مجلة ضياء للدراسات القانونية ISSN 2710-7930
المجلد: 03 العدد: 01 السنة: 2021 الصفحات: 23-43

آليات الرقابة الادارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر
قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية

Mechanisms of administrative control over the elected local councils in Algeria
Reading in the state and municipal law

د/ سعاد عمير*
كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تبسةالجزائر
docteuramieur@gmail.com

تاريخ الاستلام:2021/07/02 تاريخ القبول:2021/07/08 تاريخ النشر :2021/09/18

ملخص:

تعتبر الرقابة الادارية (الوصاية الادارية)، من أهم الآليات القانونية التي يتم من خلالها تقييم أداء المجالس المحلية المنتخبة، وضمان احترامها لقواعد المشروعية، وحتى تحقق هذه الرقابة فاعليتها لا بد أن يتم فيها الموازنة بين استقلالية المجالس المحلية المنتخبة واعتبارات المشروعية .

كلمات مفتاحية: الرقابة؛ الإدارية؛ المجالس؛ المنتخبة؛ المحلية

Abstract:

Administrative control (administrative guardianship) is considered one of the most important legal mechanisms through which the performance of the elected local councils is evaluated, and that they respect the rules of legality, and for this control to achieve its effectiveness, a balance must be made between the independence of the elected local councils and considerations of legitimacy.

Keywords: Oversight; Administrative; Councils; Local; Elected

* المؤلف المرسل: د/ سعاد عمير

مقدمـــة:

تمثل المجالس المحلية المنتخبة إطار اللامركزية الادارية في الجزائر ومكان الممارسة الديمقراطية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة وتحقيق التنمية المحلية، وبالنظر إلى كون الجماعات المحلية تتمتع بالاستقلالية في تسيير شؤونها، كان لزاما أن تمنح لها الاستقلالية في اصدار القرارات الخاصة بالتسيير المحلي.

غير أن هذه الاستقلالية ليست بالأمر المطلق، بل تخضع المجالس المنتخبة لرقابة الجهة الوصية لضمان التزامها بحدود القانون وضوابطه من جهة، وضمان حسن سير المرافق العامة من جهة أخرى.

ويقصد بالرقابة الادارية مجموع السلطات التي تمارسها الادارة المركزية على الادارة المحلية لضمان مشروعية أعمالها وتحقيقها للمصلحة العامة.

وتعتبر الرقابة الادارية على هذا النحو أهم صور الرقابة التي تمارس على المجالس المنتخبة، ومن هنا تتمحور اشكالية الدراسة: إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في صياغة آلية رقابية على المجالس المنتخبة يمكن من خلالها احترام استقلالية الجماعات المحلية من جهة والحفاظ على مشروعية أعمالها وضمان التزام أعضائها؟

وللإجابة عن هذه الاشكالية فقد قمنا بدراسة وصفية تحليلية لآليات الرقابة الادارية على المجالس المحلية المنتخبة الولائية والبلدية، وقد قسمنا دراستنا كما يلي:

المبحث الأول وتناولنا ضمنه الرقابة على المجلس الشعبي الولائي

المبحث الثاني وتناولنا ضمنه الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

المبحث الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي

إذا كان المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة على مستوى الولاية فهذا لا يعني أن يمارس أعماله ويصدر قراراته دون أي ضوابط قانونية، بل أخضعه المشرع لرقابة الجهة الوصية لضمان مشروعة قراراته ووضع نظاما قانونيا يحكم المداولات والأعضاء والهيئة.

المطلب الأول: الرقابة على الأعمال

يمثل المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة على مستوى الولاية، ويصدر بمقتضى هذه الصفة قرارات إدارية في مجال اختصاصاته المنصوص عليها قانونا، وحتى لا تتجاوز المجالس الولائية المنتخبة الحدود التي رسمها لها القانون، كانت قراراتها محل رقابة من السلطة الوصية، حيث نصت الفقرة 2 من المادة 52 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية على أنه "يرسل مستخلص من المداولة في أجل 8 أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام" لتستأنف جهة الوصاية على إثر استلام المداولة ممارسة سلطاتها الرقابية عليها، من خلال المصادقة عليها أو إلغاءها إن اقتضى الأمر ذلك.

أولا: المصادقة الضمنية

نصت المادة 54 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية على أنه "تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم من ايداعها بالولاية، وإذا تبين للوالي أن مداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 فإنه يرفع دعوى امام المحكمة الادارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها."

من خلال نص المادة 54 السالفة الذكر، يتضح جليا أن الأصل في مداولات المجلس الشعبي الولائي هو النفاذ، حيت أنه وتطبيقا لمبدأ استقلالية الجماعات المحلية يقتضي الأمر منح المجالس المحلية المنتخبة سلطة اصدار القرارات التي تخص الشؤون المحلية، وهو ما أكدته المادة 54 السالفة الذكر التي جعلت من مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بمرور أجل 21 يوما من ايداعها بالولاية، فتكون المداولة في حكم المصادق عليها بمرور هذا الأجل.

ثانيا: المصادقة الصريحة

خص المشرع بعض المداولات بالنظر إلى موضوعها بضرورة اخضاعها للمصادقة الصريحة للجهة الوصية، حيث نصت المادة 55 من القانون 07/12 على أن هناك مداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية، وهي المداولات التي تتناول الموضوعات التالية:

– الميزانيات والحسابات: تخضع الميزانيات والحسابات لقواعد المحاسبة العمومية وحسنا فعل المشرع عندما أقر ضرورة خضوعها للمصادقة الصريحة السلطة الوصية.

– التنازل عن العقار أو اقتنائه أو تبادله، وذلك للمحافظة على الوعاء العقاري للولاية.

– اتفاقيات التوأمة، يتداول المجلس الشعبي الولائي بخصوص ابرام اتفاقيات توأمة للولاية مع غيرها من الولايات الأخرى، وذلك من أجل تطوير العمل في مختلف القطاعات كالصحة والنقل وغيرها، وتخضع هذه الاتفاقيات لمصادقة الجهة الوصية وذلك لأنها تتضمن مصالح عامة .

– الهبات والوصايا الأجنبية: تعتبر الهبات والوصايا الأجنبية من المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية، ولا تنفذ المداولات محل هذا الموضوع إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من الوزير المكلف بالداخلية[1].

وتبدو الحكمة من استثناء هذه المداولات بالمصادقة الصريحة من خلال موضوعها.

ثالثا: البطلان النسبي

حفاظا على نزاهة المجلس الشعبي الولائي وتطبيقا لمبدأ شفافية قراراته، جعل المشرع مداولاته قابلة للإبطال متى خالفت الشروط والاجراءات المقررة قانونا، حيث نصت المادة 56 من القانون 07/12 على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أي عضو 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 تكون هذه المداولة باطلة.

ويتعين على كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وعندما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يتعين عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.

لقد وسع المشرع من نطاق المداولات الخاضعة للبطلان النسبي حيث لا يقتصر الأمر في كون عضو المجلس أو رئيسه فقط في وضعية تعارض مصالح، بل يتعداه إلى زوجه وإلى أصوله وفروعه إلى الدرجة الرابعة.

1– تنص الفقرة 3 من المادة 134 من القانون 07/12 المتضمن قانون الولاية على أنه "يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ."

وفيما يتعلق بالجهة التي تملك حق إثارة بطلان المداولة، فقد أقرت المادة 57 من قانون الولاية على أن يثير بطلان المداولة في هذه الحالة:

–الوالي وذلك خلال خمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها هذه المداولة.

–كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية محل المداولة له مصلحة في ذلك، وهذا خلال خمسة عشرة بعد إلصاق المداولة. ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

ويرفع الوالي أمام المحكمة الادارية دعوى من أجل الاقرار ببطلان المداولات التي خرقت أحكام المادة 56.

رابعا: البطلان المطلق

البطلان هو آلية قانونية يمكن بمقتضاها لجهة الوصاية أن تزيل آثار قرار إداري صادر عن الهيئات اللامركزية، نتيجة عدم مشروعيته أو مخالفته لقواعد النظام العام.

وتبطل بقوة القانون مجموعة من مداولات المجلس الشعبي الولائي وذلك بالنظر إلى موضوعها، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 53 من القانون 07/12 وهي:

– المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، وذلك حفاظا على مبدأ المشروعية، فكل مداولة فيها خرق للدستور والقوانين تعتبر غير مشروعة ووجب إبطالها.

– التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، ومن بين رموز الدولة ما تضمنته المادة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب الثورة ...هما رمزان للجمهورية... يحدد القانون ختم الدولة. "كما نصت المادة 13 من التعديل الدستوري 2020 على أنه "شعار الدولة بالشعب وللشعب".

وبناءا على ما سبق فإن المداولات المجلس الشعبي الولائي التي فيها مساس برموز الدولة وشعاراتها باطلة بطلانا مطلقا.

– غير المحررة باللغة العربية: نصت المادة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020 "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، تظل اللغة العربية اللغة الرسمية للدولة" من هذا المنطلق وجب أن تبطل كل مداولة للمجلس الشعبي الولائي

غير محررة باللغة العربية، وقد أكدت في هذا السياق المادة 25 من قانون الولاية على بطلان المداولات غير المحررة باللغة العربية، حيث جاء فيها "تجري أشغال ومداولات المجلس الشعبي الولائي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية."

– التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته: تعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام، لذلك لا يجوز للمجلس الشعبي الولائي أن يتداول في مسائل تتجاوز حدود اختصاصه الموضوعي، وكل خرق لقواعد الاختصاص يجعل مداولاته باطلة بطلانا مطلقا.

– المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: تعتبر أشغال المجلس التي تتم خارج الاجتماعات والفترات المقررة قانونا، باطلة بطلانا مطلقا وذلك لتجاوزها حدود الاختصاص الزماني.

– المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة حالة القوة القاهرة محل المادة 23: حدد قانون الولاية مجال الاختصاص المكاني للمجلس الشعبي الولائي، وبناءا على ذلك لا يجوز للمجلس أن يعقد أشغاله خارج هذه الحدودو إلا كانت قراراته غير مشروعة، إلا في حالة القوة القاهرة فيمكنه استثناءا عقد أشغاله خارج الحدود المكانية المقررة.

فعند عرض هذه المداولات على الوالي للمصادقة عليها، ووجدها تدخل تحت إحدى الحالات المذكورة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها.

المطلب الثاني: الرقابة على الأشخاص

يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لآليات رقابية لضمان التزامهم بوظيفتهم التمثيلية من جهة، وللحفاظ على نزاهة وشفافية المجلس من جهة أخرى، ذلك أن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية، وهو الاطار القانوني لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، من هذا المنطلق اقتضى الأمر ضرورة إلزام أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالحدود التي رسمها لهم القانون لممارسة اختصاصاتهم، وتحقيق انضباطهم في عملية التسيير المحلي على مستوى المجلس، حيث صاغ قانون الولاية آليات رقابية عامة، تخص جميع المنتخبين

بالمجلس، منها ما يؤدي إلى تجميد العضوية ومنها مايؤدي إلى فقدانها، فضلا عن آليات رقابية خاصة بالرئيس تجرده من صفة الرئاسة دون العضوية.

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

طبقا لنص المادة 40 من القانون 07/12 تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك.

ويثبت 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.

وطبقا لنص المادة 41 من القانون 07/12 في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمترشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة.

وضحت المادتين 40 و41 من قانون الولاية،والأحكام العامة لزوال صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، والاجراءات الخاصة بإثبات زوال الصفة والنتائج المترتبة على ذلك، ونتناول فيما يلي شرح كل حالة من هذه الحالات:

1- الاستقالة:

- **تعريفها:**

تعرف الاستقالة بأنها تعبير إرادي في التخلي عن العمل، وبالنسبة للمنتخب في المجلس الشعبي الولائي فالاستقالة هي تعبير إرادي في تخلي عضو المجلس عن عضويته، ويترتب على الاستقالة شغور المنصب، الأمر الذي يقتضي سد هذا الشغور بشخص تتوافر فيه ذات الشروط القانونية التي شغل وفقها المعين أو المنتخب المستقيل من منصبه.

- **اجراءاتها:**

لقد تضمنت المادة 42 من القانون 07/12 توضيح اجراءات استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي، حيث ترسل الاستقالة من قبل العضو إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي فورا بذلك.

2- التخلي عن العهدة:

وضع المشرع الجزائري في قانون الولاية، المنتخب المتغيب عن أشغال المجلس دون عذر مقبول، ضمن إطار قانوني أطلق عليه مسمى تخلي عن العهدة.

وقد نصت المادة 43 من قانون الولاية على أن: كل منتخب تغيب دون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعلن في حالة تخلي عن العهدة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

3- الايقاف:

هو التجميد المؤقت لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي الولائي، وقد نص على الايقاف القانون 07/12 ضمن المادة 45 منه، حيث أنه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم قضائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

4- الاقصاء

الإقصاء هو إنهاء عضوية المنتخب بقوة القانون نتيجة توافر مجموعة من الأسباب الموجبة له، فالإقصاء على هذا النحو هو التجريد النهائي للعضو من عضويته بالمجلس.

وبالرجوع إلى قانون الولاية، نجده قد وضع إطارا قانونيا لإقصاء المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، فحدد نوعين من الأسباب الموجبة للإقصاء:

الأول: الاقصاء نتيجة عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي

نصت على الاقصاء نتيجة عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي المادة 44 من القانون 07/12، حيث أن كل منتخب يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا يتم اقصاؤه، وفي هذه الحالة يتم استخلاف العضو محل الإقصاء في أجل لا يتجاوز الشهر، بالمترشح الذي يلي مباشرة آخر منتحب من نفس القائمة، وذلك في أجل لا يتجاوز الشهر.

أما عن اجراءات الاقصاء، فقد أكد المشرع في قانون الولاية على أن المجلس الشعبي الولائي يقر ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية ذلك بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية، المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة.

الثاني: الاقصاء نتيجة الادانة الجزائية

نصت على الاقصاء نتيجة الادانة الجزائية المادة 46 من القانون 07/12، حيث يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الاقصاء بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية.

وفي هذه الحالة يتم استخلاف العضو محل الإقصاء، في أجل لا يتجاوز الشهر بالمترشح الذي يلي مباشرة آخر منتحب من نفس القائمة، وذلك في أجل لا يتجاوز الشهر.

ثانيا: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي

طبقا لنص المادة 66 من قانون الولاية، يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفي أو المستقيل أو المعفى الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل 30 يوما، وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59.

1-الاستقالة: هي تعبير إرادي يعلن من خلاله رئيس المجلس الشعبي الولائي عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس، فاستقالة رئيس المجلس تجعله يفقد صفته كرئيس للمجلس لا صفته كعضو.

ولقد حددت المادة 65 من القانون 07/12 اجراءات استقالة رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيت يلزم رئيس المجلس الذي يرغب في ترك منصبه كرئيس للمجلس أن يعلن استقالته أمام المجلس الشعبي الولائي، ويبلغ الوالي بذلك، وتعتبر الاستقالة سارية المفعول ابتداءا من تاريخ تقديمها أمام المجلس.

2-التخلي عن العهدة

يختلف التخلي عن العهدة بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي عنه بالنسبة لعضو المجلس، لأن الأول يفقد الرئيس صفة الرئاسة لا غير، في حين يفقد الثاني صفة العضوية.

وطبقا لنص المادة 64 من قانون الولاية، يعتبر متخليا عن العهدة رئيس المجلس الشعبي الولائي المتغيب عن المجلس دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول. ويعلن الرئيس في حالة تخلي عن العهدة من قبل المجلس.

ويستخلف رئيس المجلس المستقيل أو المتخلي عن العهدة، برئيس آخر ينتخب وفق نفس الاجراءات الخاصة بانتخاب رئيس للمجلس والتي نصت عليها المادة 59 من قانون الولاية، حيث يقدم المترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين الحائزتين على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد تقديم مترشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد يمكن جميع المقاعد تقديم مرشح، ويعلن رئيسا للمجلس المترشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجرى دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة

يخضع المجلس الشعبي الولائي كهيكل للتسيير الاداري لرقابة تتمثل في الحل، ولقد حدد المشرع الأسباب والحالات التي يحل فيها المجلس، وكذا الآثار المترتبة على حله.

أولا: حالات حل المجلس الشعبي الولائي

حدد المشرع الجزائري ضمن قانون الولاية الحالات التي يحل فيها المجلس الشعبي الولائي على سبيل الحصر، وذلك بموجب نص المادة 48، حيث يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي في الحالات التالية:

– في حالة خرق أحكام دستورية،

– في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: ولم يبين المشرع سبب الالغاء.

– في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: فإذا قرر جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي التخلي عن العضوية، وقدموا استقالتهم الجماعية، وجب حل المجلس وتجديده.

– عندما يكون الابقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

– عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه (أي حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف): فالمجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الأعضاء الممارسين، وفي حالة عدم توافر هذه الأغلبية حتى بعد تطبيق الإستخلاف فإن المجلس يحل.

– في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

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

ثانيا: أداة الحل

بالنظر إلى خطورة إجراء الحل فقد أحاط المشرع ممارسته بجملة من الضمانات التي تكفل عدم إساءة استعماله، فحدد الحالات التي يجوز فيها حل المجلس على سبيل الحصر، ولقد حددت المادة 47 من القانون 07/12 أداة الحل، حيث نصت على أنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

ثالثا: آثار حل المجلس الشعبي الولائي

حرصا على استقرار المراكز القانونية وضمانا لحسين سير الادارة العامة، نص المشرع على أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناءا على اقتراح من الوالي، وخلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد[1].

وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداءا من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية[2].

المبحث الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

إذا كان المجلس الشعبي البلدي جهاز المداولة على مستوى البلدية، فهذا لا يعني أن يمارس أعماله ويصدر قراراته دون أي ضوابط قانونية، بل أخضعه المشرع لرقابة الجهة الوصية لضمان مشروعية قراراته، ووضع نظاما قانونيا يحكم المداولات والأعضاء والهيئة.

المطلب الأول: الرقابة على الأعمال

إذا كان المجلس الشعبي البلدي يملك صلاحية تسيير شؤون البلدية والتداول في مجالات اختصاصه في هذا الشأن، غير أن سلطاته في هذا المجال لا تمارس على اطلاقها، بل تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي لرقابة السلطة الوصية التي تملك سلطة المصادقة عليها أو ابطالها إذا خالفت مقتضيات النصوص القانونية.

أولا: المصادقة الضمنية

القاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية، وتتمثل هذه المداولات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استيفاء الأجل المحدد، فقد جعل المشرع الجزائري الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو

1- المادة 49 من قانون الولاية 07/12.

2- المادة 50 من قانون الولاية 07/12.

التنفيذ[1]، إلا إذا تبين خروج المداولة عن مقتضيات النصوص القانونية التي تحكم سير واختصاصات المجلس.

ثانيا: المصادقة الصريحة

وهي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية، إذ تنص على أنه: لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة:

– الميزانيات والحسابات: تخضع الميزانيات والحسابات لقواعد المحاسبة العمومية وحسنا فعل المشرع عندما أقر ضرورة خضوعها للمصادقة الصريحة السلطة الوصية.

– قبول الهبات والوصايا الأجنبية: تعتبر الهبات والوصايا الأجنبية من المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية، ولا تنفذ المداولات محل هذا الموضوع إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من الوالي.

وقد اعتبر المشرع الهبات والوصايا من الايرادات الخاصة بتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، حيث نصت المادة 195 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية على أن "يخصص لتغطية قسم التجهيز والاستثمار....الهبات والوصايا المقبولة ..."

– اتفاقيات التوأمة: يتداول المجلس الشعبي البلدي بخصوص ابرام اتفاقيات توأمة مع غيره من البلديات، وذلك من أجل تطوير العمل في مختلف القطاعات العمومية كالصحة والنقل وغيرها، وتخضع هذه الاتفاقيات لمصادقة الوالي وذلك لأنها تتضمن مصالح عامة.

– التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، وذلك للمحافظة على الوعاء العقاري للبلدية.

1– عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مداخلة ألقيت 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 السادس، ماي 2009، ص19.

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من قانون البلدية إلى إلزام الوالي بإعلان قراره خلال مدة 30 يوما من تاريخ ايداع المداولة بالولاية، واعتبر سكوته بعد انتهاء هذا الأجل مصادقة وموافقة على المداولة.

ثاثا: البطلان النسبي

طبقا لنص المادة 60 من القانون 10/11، لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أو أي عضو في المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة، ويتعين على كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وعندما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يتعين عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي البلدي.

ويثبت بطلان المداولة في هذه الحالة الوالي بقرار معلل.

رابعا: البطلان المطلق

تبطل بقوة القانون مجموعة من مداولات المجلس الشعبي البلدي وذلك بالنظر إلى موضوعها، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 59 من القانون 10/11 وهي:

– المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات وذلك تجسيدا لمبدأ المشروعية.

– التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ومن بين رموز الدولة ما تضمنته المادة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب الثورة .... هما رمزان للجمهورية.... يحدد القانون ختم الدولة. " كما نصت المادة 13 من التعديل الدستوري 2020 على أنه "شعار الدولة بالشعب وللشعب".

– غير المحررة باللغة العربية: نصت المادة الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020 "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، تظل اللغة العربية اللغة الرسمية للدولة " من هذا المنطلق وجب أن تبطل كل مداولة للمجلس الشعبي الولائي غبر محررة باللغة العربية، وقد أكدت في هذا السياق المادة 53 من قانون البلدية على أن مداولات المجلس وأشغاله يجب أن تجري وتحرر باللغة العربية.

فعند عرض هذه المداولات على الوالي للمصادقة عليها ووجدها تدخل تحت احدى الحالات المذكورة، فإنه يبطلها بموجب قرار.

المطلب الثاني: الرقابة على الأشخاص

يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لآليات رقابية لضمان التزامهم بوظيفتهم التمثيلية من جهة، وللحفاظ على نزاهة وشفافية المجلس من جهة أخرى، ذلك أن المجلس الشعبي البلدي هو جهاز مداولة على مستوى البلدي وهو الاطار القانوني لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية[1]، من هذا المنطلق اقتضى الأمر ضرورة إلزام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بالحدود التي رسمها لهم القانون لممارسة اختصاصاتهم وتحقيق انضباطهم في عملية التسيير المحلي على مستوى المجلس، حيث صاغ قانون البلدية آليات رقابية عامة تخص جميع المنتخبين بالمجلس، منها ما يؤدي إلى تجميد العضوية ومنها ما يؤدي إلى فقدانها، فضلا عن آليات رقابية خاصة بالرئيس تجرده من صفة الرئاسة دون العضوية.

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

طبقا لنص المادة 40 من القانون 10/11 تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا.

وطبقا لنص المادة 41 من القانون10/11 في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر،بالمترشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة بقرار من الوالي.

وضحت المادتين 40 و41 من قانون البلدية الأحكام العامة لزوال صفة المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، والاجراءات الخاصة بإثبات زوال الصفة، والنتائج المترتبة على ذلك، ونتناول فيما يلي شرح كل حالة من هذه الحالات:

1- الاستقالة الارادية:

1- نصت المادة 12 من القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية على أنه "يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم ."

تعريفها:

تعرف الاستقالة بأنها تعبير إرادي في التخلي عن العمل، وبالنسبة للمنتخب في المجلس الشعبي البلدي فالاستقالة هي تعبير إرادي في تخلي عضو المجلس عن عضويته، و يترتب على الاستقالة شعور المنصب، الأمر الذي يقتضي سد هذا الشغور بشخص تتوافر فيه ذات الشروط القانونية التي شغل وفقها المعين أو المنتخب المستقيل منصبه .

اجراءاتها:

لقد تضمنت المادة 42 من القانون 10/11 توضيح اجراءات الاستقالة الارادية لعضو المجلس الشعبي البلدي، حيث ترسل الاستقالة من قبل العضو إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في اول دورة له.

2- الاستقالة التلقائية (التخلي عن العهدة):

وضع المشرع الجزائري في قانون البلدية المنتخب المتغيب عن أشغال المجلس دون عذر مقبول، ضمن إطار قانوني أطلق عليه الاستقالة التلقائية، وضمن قانون الولاية أطلق على هذا الوضع تخلي عن العهدة.

وقد نصت المادة 45 من قانون البلدية على أن كل منتخب تغيب دون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقيلا تلقائيا، ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك، وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا.

3- الايقاف:

هو التجميد المؤقت لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي، وقد نص على الايقاف القانون 10/11 ضمن المادة 43 منه، حيث أنه يوقف بقرار من الوالي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم قضائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

4- الاقصاء:

الاقصاء هو إنهاء عضوية المنتخب بقوة القانون نتيجة توافر مجموعة من الأسباب الموجبة له. وبالرجوع إلى قانون البلدية، نجده قد وضع إطارا قانونيا لإقصاء المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي **وهو الاقصاء نتيجة الادانة الجزائية.**

نصت على الاقصاء نتيجة الادانة الجزائية المادة 44 من القانون 10/11، حيث يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي البلدي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويثبت هذا الاقصاء بموجب قرار من الوالي.

ثانيا: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي

1- الاستقالة

هي تعبير إرادي يعلن من خلاله رئيس المجلس الشعبي البلدي عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس، فاستقالة رئيس المجلس تجعله يفقد صفته كرئيس للمجلس لا صفته كعضو.

وطبقا لنص المادة 73 من قانون البلدية، يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي المستقيل، دعوة المجلس للاجتماع لتقديم استقالته، وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح استقالته سارية المفعول ابتداءا من تاريخ تسلمها من الوالي، ويتم الصاق المداولة المتضمنة تثبيت استقالة رئيس المجلس بمقر البلدية.

2-التخلي عن المنصب

وله صورتان، تخلي عن المنصب بسبب الاستقالة، تخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبر.

الصورة الأولى: التخلي عن المنصب بسبب الاستقالة

يعد في وضعية تخلي عن المنصب، رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يستقيل ولم يجمع المجلس لتقديم استقالته أمامه، ويتم اثبات التخلي عن المنصب في أجل عشرة أيام، بعد شهر من غيابه، خلال دورة غير عادية للمجلس، بحضور الوالي أو من يمثله، ويتم استخلافه وفقا لنفس اجراءات انتخاب رئيس للمجلس، وتلصق المداولة المتضمنة إثبات التخلي عن المنصب بمقر البلدية.

الصورة الثانية: التخلي عن المنصب بسبب الغياب غير المبرر

يعتبر متخليا عن المنصب رئيس المجلس الشعبي البلدي المتغيب غيابا غير مبرر لأكثر من شهر، ويعلن المجلس الشعبي البلدي ذلك. وفي حالة انقضاء 40 يوما من غياب رئيس المجلس الشعبي البلدي دون أن يجتمع المجلس في جلسة استثنائية لإثبات ذلك، يقوم الوالي بجمعة لإثبات هذا الغياب[1].

ويتم استخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي بنائب رئيس، وإذا استحال تعيين مستخلف له يقوم المجلس الشعبي البلدي بتعيين أحد نواب الرئيس، وإذا تعذر ذلك تعيين أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي[2].

ويتم تعويض رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق نفس شروط واجراءات انتخاب رئيس للمجلس، الواردة ضمن نص المادة 65 من قانون البلدية، والتي جاء فيها أنه يعلن رئيس للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن رئيسا المرشحة أو المرشح الأصغر سنا.

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئة

يخضع المجلس الشعبي البلدي كهيكل للتسيير الاداري لرقابة تتمثل في الحل، ولقد حدد المشرع الأسباب والحالات، التي يحل فيها المجلس وكذا الآثار المترتبة على حله. ويعتبر الحل من أخطر مظاهر الرقابة التي تمارس على المجالس المحلية المنتخبة[3].

أولا: حالات حل المجلس الشعبي البلدي

حدد المشرع الجزائري ضمن قانون البلدية، الحالات التي يحل فيها المجلس الشعبي البلدي على سبيل الحصر، وذلك بموجب نص المادة 46،حيث يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده الكلي في الحالات التالية:

– في حالة خرق أحكام دستورية،

1– المادة 75 من القانون 10/11

2– المادة 72 فقرة 2 و3 من القانون 10/11

3– ثابتي بوحانة، مستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظل القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد الرابع، جانفي 2021، ص 240 .

– في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: ولم يبين المشرع سبب الالغاء.

– في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي: فإذا قرر جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي التخلي عن العضوية وقدموا استقالتهم الجماعية وجب حل المجلس وتجديده.

– عندما يكون الابقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير الاداري، أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

– عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه (أي حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف): فالمجلس الشعبي البلدي يعقد اجتماعاته بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء، وفي حالة عدم توافر هذه الأغلبية حتى بعد تطبيق الاستخلاف فإن المجلس يحل.

– في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

– في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.

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

ثانيا: أداة الحل

بالنظر إلى خطورة إجراء الحل فقد أحاط المشرع ممارسته بجملة من الضمانات التي تكفل عدم إساءة استعماله، فحدد الحالات التي يجوز فيها حل المجلس على سبيل الحصر، ولقد حددت المادة 47 من القانون 10/11 أداة الحل، حيث نصت على أنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

ثالثا: آثار حل المجلس الشعبي البلدي

حرصا على استقرار المراكز القانونية، وضمانا لحسين سير الادارة العامة، نص المشرع على أنه في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي وخلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي البلدي، متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل

لهم مهمة تسيير البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد[1].

وتجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل، في أجل أقصاه ستة أشهر ابتداءا من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة[2].

الخاتمة:

يقتضي نظام اللامركزية الادارية استقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها، غير أن هذه الاستقلالية لن تؤدي إلى انفصالها، وإنما يقتضي حسن سير العمل خضوعها لرقابة الادارة المركزية (السلطة الوصائية).

من هذا المنطلق اقتضت ضرورة العمل الاداري اخضاع المجالس المحلية المنتخبة لرقابة الجهة الوصية، وتشمل الرقابة المجلس المنتخب وعمله وأعضاءه.

حيث تخضع المداولات لرقابة المصادقة والالغاء، كما يخضع أعضاء المجلس لرقابة الانضباط، كما يخضع المجلس لرقابة الحل متى كان وجوده سببا لسوء التسيير المحلي.

وقد حاول المشرع إقرار توازن بين استعمال آليات الرقابة السالفة الذكر وبين اعتبارات الاستقلالية الجماعات المحلية من جهة،وبين اعتبارات المشروعية من جهة أخرى، وذلك من خلال فتح مجال أمام امكانية الطعن القضائي في قرارات الجهة الوصية.

قائمة المراجع:

أولا: المقالات

1-عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مداخلة ألقيت 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 السادس، ماي 2009.

1- المادة 48 من قانون الولاية 10/11.

2- المادة 49 من قانون الولاية 10/11.

2- ثابتي بوحانة، مستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظل القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، العدد الرابع،جانفي 2021.

ثانيا: المصادر

1 – الدساتير

- التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، جريدة رسمية 54 رقم لسنة 2020.

2- النصوص القانونية

- القانون رقم 10/11 المؤرخ في 03 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 لسنة 2011.

- القانون رقم 07/12، المؤرخ في 29 فيفري 2012 يتعلق بالقانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة 2012.