التوقيف في هذا الحال؟ و يبدو جليا أن المشرع قد وقع في الخطأ في النص السابق نتيجة تحديده للجرائم السالفة الذكر على وجه الحصر و كان بإمكانه تلافي ذلك الإشكال بربط المتابعة الموجبة للتوقيف بكل الجرائم دون حصر أو تحديد، أو على الأقل بسلوكه مسلك نظيره في البلدية والذي وضع من خلال نص المادة 43 النازمة لنفس الحالة سببين للتوقيف، حيث جاء النص على النحو التالي "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 لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده بصفة صحيح"،

- لم يحدد المشرع الحلول البديلة لضمان حسن سير المجلس عند توقيف العضو على اعتبار أن المتابعة المانعة للحضور قد تمس أغلب أعضاء المجلس، ما يعني أن المجلس قد يتوقف عن أداء مهامه مع عدم امكانية حل المجلس لعدم توافر موجبات ذلك، لاسيما في ظل تطبيق مبدأ قرينة البراءة الى حين صدور حكم نهائي.

- إن اشتراط المشرع لرفع التجميد عن العضو المتابع صدور حكم قضائي نهائي يقضي بالبراءة فيه نوع من المغالاة، إذ من الممكن جدا ان ترفع عن للعضو المتابع كل التدابير القضائية وتنتهي في حقه المتابعات بأمر بالحفظ تصدره النيابة، أو بأمر بالألا وجه للمتابعة يصدره قاضي التحقيق، كما يمكن أن يفرج عن العضو المتابع ليعود لأداء مهامه بشكل صحيح مع بقاءه محل متابعة في إطار تدابير الرقابة القضائية.

- لقد قرر المشرع العودة التلقائية للعضو الذي كان محل متابعة بمجرد صدور حكم البراءة النهائي ونحسب أن فيذلك انتهاك لقاعدة توازي الاشكال.

- سواء تعلق الأمر بإجراء الإقصاء المتخذ بسبب الادانة الجزائية أو بسبب كون العضو في أحد حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب فإن المشرع وفقا لقانون الولاية قد منح للمجلس الشعبي دورا في هذا الإجراء، إذ جعل قرار الإقصاء يتم بموجب مداولة، على أن يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، ولا يخفى على أحد ما لذلك من أهمية سواء على العضو المقصى من خلال حمايته من أي تعسف أو على استقلالية المجلس، والغريب أن النص الناظم لحالة الإقصاء بسبب الادانة الجزائية في قانون البلدية لم يتضمن هذا الإجراء رغم خطورة المسألة وحساسيتها.

- إذا كانت مداولات المجلس البلدي التي يخطر بها الوالي قصد المصادقة الصريحة عليها تعد مصادقا عليها في حال امتناعه عن إعلان قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية بحسب نص المادة 58 من قانون البلدية ، فإن نص المادة 55 من قانون الولاية وهو النص الناظم لنفس

الحالة لم ينص على هذا الإجراء في قانون الولاية على خلاف نظيره في البلدية ، إذ لم يرتب أي أثر على ركون الوصاية للسلبية في تلك الآجال وعدم اتخاذها أي قرار بخصوص المداولات المودعة والمتعلقة بالموضوعات المذكورة ، حيث اكتفى فيه المشرع بالإشارة إلى عدم نفاذ تلك المداولات المشار إليها في حال عدم تلقيها المصادقة من جهة الوصاية ممثلة في وزير الداخلية في آجال اقصاها شهران.

- لا يحتاج الدارس لنص المادة 53 من قانون الولاية الناظم لحالة البطلان المطلق والذي أصطلح عليه بالبطلان بقوة القانون لجهد كبير لتبين مدى التناقض الذي وقع فيه المشرع ، وهو التناقض الذي يلمسه القارئ عند قراءة أول النص وآخره ، فالمستقر عليه قانونا وفقها أن اصطلاح البطلان بقوة القانون يقودنا للحديث عن انعدام اثر العمل بمجرد تحقق اسباب البطلان المقررة على اعتبار أن المداولة ولدت ميتة وأن ما يصدر من الوصاية بعد ذلك لا يخرج عن كونها قرارات كاشفة للحالة ولإثباتها لا غير فاستهلال المشرع النص السالف ذكره بتقرير البطلان بقوة القانون للمداولات المشار إليها في النص ، ثم تحوله في آخر النص لتقرير البطلان بحكم قضائي بناء على دعوى يرفعها الوالي ، يدفعنا للحكم بأن البطلان بات بيد القضاء لا بقوة القانون كما سبق البيان ، أضف لذلك فإن المداولات التي كان يفترض انها لاغية بقوة القانون ستصبح محصنة ضد الالغاء في حال تراخي الوالي عن رفع دعوى الالغاء امام القضاء المختص في الآجال المقررة.

- إذاكان المتتبع لقائمة الأسباب الموجبة للحل والمذكورة حصرا في كل من القانونين 11/10 والقانون 07/12 هي نفسها كأصل عام فإن هناك حالة واحدة ورد ذكرها في نص المادة 46 من قانون البلدية ولم ترد في نص المادة 48 قانون الولاية ، وهي حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ، أو ما يصطلح عليها بحالة الانسداد، فهل معنى ذلك أن المشرع متيقن من توافق أعضاء المجالس الولائية ومستبعدا لإمكانية حصول الاختلاف بين أعضائها؟! ، ونحسب أن هذه الحالة قد سقطت من المشرع سهوا على اعتبار أن الأمر سيان بين المجلسين البلدي والولائي، وأن حالة الانسداد والاختلاف واردة فيهما بشدة سيما في ظل التعددية المنتهجة التي تطبع تشكيلة المجالس وفي ظل تنوع الشرائح والأطياف السياسية المكونة لها .

- من بين أسباب الحل خرق أحكام الدستور وهو نفس السبب الموجب للبطلان المطلق فهل لسلطة الوصاية الخيار بين الحل والإلغاء؟

- شديدة هي الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية في شقها المالي، فإخضاع جميع وثائق ميزانية الجماعات المحلية للتصديق الصريح وتقرير سلطة الحلول المالي للوصاية، تأكيد على كون الأسلوب المنتهج في واقعه هو أسلوب مركزي غير معلن، وأن الهيئات المحلية في ظل هذا الوضع لا تعدو عن كونها مجرد هيئات ممرضة سيما في ظل اعتلال موازينها وعجزها المزمّن.⁵⁵

⁵⁵ - لتفصيل أكثر حول موضوع العجز المالي للجماعات المحلية في الجزائر راجع:

التوصيات

- مراجعة النصوص ذات الصلة بمادة الوصاية الادارية وضبطها لغويا من حيث الألفاظ والمباني لتفادي التناقض والغموض، سيما وأن جهات الوصاية محرومة من سلطة الاجتهاد في تفسير النصوص في حال اللبس والقصور لتتأفي ذلك مع مقومات استقلالية الجماعات المحلية.
- تقرير نفس الأسباب الموجبة لتوقيف المنتخب البلدي على أعضاء المجالس الولائية بنقل نصوص المواد ذات الصلة حرفيا من قانون البلدية إلى قانون الولاية.
- التخفيف من شدة الرقابة الوصائية في شقها المالي، ونؤيد في هذا السياق الاتجاه الفقهي الحديث المنادي بضرورة الغاء الوصاية المالية ونقل سلطة الرقابة في هذا الجانب إلى أجهزة فنية ومتخصصة في المحاسبة.

- الشريف رحمان: أموال البلديات الجزائرية: الاعتلال العجز والتحكم الجيد في التسيير، دار القصبة، الجزائر، 2003، ص 125

- مسعود شيهوب: مرجع سابق، ص 44

- محمد زغداوي: دور المجلس الولائي في التنمية المحلية، حوايات، جامعة قسنطينة، العدد 05، 2002، 25 وما يليها.

- بوزيد عبد الحميد: تحديات تمويل ميزانيات الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة أُلقيت في المؤتمر الدولي حول إدارة التغيير في

الادارات المحلية والبلديات المنظم من المنظمة العربية للتنمية الادارية إسطنبول تركيا، 2010، ص 134 وما يليها.