



جامعة أكلي محند أولحاج- البويرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

تطور الرقابة الوصائية على الولاية كجماعة محلية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون
تخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

د/ تيسمبال رمضان

من إعداد الطالب:

- سفير رشيد

لجنة المناقشة

الأستاذة(ة): د/ لوني نصيرة.....رئيسا

الأستاذة(ة): د/ تيسمبال رمضان..... مشرفا ومقررا

الأستاذة(ة): د/ نبهي محمد.....ممتحنا

تاريخ المناقشة : 8 جوان 2026

شكر وعرفان

الحمد لله وكفى والصلاة والسلام على الحبيب المصطفى سيد
الناس كافة وبعد

أتوجه بشكري وامتناني لأستاذي الفاضل تيسمبال رمضان
على إشرافه ودعمه وتوجيهاته لإعداد هذه المذكرة.

وأتوجه بشكري الخالص إلى أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم
مناقشة هذا العمل وتصويبه.

كما أتوجه بشكري الجزيل لكل الأساتذة الذين أشرفوا على
تدريسي طيلة مساري الجامعي. وأخص بالذكر الأستاذة لوني
نصيرة والأستاذة بوترعة سهيلة.

إهداء

إلى من أنهكه التعب لنحيا من دون تعب.

إلى من هرمت لنعيش.

إلى أبي الثاني (عمي) وأمي الثانية (زوجة عمي) رحمة الله عليهما.

إلى من قاسمتني الحياة.

إلى روعي وقرّة عيني ونبض فؤادي (بناتي).

إلى كل من دعا لي بالنجاح.

إلى كل من ساندني ومد لي يد العون.

أهديكم عملي هذا.

مقدمة

مقدمة

تعد من أبرز أولويات الدولة الحديثة هو إقامة إدارة فعالة قادرة على تنفيذ السياسات العامة. ولذلك تعتمد الدولة في بداية نشأتها على أسلوب المركزية الإدارية لضمان توحيد السلطة وحسن تنظيمها، غير أنه مع استقرار الأوضاع وتوسع النشاط الإداري وتزايد الأعباء والمهام، تتجه نحو تبني اللامركزية الإدارية، بما يسمح للحكومة المركزية بالتفرغ للقضايا السياسية الكبرى. كما يهدف هذا التوجه إلى تكريس مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية ومرافقهم العامة، من خلال انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية المنتخبة.

تمارس هذه المجالس اختصاصاتها في إطار السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية، رغم ما تتمتع به من قدر من الاستقلالية، إذ تبقى جزءاً من التنظيم الإداري للدولة وامتداداً لها. وتتولى السلطة المركزية ممارسة الرقابة الإدارية سواء مباشرة من العاصمة أو عن طريق ممثليها على مستوى الأقاليم.

تفرض الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة إخضاع أعمالهم لقيود قانونية تحت ما يعرف بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، وذلك ضماناً لمبدأ المشروعية وحسن سير أعمالهم وفقاً لأحكام الدستور والقوانين والتنظيمات المعمول بها. وتعد هذه الرقابة أداة قانونية تربط الجماعات المحلية بالسلطة المركزية، كما أنها تمثل نظاماً استثنائياً لا يمارس إلا في الحالات التي يحددها القانون على سبيل الحصر، تطبيقاً لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"، بخلاف الرقابة الرئاسية التي تتسم بطابعها المستمر والواسع.

ارتبط تطور الرقابة الوصائية في القانون الجزائري بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة مرت بها الجماعات المحلية، حيث عرفت فترة سريان قانون الولاية لسنة 1969¹، الصادر في ظل نظام الحزب الواحد، توجه المشرع نحو إقرار أسلوب الوصاية المشددة، بالنظر إلى الظروف التي كانت تعيشها الجماعات المحلية آنذاك، والمتمثلة في ضعف الهياكل الإدارية وندرة الإطارات المسيرة.

¹ الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23 مايو 1969 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 44، المؤرخة في 23 مايو 1969.

مقدمة

لكن مع تبني دستور 1989¹، لمبدأ التعددية الحزبية باعتباره أحد أبرز سمات النظام الدستوري الجزائري الجديد، كان من الضروري إعادة تكييف قانون الولاية لسنة 1990²، بما يتماشى مع هذه المرحلة، حيث سعى المشرع إلى التخفيف من حدة الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية من خلال تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية، في إطار سياسة الانفتاح السياسي. غير أن التطبيق العملي أظهر محدودية هذا التوجه، إذ لم يتمكن النظام القانوني للجماعات المحلية من معالجة إشكالية العجز في التسيير، كما لم ينجح في تحقيق التنمية المحلية بالشكل المأمول.

ليأتي المشرع لاحقاً، في إطار حزمة القوانين الإصلاحية، بالقانون رقم 12-07³، المتعلق بالولاية، والذي أقر نظاماً صارماً للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس الشعبية الولائية، بما يعكس عودة المشرع إلى تبني أسلوب الرقابة الوصائية المشددة.

ونظر لأهمية هذا الموضوع فإنه يهدف إلى التعرف على مفهوم الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي. وتوضيح آليات الرقابة الوصائية الممارسة على هذا المجلس ومجال تطبيقها على ضوء قوانين الولاية. كما يسعى إلى تحديد أهم الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية من جهة، والكشف عن مدى فاعليتها على أداء المجلس الشعبي الولائي من جهة أخرى، وذلك من خلال بيان انعكاسات هذه الرقابة على المجالس الشعبية الولائية من خلال استقراء النصوص الواردة في قوانين الولاية.

وتكمن أسباب اختيار هذا الموضوع في الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي حالت دون الأداء الحسن للدور المنوط للمجلس الشعبي الولائي، والبحث في العلاقة التي تربطه

¹ المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، ج ر عدد 08، الصادر بتاريخ 1 مارس 1989.

² قانون رقم 90-09، المؤرخ في 12 رمضان عام 1410، الموافق لـ 07 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 15، الصادرة في 11 أبريل سنة 1990.

³ قانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول سنة 1433 الموافق لـ 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

مقدمة

بالإدارة المركزية. وكذا أهمية الوصاية الإدارية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية واهتمام المشرع بهذه الآلية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس الشعبية الولائية، وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها من خلال قوانين والولاية.

إن التركيز على دراسة نظام الرقابة التي تتولى ممارستها السلطة المركزية على المجالس الشعبية الولائية وما يثيره هذا النوع من الرقابة من إشكاليات، يضعنا أمام إشكالية رئيسية مفادها:

إذا كانت الرقابة الوصائية آلية لحماية المشروعية في نظام اللامركزية الإدارية، فكيف تطورت ممارسة هذه الآلية على الولاية في الجزائر باعتبارها جماعة محلية؟

وبغية الإلمام بجميع جوانب الموضوع ونظرا لطبيعته ذات الخصوصية التي تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة نظرية الوصاية الإدارية وأساليبها، وكذا وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية الولائية الواردة في نصوص قوانين الولاية، وتحليلها باستقراء النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة عن هذه الرقابة، كما اعتمدنا على منهج المقارنة بين قوانين الولاية المتعاقبة، وكذا بعض النصوص القانونية لدول أخرى الخاصة بالرقابة الوصائية.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين رئيسيين؛ بحيث تطرقنا إلى دراسة الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة منتخبة وعلى أعضائه، المتمثلة في رقابة الإيقاف والإقصاء والإقالة والحل في ظل قوانين الولاية المتعاقبة مع التطرق إلى بعض الأمثلة في قوانين دول أخرى (فصل أول).

كما تناولنا نظام الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي التي تنحصر في رقابة المصادقة والإلغاء والحلول، في جميع قوانين الولاية مع تدعيمها ببعض الأمثلة من قوانين دول أخرى الخاصة بهذا الموضوع (فصل ثان)

الفصل الأول

الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية لمختلف صور الرقابة، سواء كانت رئاسية أو إدارية، مع مراعاة بعض الأحكام التي تفرضها مكانتها ضمن الجهاز الإداري للدولة. ورغم الاعتراف للولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في تسيير شؤونها، فإن ذلك لا يحول دون خضوعها لرقابة السلطة المركزية، باعتبار أن الرقابة الإدارية تُعد من أهم الآليات التي تضمن حسن سير المرفق العام وتمكين الحكومة من إدارة شؤون الدولة بفعالية.

في ظل الإصلاحات السياسية التي عرفت الجزائر، وتماشيا مع تطور الأوضاع الوطنية، اقتضى الأمر إدخال تعديلات على عدد من القوانين، من بينها قانون الولاية الذي خضع لعدة مراجعات، بدءا بالأمر 69-138¹، ثم القانون 90-209²، وصولاً إلى القانون 12-307³. وعلى هذا الأساس، سنحاول إبراز مظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة قائمة بذاتها، وعلى أعضائه، مع التطرق إلى مدى تطور أساليب هذه الرقابة عبر مختلف المراحل.

وفي هذا الإطار نعالج الرقابة الوصائية المطبقة على المجلس الشعبي الولائي في القوانين سابقة الذكر (مبحث أول)، ثم كفاءات تطبيقها على المجلس ككل أي كهيئة (مبحث ثان).

¹الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

²قانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية سالف الذكر

³قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية سالف الذكر.

المبحث الأول

الرقابة الوصائية المطبقة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تعد الرقابة مظهرا من مظاهر اللامركزية النسبية في الجزائر، بالنظر إلى أن الوالي يعين من طرف رئيس الجمهورية، في حين أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي ينتخبون. وعلى هذا الأساس، فإن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية، ممثلة في وزير الداخلية، تتركز على الأعضاء المنتخبين دون الوالي، باعتبار هذا الأخير خاضعا للسلطة الرئاسية.

(1) وتتجسد الرقابة الإدارية في: رقابة الإيقاف، الإقصاء والإقالة، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

المطلب الأول

في مفاهيم الرقابة الوصائية على الأعضاء

يلاحظ أن النظام اللامركزي يعد نظاما وسطا، إذ لا يقوم على علاقة تبعية أو خضوع بين الجهاز المركزي والوحدات اللامركزية، باعتبار أن السلطة الرئاسية تعد من خصائص النظام المركزي. وفي المقابل، فإن هذا النظام لا يكرس الاستقلال التام والمطلق عن الدولة، لأن مثل هذا الاستقلال من شأنه أن يزعزع كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية.

ذلك ما يستلزم وجود أداة للربط اتفق الفقه الإداري على تسميتها بالوصاية الإدارية أو ما يعرف بالرقابة الوصائية والتي تأخذ عدة أشكال وصور نتناولها في (الفرع الثاني) بعد تبيان المقصود بالرقابة الوصائية في (الفرع الأول).

¹حسينة شاوش اخوان، الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، منكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2012/2011، ص40.

الفرع الأول: المقصود بالرقابة الوصائية

يقصد بالسلطة الوصائية مجموع الصلاحيات التي يخولها القانون لسلطة عليا تمارسها على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم، بهدف حماية المصلحة العامة. وعليه، فإن نظام الوصاية يُعد أداة قانونية تضمن وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة اللامركزية المستقلة والسلطة المركزية. كما يتيح هذا النظام للهيئات اللامركزية ممارسة صلاحياتها في اتخاذ القرار ضمن الحدود والكيفيات التي يحددها القانون. (1)

عرف الدكتور "علي خطار الشطناوي" الرقابة الوصائية على أنها: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة. لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي والتنظيم اللامركزي، وهكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزي الإداري".

أما الدكتور "خالد سمارة الزعبي" عرفها على أنها "الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، ودعم وحدة الدولة الإدارية وكل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تخول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبة".

أما الفقيه "ريفيرو" فعرف السلطة الوصائية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة قانوناً"، ونلاحظ هنا أن هذا التعريف ناقص وغير كافي لأنه أشار

¹ أعمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص36.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانوناً، ومن بين الأساسيات التي لم يذكرها هي عدم إشارته إلى مهمتها ووسائلها. (1)

من خلال جميع التعريفات السابقة يتجلى لنا أن مفهوم الرقابة الوصائية (رقابة السلطة الوصائية) تركز على عدة أمور أساسية وهي:

- 1- تهدف إلى تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية والمحافظة عليه.
- 2- أجبرت الهيئات اللامركزية على احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون والتقيّد بأحكامه، من أجل تحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال مختلف الهيئات المحلية.
- 3- انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- 4- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود والقيود المقررة في القانون.
- 5- تستهدف سلطات الوصاية الإدارية إجبار وإلزام الهيئات اللامركزية على الوفاء بالتزاماتها وتعهدها المالية مع الغير، وتنفيذ عقودها المدنية والإدارية واحترام أحكامها وشروطها. وفي الأخير تستهدف رقابة السلطة الوصائية قيام إدارة حسنة وفعالة تتولى تصريف شؤون الوحدة المحلية على أكمل وأفضل وجه ممكن. (2)

الفرع الثاني: أشكال الرقابة الوصائية

تأخذ الرقابة الوصائية الممارسة على الهيئات المحلية المنتخبة عدة أشكال وصور تتجلى في إمكانية تعرض أعضاء هذه الهيئات أثناء ممارسة عهدها للإيقاف مؤقتاً عن مزاولتها مهامها

¹ بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة-بسكرة، 2013/2014، ص22.

² بوبكر ماضي، نفس المرجع، ص23.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

(أولاً)، إضافة إلى أن يكون العضو عرضة للإيقاف النهائي أو ما يعرف بالإقصاء (ثانياً)، وأخيراً يكون عضو المجلس الشعبي الولائي محل إقالته من ممارسة عهده (ثالثاً).

أولاً: رقابة الإيقاف

1- تعريف الإيقاف

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية. ويعرف كذلك أنه: "حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ العقد".⁽¹⁾

فالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب، سواء في المجلس البلدي أو الولائي. ويرجع سبب هذا التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية، التي تحول دون استمرار المعني في أداء مهامه الانتخابية، وذلك حفاظاً على مصداقية المجالس المحلية وضمان حسن سيرها.⁽²⁾

2- أمثلة عن الإيقاف في بعض القوانين الأخرى

أ- الإيقاف في القانون المغربي

تنص المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83³، على أنه: "إذا ارتكب عضو من أعضاء مجلس الجهة غير رئيسها أفعالاً مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجهة قام والي الجهة عن طريق رئيس المجلس بمراسلة المعني بالأمر للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة (10) أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

¹ أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2014، ص 265.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 101.

³ المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

يجوز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية أو لوالي الجهة، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها في الفقرتين الأولى والثانية أعلاه، حسب الحالة، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجهة أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس.

وتبت المحكمة في طلب العزل في أجل لا يتعدى شهرا من تاريخ توصلها بالإحالة.

يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه

إلى حين البت في الطلب... " (1)

يفهم من هذا النص أن المشرع المغربي نص على ضرورة توقيف العضو المنتخب في حال ارتكاب مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري العمل بها، ارتكاب تضارب المصالح أو استغلال مواقع النفوذ أو التسريبات المخلة بالمنافسة النزيهة، أو في حالة التدخل في تسيير مصالح الجماعة، وبالتالي يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية، وتوقيف العضو عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل.

ب- الإيقاف في القانون المصري

أما في القانون المصري نجد أن قانون الإدارة المحلية المصري رقم 43 لسنة 1979 خلا من النص على جزاء الإيقاف بالنسبة لأعضاء المجالس المحلية، حيث اقتصر التنظيم على إنهاء العضوية عن طريق الاستقالة أو إسقاطها، مما يدل على اتجاه المشرع إلى عدم تبني نظام تأديبي تدريجي، والاكتفاء بجزاء نهائي يتمثل في إسقاط العضوية. (2)

¹ المادة 67 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، سالف الذكر.

² القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، ج ر العدد 25، المؤرخة في 21 يوليو سنة 1989.

ج- الإيقاف في القانون الفرنسي

على خلاف المشرع الجزائري الذي نص صراحة في المادة 45 من قانون الولاية 12-07 على آلية الإيقاف بقوة القانون للعضو الذي يتابع قضائياً، فإن القانون العام للجماعات الإقليمية الفرنسية (CGCT) لم يقرر نظاماً مماثلاً للإيقاف الاحترازي بمجرد المتابعة.

فالمبدأ المستقر في القانون الفرنسي هو الحفاظ على العهدة الانتخابية إعمالاً لمبدأ قرينة البراءة، حيث لا يتم إيقاف العضو إلا في حالتين محددتين قضائياً: إما الاستقالة الحكيمة التي يعلنها القاضي الإداري في حال رفض العضو القيام بمهامه المادة (4-3121 L.)، أو فقدان الأهلية الانتخابية كعقوبة تبعية يقررها القاضي الجنائي بموجب حكم نهائي، وعندها فقط يتدخل الوالي لإثبات شغور المنصب، مما يجعل الإيقاف في فرنسا ثمرة لمسار قضائي نهائي وليس إجراءً إدارياً وقائياً. (1)

ثانياً: رقابة الإقصاء

1- تعريف الإيقاف النهائي (الإقصاء)

يقصد بالإقصاء إسقاط عضوية المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، أي تجريده من الصفة القانونية التي كان يتمتع بها بصفته ممثلاً للشعب على مستوى الولاية. ولا يُتخذ هذا الإجراء إلا في حالة ارتكاب العضو لفعل جسيم يُنسب إليه، وفي هذه الحالة يتم تطبيق أحكام الاستخلاف وفقاً لما يقرره القانون.

وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف. ولقد أقر إجراء الإقصاء من أجل المحافظة على مصداقية المجلس الشعبي الولائي. (2)

¹ Code général des collectivités territoriales, dernière modification : 15/03/2026, Edition : 03/04/2026.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص266.

2- أمثلة عن الإقصاء في بعض القوانين الأخرى

أ- الإقصاء في القانون المغربي

يتضح من المادة 22 أن المشرع المغربي لم يكتفِ بتنظيم حالات انقطاع رئيس المجلس ونوابه عن مزولة مهامهم، بل أدرج هذه الحالات ضمن صور الإقصاء من المهام، سواء كانت أسبابًا طبيعية كالوفاة، أو إرادية كالاستقالة، أو جزائية وتأديبية كالعزل والإدانة والاعتقال، أو مرتبطة بسير المرفق العام كحالة الانقطاع غير المبرر. (1)

ويفهم من ذلك أن المشرع المغربي وسع من نطاق الإقصاء ليشمل كل وضعية تؤدي إلى إنهاء المهام بشكل تلقائي أو بحكم قضائي، بخلاف بعض التشريعات الأخرى، وعلى رأسها القانون الجزائري، الذي يميل إلى التمييز بين حالات انتهاء المهام وحالات الإقصاء، ولا يدرجها ضمن إطار موحد. وهو ما يعكس توجّهًا مغربيًا نحو توحيد أسباب إنهاء المهام ضمن مفهوم الإقصاء، تكريسًا لمبدأ استمرارية المرفق العام.

ب- الإقصاء في القانون المصري

يتضح من المادة 96 من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 أن المشرع المصري جعل من سقوط العضوية الآلية القانونية المقابلة لحالات الإقصاء، حيث ربط إنهاء عضوية المجلس الشعبي المحلي بكل وضعية يفقد فيها العضو شروط التمثيل أو يخلّ بالتزاماته، كزوال صفة العامل أو الفلاح، أو فقدان شروط الترشح، أو مخالفة قواعد التنافي، أو فقد الثقة والاعتبار، أو الإخلال بواجبات العضوية. (2)

وبذلك يتضح أن سقوط العضوية لا يقتصر على سبب واحد، بل يشكّل إطارًا جامعًا لمختلف حالات الإقصاء. كما أحاط المشرع هذا الإجراء بضمانات إجرائية، تتمثل في ضرورة سماع أقوال العضو قبل اتخاذ القرار من طرف المجلس، مع إقرار الرقابة الوصائية (أي تدخل

¹ المادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سالف الذكر.

² المادة 96 من القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

السلطة المركزية للإشراف على مشروعية قرارات المجالس المحلية) ممثلة في المحافظ ومجلس المحافظين في حالة تقاعس المجلس، وهو ما يعكس توازناً بين حماية العضو وضمان احترام الشرعية واستمرارية المرفق العام.

ج- الإقصاء في القانون الفرنسي

كما نجد بأن المدونة العامة للجماعات الترابية الفرنسية (CGCT) لم تنص صراحة على إجراءات الإقصاء بسبب الإدانة القضائية أو حالات التنافي، بل أحالت ذلك إلى أحكام قانون الانتخابات (Code électoral)، فالمشرع الفرنسي حصر القواعد المنظمة لـ "الأهلية" و"النزاهة الانتخابية" و"حالات التنافي" في مدونة واحدة (قانون الانتخابات)، وذلك لتوحيد الضمانات والحقوق السياسية لجميع المنتخبين المحليين.

وبناء عليه، فإن الإقصاء في النظام الفرنسي هو أثر قانوني يترتب على فقدان صفة "الناخب" أو مخالفة "قواعد الجمع بين الانتدابات"، وهو ما يخضع لاختصاص الوالي تحت رقابة القضاء الإداري، وليس لقرار إداري محض من المجلس الولائي.

وبالتالي، فإن خلو قانون (CGCT) من هذه المواد لا يعني غياب الجزاء، بل يعني إسناده لنظام قانوني أكثر تخصصاً (قانون الانتخابات وتحديد المواد L. 204 و L. 205 و L. 207).⁽¹⁾

ثالثاً: رقابة الإقالة

1- تعريف الإقالة

تعرف الإقالة بأنها إجراء يتم بموجبه تجريد المنتخب من صفة العضوية، وذلك في حال ثبوت عدم قابليته للانتخاب أو وجوده في إحدى حالات التنافي التي يحددها القانون.

¹ Voir les articles : L. 204, L. 205, L. 207, du Code électoral, dernière modification 15/03/2026, Edition : 03/04/2026.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

في هذه الحالة، يتولى رئيس المجلس إعلام الوالي فوراً، وفي حال تقصيره وبعد توجيه إذار له من طرف الوالي، يقوم وزير الداخلية بإعلان الاستقالة الحكيمة للعضو المعني بحكم القانون. ويتجلى هنا بوضوح دور الوالي في المتابعة والكشف، إلى غاية صدور قرار الوزير المتعلق بالإقالة أو الاستقالة الحكيمة. (1)

2- أمثلة عن الإقالة في بعض القوانين الأخرى

أ- الإقالة في القانون المغربي

تنص المادة 70 الفقرة 1 و2 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83 على أنه: "يعتبر حضور أعضاء مجلس الجهة دورات المجلس إجبارياً.

كل عضو من أعضاء مجلس الجهة لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية أو خمس دورات بصفة متقطعة، دون مبرر يقبله المجلس، يعتبر مقالا بحكم القانون. ويجتمع المجلس لمعاينة هذه الإقالة". (2)

يتضح من هذه المادة السابقة من القانون المتعلق بالمجالس الجهوية أن المشرع المغربي أرسى قاعدة واضحة تلزم أعضاء المجلس بحضور الدورات بصفة إجبارية، وجعل التغيب المتكرر أو المتقطع دون مبرر مقبول سبباً مباشراً لإقالة العضو بحكم القانون. ويهدف النص إلى ضمان الانضباط وسير المرفق العام بانتظام، من خلال ربط استمرار العضوية بالقيام بالواجبات الأساسية للمجلس.

كما أقرّ النص إجراءات دقيقة، تتضمن مسك سجل الحضور، الإعلان عن أسماء المتغيبين، وإخطار والي الجهة بالإقالة خلال أجل محدد، وهو ما يعكس تنظيم الرقابة الوصائية

¹تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2009، ص86.

²المادة 70 الفقرة 1 و2 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

على المجالس الجهوية لضمان احترام القانون وانضباط الأعضاء. وبذلك، يجمع المشرع بين تفعيل الالتزام الفردي للعضو وضمان فعالية المجلس.

ب- الإقالة في القانون المصري

كما نجد أن المادة 95 من القانون المصري رقم 43 لسنة 1989 تنص على: "إذا غاب العضو عن جلسات المجلس الشعبي المحلي أو لجانه أكثر من ثلاث مرات متوالية أو عن ربع عدد جلسات المجلس في الدور الواحد وذلك بدون عذر مقبول أصدر المجلس قراراً بدعوة العضو لسماع أقواله في جلسة تحدد بعد خمسة عشر يوماً على الأقل من تاريخ إخطار العضو بموعدها. ويصدر المجلس قرارات باعتبار العضو مستقياً بأغلبية ثلثي أعضائه وذلك إذا لم يقتنع بما يبديه العضو من دفاع عن نفسه أو إذا غاب العضو عن الحضور في الجلسة المشار إليه".⁽¹⁾

يتضح من خلال المادة سالفة الذكر أن غياب عضو المجلس الشعبي المحلي عن جلسات المجلس أو لجانه بشكل متكرر وبدون عذر مقبول يُعد سبباً لمساءلته، مع ضمان حقه في الدفاع قبل أي قرار. إذا لم يقتنع المجلس بدفاعه أو تغيب عن الجلسة، يُعتبر العضو مستقياً بأغلبية ثلثي الأعضاء، مما يوازن بين حماية المرفق العام وحقوق العضو، ويشابه في المضمون آلية الإقالة في القانون المغربي.

ج- الإقالة في القانون الفرنسي

في حين اعتبر المشرع الفرنسي في المادة 4-3121 أن العضو في المجلس الإقليمي الذي يرفض أداء مهامه يعلن بحكم استقالته من قبل المحكمة الإدارية، مع تحديد صور الامتناع إما عن طريق تصريح موجه إلى الجهة المختصة أو أن يتم إعلانه للجمهور من قبل هذا العضو الممتنع عن أداء مهامه، وإما الامتناع المستمر بعد توجيه إنذار من السلطة المكلفة بالاستدعاء،

¹المادة 95 من القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

كما ربط المشرع الفرنسي إعادة انتخاب هذا العضو بمدة حدا الأدنى عام واحد، مما يعكس توجهها نحو ربط العضوية بالأداء الفعلي للمهام وضمن انضباط المجلس المحلي. (1)

المطلب الثاني

تطبيقات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية

في إطار دراسة تطبيقات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، يتطلب الأمر الإحاطة بمختلف النصوص القانونية التي نظمت الولاية في الجزائر عبر مراحل تاريخية متعاقبة، حيث تم تنظيمها بداية بموجب الأمر 38-69، ثم القانون 09-90، وصولاً إلى القانون 07-12 الذي جاء بإصلاحات عميقة تعكس تطور نظام اللامركزية وتعزيز آليات الرقابة.

الفرع الأول: إيقاف أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الجزائرية

يشترط لصحة قرار التوقيف أن يتوفر على الأركان التالية:

- 1- **من حيث السبب:** يرجع سبب توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى متابعته قضائياً بسبب جنائية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو مخلة بالشرف، إذ تؤدي هذه المتابعة إلى تعذر استمراره في ممارسة عهده الانتخابية.
- 2- **من حيث الاختصاص:** يتولى الوزير المكلف بالداخلية إعلان حالة التوقيف، كما يمكن توقيف العضو المتابع قضائياً بناءً على مداولة المجلس الشعبي الولائي، ويُثبت هذا التوقيف بقرار صادر عن الوزير.
- 3- **من حيث الهدف:** يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.
- 4- **من حيث المحل:** يتمثل في تعطيل ممارسة عضو المجلس الشعبي الولائي لعهدته. (2)

¹ Voir l'article L3121-4 du Code général des collectivités territoriales, op-cit .

² محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص195.

أولاً: الإيقاف في قوانين الولاية

1- في قانون الولاية لسنة 1969: لقد نص المشرع الجزائري في الأمر 69-38 على الإيقاف كألية أو صورة للرقابة الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وتضمن إمكانية تعرض العضو المنتخب للإيقاف المؤقت عن ممارسة مهامه بالمجلس.

فقد نصت المادة 19 من قانون الولاية المعدل سنة 1981 على: "كل منتخب في مجلس شعبي ولائي يرتكب خطأ جسيماً كما هو محدد في النظام الداخلي المنصوص عليه في المادة 36 من هذا القانون يمكن توقيفه عن مزاولة مهمته بقرار من وزير الداخلية بعد الاستماع إلى المنتخب المعني وتمكينه من حق الدفاع عن نفسه ويرفع الوالي رأي المجلس مرفقاً بملاحظاته إلى وزير الداخلية". (1)

2- في قانون الولاية لسنة 1990: في حين أبقى قانون 90-09 من خلال المادة 41 (2) منه حالة واحدة للتوقيف المؤقت، وهي تعرض العضو المنتخب لمتابعة جزائية تحول قانوناً دون استمراره في ممارسة مهامه. ورغم أن المشرع قد حصر حالات التوقيف وقلّص من نطاقها، إلا أنه لم يقرر للمنتخب الموقوف ضمانات كافية، كتمكينه من الاستماع إليه أو منحه حق الدفاع عن نفسه. (3) رغم أن التوقيف يكون بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

عكس ما كان عليه الحال حيث كان فيه رأي المجلس استشاري فقط للوالي، الذي يقر بحالة التوقيف ويرفعها إلى وزير الداخلية مشفوعة برأيه وفي كل الحالات يبقى وزير الداخلية كجهة وصائية مركزية يتمتع بسلطة اتخاذ قرار التوقيف لعضو المجلس الشعبي الولائي. (4)

¹ المادة 19 من القانون رقم 81-02 مؤرخ في 9 ربيع الثاني عام 1401 الموافق 14 فبراير سنة 1981، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

² المادة 41 من القانون رقم 90-09، سالف الذكر.

³ تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 83.

⁴ تيسمبال رمضان، مرجع نفسه، ص 84.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

3- في قانون الولاية لسنة 2012: وردت أحكام التوقيف في المادة 45 من قانون الولاية 07-12 التي تبين سبب التوقيف والذي يكون في حالة متابعة قضائية للعضو لارتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف. (1)

أما إجراءات التوقيف فتتم بناءً على مداولة من المجلس الشعبي الولائي، ويُعلن عنها بقرار مغل صادر عن وزير الداخلية. وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستعيد المنتخب تلقائيًا وفورًا مهامه الانتخابية، بعد تسليم القرار القضائي النهائي المثبت للبراءة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي باعتباره وثيقة إدارية تثبت الوضعية الجديدة، مع إبلاغ وزارة الداخلية لمتابعة ملف المنتخب المعني. أما الهدف من إيقاف العضو المتابع جزائياً فيكون في المحافظة عن نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي الولائي. (2)

كما يُلاحظ أن المشرع في المادة 45 من قانون الولاية استعمل مصطلح "يمكن"، بما يفيد أن التوقيف يُعد إجراءً جوازيًا بالنسبة للمجلس. غير أنه لا يستحسن ترك هذا الإجراء للطابع الاختياري، إذ متى كان المنتخب محل متابعة جزائية ووجد مانع يحول دون حضوره وممارسته لمهامه، فإنه يتعين توقيفه. (3)

ثانياً: آثار الإيقاف

يظهر أثر التوقيف على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من خلال تجميد عضوية المنتخب بسبب المتابعة الجزائية، وذلك لمدة لم يحددها المشرع، خاصة وأن صدور الحكم الجزائي النهائي قد يستغرق وقتاً طويلاً. ومن شأن ذلك أن يؤثر على العضو المنتخب بإبعاده عن ممارسة مهامه داخل المجلس الشعبي الولائي خلال تلك الفترة. (4)

¹المادة 45 من القانون رقم 07-12، سالف الذكر.

²محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص137.

³عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، 180.

⁴قلقول أسماء، نظام الوصاية على الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2019/2018، ص48.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

الفرع الثاني: إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الجزائرية

الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب ووفق إجراءات حددها القانون.

أولاً: الإقصاء في قوانين الولاية

1- في قانون الولاية لسنة 1969: يكون العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي عرضة للإقصاء وإنهاء عضويته، من خلال ما أكده المشرع الجزائر في قوانين الولاية إذ نصت المادة 19 من الأمر 69-38 على: "إن كل عضو في المجلس الشعبي للولاية يصبح لسبب حاصل أو مكتشف بعد انتخابه في حالة لا تمكنه من التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته، يمكن أن يعلن بموجب مرسوم، فصله عن المجلس الشعبي للولاية...". (1)

تضمن قانون الولاية لسنة 1969 ضرورة اجتماع المجلس الشعبي الولائي لإبداء الرأي بشأن طلب الإقصاء، سواء كان مقدماً من الحكومة أو باسم الحزب أو من طرف الأعضاء أنفسهم. ويلاحظ أن المشرع لم يحدد بدقة الحالات التي تجعل العضو غير قادر على ممارسة عهده النيابية، إضافة إلى أن رأي المجلس في هذا الشأن لا يُعد ملزماً لوزير الداخلية.

2- في قانون الولاية لسنة 1990: أما قانون الولاية 90-09 فقد خفف من حدة هذه الهيمنة، من خلال حصر أسباب الإقصاء في حالة تعرض عضو المجلس الشعبي الولائي لإدانة جزائية تؤدي إلى فقدانه أهلية الانتخاب.

غير أن المشرع لم يحدد الجهة المختصة بإثبات الإقصاء، إذ إن المادة 38 اقتصر على بيان الجهة المختصة بإثبات الاستخلاف وأسندت ذلك إلى المجلس الشعبي الولائي، وهو ما يشكل ثغرة قانونية تستوجب المعالجة. كما أن صدور قانون حالة الطوارئ أدى بدوره إلى توسيع نطاق هذا النوع من الوصاية وتشديده، على غرار ما هو معمول به بالنسبة للمجالس الشعبية البلدية.

¹ المادة 19 من الأمر 69-38، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

وعليه، يعد الإقصاء أحد مظاهر الوصاية المشددة المفروضة على أعضاء المجالس المحلية، لما يترتب عنه من تأثير على استقلالية هذه المجالس في ظل ممارسة سلطة الوصاية لهذا النوع من الرقابة. كما أن حرمان العضو من حق الطعن أو رفع دعوى ضد الجهات الوصية بشأن مدى مشروعية الإقصاء أو عدم مشروعيته يثير إشكالاً قانونياً.

لذلك، يستحسن أن يقرر الإقصاء كعقوبة تبعية أو تكميلية في حق العضو المدان جزائياً، تعزيزاً لمبدأ الاستقلالية، باعتبار أن الجهة القضائية هي الأجدر بإصدار مثل هذا القرار، أو أن يُسند الاختصاص في ذلك إلى القضاء الإداري. (1)

3- في قانون الولاية لسنة 2012: تطرق قانون الولاية 12-07 لحالتين من الإقصاء وهما:

أ- وجود المنتخب في إحدى حالات عدم القابلية للانتخاب أو التنافي مع العهدة: تقصد بالقابلية للانتخاب أهلية الشخص للترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي، أي تمتعه بالشروط القانونية التي تخوله شغل هذا المنصب. أما حالات التنافي فتظهر بعد الانتخاب، حيث يصبح وضع العضو في تعارض مع مهامه داخل المجلس الشعبي الولائي، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 44 من قانون الولاية. (2)

حدد قانون الولاية إمكانية إقصاء كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو أنه يوجد في حالة من حالات التنافي المنصوص عليها قانوناً. ويثبت هذا الإقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية بناء على ما تقررته مداولة المجلس الشعبي الولائي، مع إمكانية الطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة باعتباره ضماناً قانونية للعضو المقصى. (3)

¹ تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 85.

² المادة 44 من القانون رقم 12-07، سالف الذكر.

³ إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 170.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

ب- إدانة جزائية نهائية للمنتخب: يتحقق الإقصاء في هذه الحالة عند صدور إدانة جزائية نهائية في حق العضو تفقده أهلية الانتخاب، إذ إن مجرد الاتهام أو وجود شبهة يببرر التوقيف، بينما تؤدي الإدانة النهائية الصادرة عن الجهة القضائية المختصة إلى الإبعاد النهائي بشكل تلقائي، حفاظا على مصداقية المجلس وسمعته. وهو ما نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية 07-12. (1)

يسند الفصل في الإقصاء في هذه الحالة إلى المجلس الشعبي الولائي، تطبيقا لأحكام القانون، دون أن يكون له أي سلطة تقديرية متى توفرت الشروط القانونية اللازمة لتفعيله. وانطلاقاً من قرينة البراءة وحرص المشرع على احترام إرادة الناخبين وعضوية المجلس، تم إرجاء الإقصاء إلى حين صدور حكم قضائي نهائي.

بعدها يصدر وزير الداخلية القرار الذي يكرس ما تم التداول بشأنه داخل المجلس، وهو توجه يُحسب للمشرع. ويستبدل العضو المقصى بالمرشح الذي يليه مباشرة في نفس القائمة، في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 41 من قانون الولاية 07-12. (2)

ثانياً: أثر الإقصاء

بما أن الإقصاء يعد إجراء ذا طابع تأديبي مرتبط بعقوبة جزائية، فإنه يترتب عليه استخلاف العضو المقصى بالمرشح الذي يليه مباشرة في نفس القائمة بعد آخر منتخب منها، وذلك في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا وفقاً للمادة 41 من قانون الولاية 07-12. كما يكتسي الإقصاء أهمية بالغة في ضمان حسن تمثيل المواطنين، من خلال إتاحة الفرصة لاختيار أفضل من يمثلهم على مستوى الولاية، خاصة مع اعتماد آلية الاستخلاف التي تحافظ على استمرارية التمثيل وتجسيد إرادة الناخبين. (3)

¹ المادة 46 من القانون رقم 07-12، سالف الذكر.

² إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 171.

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 117.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

الفرع الثالث: إقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الجزائرية

تعني الإقالة إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية محددة.

أولاً: الإقالة في قوانين الولاية

1- في قانون الولاية لسنة 1969: أكد المشرع من خلال قانون الولاية لسنة 1969 على إمكانية إقالة كل عضو يتبين بعد انتخابه أنه في حالة تنافٍ مع شروط القابلية للانتخاب أو غير مستوفٍ لها، وذلك بموجب المادة 17، كما تطبق الإقالة كذلك إذا فقد العضو أهليته نتيجة فقدان صفة الناخب ولم يتقدم باستقالته خلال شهر واحد، حيث يعد في هذه الحالة مستقياً بحكم قرار يصدر عن وزير الداخلية. وقد أضافت المادة 37 حالة أخرى للإقالة تتمثل في تغيب العضو عن دورتين متتاليتين دون عذر مشروع.

2- في قانون الولاية لسنة 1990: أما قانون الولاية لسنة 1990 فقد خفف نسبياً من شدة هذه الوصاية، من خلال حصرها في حالتين: عدم القابلية للانتخاب والتنافي المنصوص عليهما قانوناً. إذ يعتبر من تتوفر فيه إحدى هذه الحالات في حكم المستقيل مباشرة، وذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، الذي يتعين عليه إعلام الوالي عن طريق رئيسه. وفي حال ثبوت ذلك، يتم إخطار وزير الداخلية الذي يتولى إعلان قرار الإقالة.

وما يعاب هنا هو الضمانات الممنوحة للمنتخب المقال، إذ كان من الأجدر أن يُحال الأمر إلى القضاء، سواء من طرف الوالي أو وزير الداخلية، للتثبت أولاً من توفر هذه الحالات بموجب حكم قضائي بالإقالة، بما يمنع انفراد سلطة الوصاية باتخاذ هذا القرار. (1)

3- في قانون الولاية لسنة 2012

أطلق عليها في قانون الولاية التخلي عن العهدة، وقد نصت عليه المادة 43 من القانون رقم 07-12 بنصها: "يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول

¹تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 86.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية، خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي". (1)

ثانيا: أثر الإقالة

خلافًا للتوقيف، تؤدي الاستقالة الحكيمة للمنتخب الولائي إلى إنهاء عضويته بشكل نهائي داخل المجلس الشعبي الولائي، بما يعني زوال مركزه القانوني كعضو، وما يرتبط به من حقوق والتزامات.

وقد أولى المشرع، سواء في قانون الولاية 12-07 أو في الأمر 69-38، أهمية خاصة لحالة تغيب العضو المنتخب عن دورات المجلس، نظرا لما يترتب عنها من آثار سلبية على سير عمله، حيث أقر الإقالة كجزء يطبق على العضو الذي يتغيب عن الدورات دون عذر مشروع. غير أن المشرع، في المقابل، لم يوفر الضمانات القانونية الكافية للعضو المنتخب في مواجهة قرار الإقالة، إذ إن قانون الولاية الحالي لم يكرس صراحة حق الطعن في هذا القرار أمام الجهات القضائية المختصة. (2)

المبحث الثاني

الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

تعد الرقابة على المجلس الشعبي الولائي من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية تجاهه، كما أنها أكثرها تأثيرا على مبدأ التسيير اللامركزي الديمقراطي. وقد نظم المشرع الجزائري هذا النوع من الرقابة ضمن قانون الولاية، وأحاط ممارستها بجملة من الضمانات القانونية، من خلال تحديد أسباب محددة تستوجب اللجوء إلى حل المجلس، وذلك تقاديا لترك مجال واسع للسلطة المركزية في التقدير أو الملاءمة عند اتخاذ هذا الإجراء. (3)

¹ المادة 43 من القانون رقم 12-07، سالف الذكر.

² قلقول أسماء، مرجع سابق، ص 51.

³ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2006، ص 70.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

وإجراء "الحل" يعني القضاء على المجلس الشعبي الولائي المنتخب، وإنهاء مهامه بإزالته قانوناً، مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة. (1)

المطلب الأول

الحل كألية للرقابة على المجلس الشعبي الولائي ككل

يعد الحل حقاً منحه المشرع للسلطة المركزية في الدول ذات النظام الإداري اللامركزي الذي يقوم على رقابة وصائية مشددة، حيث يتيح لها إمكانية إنهاء عهدة المجلس المنتخب نهائياً عند توفر أسباب محددة قانوناً. ونظراً لخطورة هذا الإجراء، فإنه يحاط عادة بجملة من الضمانات، من بينها إلزامية تنظيم انتخابات جديدة خلال أجل معين، لأن الحل لا يمس وجود الهيئة المحلية في حد ذاته، وإلا لأصبحت هذه الأخيرة مجرد مرفق تابع للإدارة المركزية.

لا يؤدي ذلك إلى زوال الشخصية المعنوية للمجلس، وإنما يقتصر أثره على تغيير أعضائه، حيث يتم حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص المعنوي اللامركزي. ومع ذلك، تبقى عملية حل المجالس المحلية من طرف السلطة التنفيذية من أشد صور الرقابة وأكثرها مساساً باستقلالية الهيئات المحلية. وفي الجزائر، فقد تضمنت القوانين المنظمة للإدارة المحلية أحكاماً تجيز حل المجالس الشعبية المحلية. (2)

تعد الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ككل من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية تجاهه، كما أنها من أكثرها مساساً بمبدأ التسيير اللامركزي الديمقراطي. وقد نظم المشرع هذا النوع من الرقابة في المواد من 47 إلى 50 من قانون الولاية رقم 12-07، كما أحاط ممارسته بجملة من الضمانات القانونية، من خلال تحديد أسباب محددة يتعين توفرها

¹ عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد

خيضر-بسكرة، افريل 2010، ص 108.

² تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 80.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

لممارسة صلاحية حل المجلس، وذلك تفادياً لترك مجال واسع للسلطة المركزية في التقدير أو الملاءمة عند اتخاذ هذا الإجراء. (1)

وعليه تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة) في صورة واحدة فقط ألا وهي: الحل؛ وباعتباره إجراءً خطيراً يعكس خطورة السبب الداعي له، (2) وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى معرفة حالات حل المجلس الشعبي الولائي التي قد تم حصرها من خلال أحكام المادة 48 من قانون الولاية رقم 07-12 (الفرع الأول)، وإجراءات الحل (الفرع الثاني)، ثم نتعرف على تجديد المجلس (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

إن الرقابة الوصائية على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، ورجوعاً للمادتين 48 من قانون الولاية 07-12 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي 16-104، (3) نجد تحديد حالات الحل على سبيل الحصر وتتمثل فيما يلي:

أولاً: حالة خرق أحكام دستورية

يحتل الدستور المرتبة الأولى والأسمى ضمن هرم تدرج القوانين، إذ إن القواعد القانونية المكوّنة للمنظومة القانونية لا تتساوى في المستوى، بل تتفاوت في درجاتها حسب كل دولة. فكل قاعدة قانونية تستمد مشروعيتها ووجودها من القاعدة الأعلى منها درجة، مما يجعل الدستور في قمة الهرم القانوني.

¹ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص153.

² بلال بلغالم، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، جامعة خميس مليانة، أفريل، 2014، ص131.

³ المادتين 48 من القانون رقم 07-12، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 مؤرخ في 12 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 21 مارس سنة 2016، يحدد كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلّة، ج. ر عدد 18، الصادرة في 23 مارس 2016.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

ويعود ذلك إلى طبيعة القواعد التي يتضمنها، إذ ينظم ممارسة السلطة السياسية ويحدد إطارها، كما يهدف إلى حماية حقوق وحرّيات الأفراد. لذلك، يتعين على السلطات العامة في الدولة الالتزام بأحكام الدستور واحترام الحقوق والحرّيات الأساسية المقررة فيه. (1)

وعليه، يتعين على التشريعات المعمول بها في الدولة ألا تتعارض مع أحكام الدستور، بما يمنع نشوء أي تناقض بين القوانين. ومن ثم، يمكن اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الولائي في حال ثبوت خرقه لأحكام دستورية أو وجود تعارض بين بعض النصوص التشريعية المنظمة لعمله وبين أحكام الدستور.

تعد هذه الحالة جديدة، إذ لم يتضمنها كل من قانون الولاية 90-09 ولا الأمر المتعلق بالولاية رقم 69-38، رغم أنها تبدو منطقية ويُفترض تكريسها. فلا يمكن للمجالس الشعبية الولائية أن تخرق أحكام الدستور، باعتبارها هي نفسها مؤسسات دستورية يُناط بها احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة.

وعليه، فإنّ جزء مخالفة النص الدستوري يتمثل في الحل، لأن الدستور واجب الاحترام من طرف جميع مؤسسات الدولة، سواء التشريعية أو التنفيذية أو القضائية، كما يلتزم باحترامه كل من المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية. (2)

ثانياً: حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

ينتخب المجلس الشعبي الولائي لعهدة مدتها خمس (05) سنوات، كما يتم انتخاب رئيسه وفقاً للكيفية التي حددها القانون، والذي يتولى بدوره تشكيل لجان داخل المجلس الشعبي الولائي

¹ صويلح عبد الحكيم، شنيقي محمد عبد الوهاب، النظام القانوني لحل المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام داخلي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي-جيجل، 2018/2019، ص 43.

² بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة: الواقع والأفاق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بلقايد-تمسان، 2014/2015، ص 215.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

بهدف ضمان حسن سير العمل وتحسين أدائه. غير أن ممارسة هذه المهام قد تواجه بعض العراقيل التي تعيق أداء المجلس لوظائفه على النحو المطلوب. (1)

وتعتبر هذه الحالة من بين الحالات التي أضافها المشرع في قانون الولاية الجديد 12-07، وما يمكن ملاحظته على أنها حالة عامة، ولم تحصر وتحدد الأوضاع التي يتم فيها إلغاء الانتخاب، الأمر الذي يعطي الهيئات المركزية (السلطة التنفيذية) سلطة واسعة لتقرير من يجب إلغاء انتخابه، حيث يسوغ لها ذلك مع أبسط الأسباب وما ينجر منه حل للمجالس الشعبية الولائية. وهذا يعتبر دلالة قاطعة على أن هناك مخالفة جسيمة لنصوص قانون الانتخابات بما دفع بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار إلغاء الانتخابات. (2)

ثالثاً: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

تعد الاستقالة حقا مشروعاً لكل عضو في المجلس الشعبي الولائي، ويقصد بها التخلي الإرادي عن العضوية داخل المجلس. وقد أجاز المشرع الجزائري للمعضو تقديم استقالته من خلال توجيه رسالة إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، على أن يتم تثبيت ذلك بموجب مداولة من المجلس، ثم يبلغ قرار الاستقالة إلى الوالي. (3)

أما في حال قيام أعضاء المجلس الشعبي الولائي بتقديم استقالتهم بشكل جماعي، بصرف النظر عن اختلاف انتماءاتهم الحزبية وتوجهاتهم السياسية، فإن ذلك يؤدي إلى تحقق حالة الاستقالة الجماعية للمجلس الشعبي الولائي. ويؤخذ على هذه الحالة أنها قد تحرم السكان المحليين من وجود ممثلين عنهم داخل المجلس، مما يستوجب اللجوء إلى حله لتمكينهم من انتخاب ممثلين جدد.

¹بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص215.

²بوحانة ثابتي، نفس المرجع، ص216.

³المادة 42 من القانون 12-07، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

وفي ظل نظام التعددية السياسية، يُلاحظ أنه إذا قدم أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية استقالتهم، فإن المجلس الشعبي الولائي يُحل بكامله، ولا تُسند المهام إلى أعضاء قوائم أخرى لم تقز بالأغلبية، احتراما للإرادة الشعبية التي اختارت قائمة معينة بناءً على برنامج سياسي واقتصادي محدد. (1)

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد أغفل عن تحديد الجهة التي تقدم أمامها الاستقالة الجماعية، إذ يمكن أن توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو تقدم بشكل فردي من طرف كل عضو على حدة. وقد سبق للمشرع أن تناول هذه الحالة في قانون الولاية 90-09.

رابعاً: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم

لقد أضاف الأمر 05-04 المتمم للمادة 44 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية (2) هذه الحالة وأعاد تكريسها القانون الحالي، حيث أنه يمكن حل المجلس الشعبي الولائي عندما يصبح المجلس مصدر ضرر لا مصدر نفع، هنا في هذه الحالة يستوجب حله لأنه بات يشكل اختلالاً في المنطقة.

جاءت هذه الحالة بصيغة عامة، دون تحديد دقيق للوضعيات التي يمكن بموجبها للسلطة المركزية أن تعتبر أن المجالس الولائية أصبحت مصدراً لاختلالات خطيرة، أو أن نشاطها من شأنه الإضرار بمصالح المواطنين وزعزعة استقرارهم. وبناءً على ذلك، يُخوّل للسلطة المركزية، ممثلة في السلطة التنفيذية، اتخاذ قرار حل هذه المجالس، وهو ما يجعل استقلاليتها مهددة بشكل دائم. (3)

¹بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 217.

²المادة الأولى من الأمر 05-04 مؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 18 يوليو سنة 2005، يتم القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990، والمتعلق بالولاية، ج. ر العدد 50، الصادرة في 19 يوليو 2005.

³بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص 217.

خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

تم تكريس هذه الحالة ضمن المادة 44 من القانون 90-09، ومفادها أنه إذا أصبح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي دون الأغلبية المطلقة، فإنه يتعذر استمرار المجلس في عقد جلساته ودوراته، إذ تصبح في هذه الحالة غير قانونية وغير مشروعة، مما يستوجب اللجوء إلى إجراء الحل. (1)

سادسا: حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها

نجد هذا الأمر يستدعي حل المجلس وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات، كما أنها من بين الحالات غير المذكورة في القانون 90-09.

وبالرجوع إلى الأمر 69-38 تنص المادة 5 منه المعدلة بالقانون رقم 81-02 على أنه: "إذا أدت تعديلات الحدود الإقليمية الحاصلة طبقا للمادة الرابعة (4) أعلاه في ولاية ما إلى نقل ما يزيد على عشر سكانها، تجرى انتخابات جزئية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وذلك بموجب مرسوم. وإذا لم تؤد التعديلات الإقليمية المقررة إلى نقل أكثر من عشر سكان الولاية، تحدد بمرسوم الشروط الجديدة لتمثيل المناطق الترابية المعنية حتى اجراء الانتخابات العامة القادمة للمجلس الشعبي الولائي". (2)

تعد هذه المادة من حالات الحل الضمني أو المقيد للمجلس الشعبي الولائي، إذ يترتب عن "ضم الأقاليم" الذي يمس أكثر من 10% من السكان فقدان المجلس لشريعته التمثيلية الكاملة.

وفي هذه الحالة لا يمكن للمجلس الاستمرار بتشكيلته القديمة، بل يفرض القانون إعادة هيكلته من خلال تنظيم انتخابات جزئية إجبارية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، وهو ما قد يؤدي إلى إنهاء عهدة بعض المقاعد أو تعديلها بشكل قسري. ويُكَيَّف هذا الإجراء قانونًا على أنه

¹صويلح عبد الحكيم، شنتي محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 48.

²المادة 5 من القانون رقم 81-02، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

تدبير استثنائي يهدف إلى معالجة اختلال التمثيل الناتج عن تغيير جوهرى في القاعدة الانتخابية للمجلس.

سابعاً: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

أدرجت هذه الحالة بموجب قانون الولاية الجديد 07-12، حيث يفترض أن تتوفر ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد. غير أن المشرع الجزائري اكتفى بصياغة عامة دون تحديد دقيق لهذه الظروف أو تقديم أمثلة توضيحية بشأنها، مما يترك مجالاً واسعاً للغموض في تفسيرها وتطبيقها. (1)

وما نلاحظه من خلال دراستنا لهذه الحالة، أن المشرع الجزائري قد منح السلطة الوصية الحرة في تقرير وجود هذا الظرف الاستثنائي من عدمه، وبالتالي إقرار حالة الحل وبما يتبعها من آثار ونتائج.

الفرع الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي

حفاظاً على التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي الولائي بضمانات وحماية، وبالرجوع إلى المادة 47 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، والمادة 4 من المرسوم التنفيذي 104-16، (2) قد أعطت لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الولائي ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

وبالرجوع أيضاً إلى المادة 49 من قانون الولاية 07-12 والمادة 10 من المرسوم 104-16، (3) فجاءت بحكم لم يكن مكرساً في قانون الولاية 09-90، حيث في حالة حل المجلس الشعبي الولائي نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناءً على اقتراح من

¹بوحانة ثابتي، مرجع سابق، ص218.

²المادتين 47 من القانون رقم 07-12، و4 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16.

³المادتين 49 من القانون رقم 07-12، و10 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس، والغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية في تسيير ممتلكاتها وأمنها.

من خلال ما سبق يتضح أن قانون الولاية جاء بهذا الإجراء الجديد بالمادة 49، لكن نص المادة لم يفصل في تشكيلة هذه المندوبية أو في عدد أعضائها، أو كيف يتم اختيارهم وترك ذلك للتنظيم حسب ما ورد بالفقرة الأخيرة من نفس المادة، حيث نصت على: "تحديد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"، (1) إلا أننا نجد ذلك في المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16 التي نصت على تشكيلة المندوبية الولائية أنها: "تتشكل من رئيس وخمسة (5) أعضاء لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الولائي".

بالإضافة إلى المادة 11 من نفس المرسوم والتي تنص على أنه: "يتم تعيين المتصرف والمساعدين الاثنين (2) وأعضاء المندوبية الولائية من بين الموظفين والأعوان العموميين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية". (2)

الفرع الثالث: تجديد المجلس الشعبي الولائي

لفهم تطور نظام تجديد المجلس الشعبي الولائي، سنعتمد على النصوص القانونية التي نظمت الولاية في الجزائر، وذلك من خلال التطرق إلى أحكام التجديد في ظل الأمر 38-69 (أولا)، ثم القانون 09-90 (ثانيا)، وأخيرا القانون 07-12 (ثالثا)، باعتبارها المحطات الأساسية التي كرس تنظيم وعمل المجالس الشعبية الولائية.

أولا: في قانون 1969

تناول الأمر 38-69 المعدل بالقانون 02-81 حالة التجديد الكلي للمجلس الشعبي الولائي في ظروف استثنائية، وذلك حسب نص المادة 42: "يجدد المجلس الشعبي الولائي بكامله

¹المادة 3/49 من القانون رقم 07-12، سالف الذكر.

²المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 104-16، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

إذا أدت أحكام المادة 41 أعلاه إلى استبدال أكثر من نصف أعضائه، بسبب الشغور المتعاقب، ويقرر التجديد بمرسوم". (1)

كما نصت المادة 45 من الأمر 38-69 على أنه: " عندما يقتضي إجراء انتخاب لمجلس شعبي جديد للولاية، يجب أن تجرى الانتخابات الجديدة في مهلة ثلاثة أشهر ابتداء من اليوم الذي انتهت فيه سلطات المجلس". (2)

ثانيا: في قانون 1990

نص القانون رقم 09-90 في المادة 43 منه على: " تنظم انتخابات جزئية في حالة تعديلات إقليمية في ولاية ما، تم فيها إلحاق أكثر من عشر السكان وذلك تطبيقا للمادة 6 من هذا القانون".

بحيث يعد حل المجلس الشعبي الولائي عند حدوث تعديلات إقليمية تمس أكثر من عشر السكان حالة حل بقوة القانون، ويهدف إلى إعادة مواءمة التمثيل الانتخابي مع المعطيات الديمغرافية الجديدة للولاية. ويُعتبر هذا الإجراء ضرورة ديمقراطية لضمان إشراك السكان الملحقين حديثاً في اختيار ممثليهم، مما يستوجب إنهاء العهدة القائمة وتنظيم انتخابات جديدة من أجل تجديد الشرعية الانتخابية.

ثالثا: في قانون 2012

تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 03 أشهر من تاريخ الحل، وهذا ما أكدته المادة 50 من قانون الولاية 07-12 إلا في حالة الظروف الاستثنائية أو المساس الخطير بالنظام العام. (3)

¹المادة 42 من القانون رقم 81-02، سالف الذكر.

²المادة 45 من الأمر 38-69، سالف الذكر.

³المادة 50 من القانون رقم 12-07، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

وقد نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي 16-104 على إمكانية تأجيل انتخاب المجلس الجديد في حالة وجود ظروف استثنائية أو مساس خطير بالنظام العام من شأنه أن يعيق إجراء الانتخابات. وفي هذه الحالة، يتولى الوالي تقديم اقتراح معلل بتأجيل الانتخابات إلى الوزير المكلف بالداخلية، الذي يعرضه بدوره على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار التأجيل. (1)

أما بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد تنتهي عهده بانتهاء الفترة المتبقية إلى غاية التجديد العام للمجالس الولائية، كما أنه لا يمكن تنظيم انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي المحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية (المادة 7 من المرسوم التنفيذي 16-104)، (2) حيث يستدعي ناخبو الولاية التي حل مجلسها بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل 90 يوما من تاريخ الانتخاب (المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-104). (3)

يتضح مما سبق أن الرقابة الوصائية تُعد رقابة استثنائية تمارس في نطاق ضيق جدا، نظراً لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بقدر من الاستقلال يمكنها من اتخاذ قراراتها الإدارية ضمن حدود اختصاصها. كما يتيح لها هذا الاستقلال تسيير وإدارة الشؤون المحلية المرتبطة مباشرة بمصالح المواطنين.

إضافة إلى ذلك، يستشف أن المجلس الشعبي الولائي يتمتع بقدر من الاستقلال، باعتباره يتكوّن من مجموعة من المنتخبين الذين يختارهم سكان الولاية. وفي المقابل، تتجلى مظاهر الرقابة الوصائية المفروضة على أعضائه بشكل فردي، والتي تتسم بطابع مشدد، وتظهر بوضوح أكبر في حالة حل المجلس المنتخب، حيث يفقد جميع أعضائه صفة العضوية بصورة نهائية. وبذلك تمارس الجهات المركزية رقابة على الأشخاص من خلال الإقالة أو العزل.

¹المادة 5 من المرسوم التنفيذي 16-104، سالف الذكر.

²المادة 7 من المرسوم التنفيذي 16-104، سالف الذكر.

³المادة 8 من المرسوم التنفيذي 16-104، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

كما تمتد هذه الرقابة إلى أعمال المجلس الولائي، إذ تشمل المصادقة على المداولات أو إلغاؤها أو الحل محلها أو رفضها، وهو ما يؤدي في النهاية إلى تضيق نطاق استقلالية المجالس الشعبية الولائية.

المطلب الثاني

أثر الحل على المجلس الشعبي الولائي

تتجلى ملامح الرقابة المشددة على الأعضاء المنتخبين بوضوح في النظام القانوني للبلدية والولاية من خلال آلية الحل، باعتبارها وسيلة قد تهدد بشكل دائم استمرار المنتخبين المحليين في صفاتهم النيابية ومراكزهم القانونية. ولم يعد الأمر يقتصر على عقوبة فردية تستند إلى مبدأ شخصية العقوبة، بل أصبح يشكل تهديدا لوجود جميع الأعضاء المجلس.

ورغم أن المشرع قد أحاط عملية الحل بجملة من الضمانات والإجراءات التي تمتد من تاريخ إعلان الحل إلى غاية تنصيب مجلس جديد، فإن لهذه الآلية انعكاسات سلبية على سير المشاريع التنموية، وعلى أداء المجالس المنتخبة في تجسيدها ومتابعتها، خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع ذات أهمية كبيرة بالنسبة للمواطنين. (1)

الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين

رغم أن المجالس المحلية تستمد شرعيتها من طريقة تشكيلها القائمة على الانتخاب، ومن مدة العهدة المحددة في قانون الانتخابات، فإن سلطة الوصاية يمكنها التدخل لإنهاء وجودها القانوني استنادًا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر. ويُعد هذا الأمر مساسًا واضحًا بمبدأ الاستقلالية، وعاملاً يؤثر على استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.

¹ بلاعة راجح، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف - المسيلة، 2023/2022، ص22.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

كما أن الأسباب الواردة في نصوص قانون الولاية تعكس توجه المشرع نحو توسيع نطاق سلطات الوصاية على المجالس، وهو ما يظهر من خلال تزايد حالات الحل بشكل ملحوظ، في ظل غياب معيار دقيق يضبطها. ويؤكد ذلك ميل المشرع إلى توسيع تطبيق حالات الحل في القوانين الحالية، الأمر الذي من شأنه أن يحد من فعالية ونجاعة العمل المحلي. (1)

من جهة أخرى، يلاحظ أن بعض الحالات المحددة كأسباب موجبة للحل تعد قيوداً مرنة وفضفاضة، لأنها تظل خاضعة لتقدير الجهات المخولة بسلطة الحل، كما هو الشأن في حالة الظروف الاستثنائية التي تعيق تنصيب المجلس المنتخب.

وعليه، يمكن القول إن سلطة الحل تعد من أخطر آليات الرقابة التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين، نظراً لافتقارهم إلى وسائل قانونية فعالة للدفاع عن مناصبهم، خاصة وأن قرار الحل يصدر بموجب مرسوم رئاسي يصنف ضمن الأعمال السيادية التي لا تقبل الطعن القضائي بأي شكل من الأشكال. (2)

الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على التنمية المحلية

تعد المجالس المحلية النواة الأساسية للتنمية المحلية والشاملة، بحكم قربها من المواطن ودورها في تجسيد مبدأ الاستقلالية وحسن التسيير. فهي تمثل الإطار الذي تصاغ فيه آمال المواطنين وتطلعاتهم نحو تنمية محلية تضمن لهم ظروفًا معيشية مقبولة. غير أنه في ظل وجود آلية الحل التي تمارسها سلطة الوصاية، والمنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، يصبح الحديث عن التنمية المحلية أقرب إلى الطرح النظري الذي لا يعكس دائماً الواقع، خاصة أمام الوضعيات الصعبة التي تعيشها العديد من بلديات وولايات الوطن.

¹بلاعة رايح، مرجع سابق، ص 22.

²بلاعة رايح، نفسه المرجع، ص 23.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

ولتحقيق تنمية محلية حقيقية، يتطلب الأمر توفير الظروف الملائمة لذلك، وفي مقدمتها ضمان الاستقرار في الوظيفة الانتخابية. وبناء عليه، أصبح أداء الجماعات المحلية لدورها التنموي أكثر صعوبة في ظل المعطيات الحالية.

ومن أجل تجاوز الوضع الراهن للجماعات المحلية ومنح المكانة المستحقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، بات من الضروري إعادة النظر في الحالات المفضية إلى الحل، والتخفيف من حدة تدخل سلطة الوصاية، مع البحث عن بدائل وآليات أخرى من شأنها تقادي اللجوء إلى هذه الوسيلة الخطيرة التي تنعكس سلباً على مسار التنمية المحلية. (1)

الفرع الثالث: أثر الحل على اللامركزية الولائية

يعد الانتخاب المظهر الأساسي والركيزة الجوهرية للنظام اللامركزي، وبما أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبون، فإن حل هذا المجلس يؤدي إلى حرمان الولاية من هيئتها المحلية المنتخبة. ونتيجة لذلك، يتأثر مبدأ اللامركزية ذاته، بما قد يجعله غير منسجم مع الفقرة الأولى من المادة الأولى من قانون الولاية 12-07، فضلاً عن تعارضه مع أحكام المادة 17 من التعديل الدستوري. (2)

المطلب الثالث

أمثلة عن الحل في القوانين الأخرى

يعد الحل وسيلة رقابية استثنائية تلجأ إليها السلطة المركزية في حالات محددة. ومن هذا المنطلق، سيتم التطرق إلى الحل في القانون المغربي (فرع أول)، والمصري (فرع ثان)، والفرنسي (فرع ثالث)، لبيان كيفية تنظيم هذا الإجراء وشروط ممارسته، وكذا إبراز أوجه التشابه والاختلاف بينها، بما يساهم في إثراء الدراسة وتعميق الفهم لموضوع الرقابة الوصائية.

¹ سيرير عبد الله رابع، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، العدد السابع، جامعة الجزائر 03، ص 74.

² المادة 17 من المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020. ج. ر عدد 82، الصادرة سنة 2020.

الفرع الأول: الحل في القانون المغربي

يتضح من المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83. أنها أشارت إلى الأسباب التي قد تؤدي إلى حل المجلس، حيث أن المشرع المغربي وضع آلية تدريجية لمعالجة حالات تعطل مجلس الجهة أو اختلال سيره، حيث ألزم رئيس المجلس بطلب توجيه إعدار رسمي عبر والي الجهة لإلزام المجلس على القيام بمهامه، خاصة في المسائل الجوهرية كإقرار الميزانية وتدبير المرافق.

وفي حال استمرار الرفض أو الاختلال بعد مرور أجل شهر، خول للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية اللجوء إلى المحكمة الإدارية لطلب حل المجلس، مما يعكس تكريس رقابة وصائية منظمة تهدف إلى ضمان استمرارية المرفق العام دون التعجيل باتخاذ إجراء الحل مباشرة. (1)

كما ذكرت المادة 1/77 من القانون سالف الذكر أنه في حال وقوع حل المجلس وجب تعيين لجنة خاصة بقرار من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وذلك في أجل 15 يوما الموالية لتاريخ حدوث الحل. بينما وضحت نفس المادة في فقرتها الثانية تشكيلة هذه اللجنة المتمثلة في خمسة (5) أعضاء، ويكون من بينهم بحكم القانون المدير العام للمصالح.

أما في الفقرة الثالثة من نفس المادة، فنجد أنها نصت على أن والي الجهة هو من يترأس اللجنة الخاصة، ويمارس الصلاحيات المخولة لرئيس الجهة، كما يمكن له تفويض بعض صلاحياته إلى عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة المعيّنة. وتنتهي بحكم القانون مهام اللجنة الخاصة فور إعادة انتخاب المجلس. (2)

¹ المادة 76 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سالف الذكر.

² المادة 3/2/1/77 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سالف الذكر.

الفصل الأول: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء

كما تناول المشرع المغربي مسألة تجديد المجلس، وذلك حسب ما نصت عليه المادة 1/78 من القانون سالف الذكر على أنه: "إذا وقع حل مجلس الجهة، وجب انتخاب أعضاء المجلس الجديد داخل أجل ثلاثة (3) أشهر من تاريخ حل المجلس". (1)

الفرع الثاني: الحل في القانون المصري

نص المشرع المصري في المادة 144 على أنه: "لا يجوز حل المجالس الشعبية المحلية بإجراء شامل كما لا يجوز أن يحل المجلس الشعبي المحلي مرتين بسبب واحد. ولا يجوز حل المجلس الشعبي المحلي إلا في حالة الضرورة أو بسبب الإخلال الجسيم بواجبات أو المخالفة الجسيمة للقانون". (2)

وطبقا للمادة 145 القانون المصري رقم 43 يصدر قرار مسبب يقضي بحل المجلس الشعبي المحلي من مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس المحافظين، وينشر قرار الحل في الجريدة الرسمية، ويخطر به مجلس الشعب خلال أسبوعين من تاريخ صدوره. (3)

يجب أن يتضمن قرار الحل تشكيل مجلس مؤقت بناء على اقتراح المحافظ المختص، ويجب أن يضم القرار تشكيلة عددا من قيادات التنظيمات المحلية، ويتولى هذا المجلس المؤقت مباشرة اختصاصات المجلس المنحل، على أن يتم تجديد المجلس بإجراء انتخابات خلال الستين (60) يوما التالية لصدور قرار الحل طبقا للمادة 146 من القانون سالف الذكر.

وتعرض القرارات التي يتخذها المجلس المؤقت على المجلس الجديد في أول جلسة يعقدها طبقا للقواعد التي تحددها اللائحة التنفيذية. (4)

¹ المادة 1/78 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سالف الذكر.

² المادة 144 من القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي.

³ المادة 145 من القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي.

⁴ المادة 146 من القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي.

الفرع الثالث: الحل في القانون الفرنسي

يتضح من نص المادة L.3121-5 أن المشرع الفرنسي خول للحكومة سلطة حل المجلس الإقليمي في حالة استثنائية تتمثل في استحالة سيره بشكل عادي، شريطة أن يتم ذلك بمرسوم معطل يتخذ في مجلس الوزراء، مما يفرض تسبب القرار ويحد من التعسف. كما أوجب إعلام البرلمان بهذا الإجراء ضمانا للرقابة السياسية، مما يعكس توازنا بين السلطة التنفيذية والرقابة الديمقراطية.

ومن جهة أخرى، منع النص اللجوء إلى الحل عن طريق إجراء عام، بما يعني أن الحل يجب أن يكون فردياً ومبرراً بحالة محددة، لا قاعدة عامة، حمايةً لمبدأ استمرارية الجماعات المحلية واستقلالها. (1) ويعاد تجديد المجلس الإقليمي عن طريق الانتخاب خلال أجل شهرين (02). (2)

¹ Voir l'article L3121-5 du Code général des collectivités territoriales, op- cit

² Voir l'article L3121-6 du Code général des collectivités territoriales, op-cit.

خلاصة الفصل الأول

من خلال دراستنا لهذا الفصل نستخلص من خلال الأمر 69-38 المتعلق بالولاية نجد أن المشرع الجزائري قد شدد من الرقابة الوصائية مستوحيا إياها من النموذج الفرنسي التقليدي للرقابة الممارسة على الأشخاص (الأعضاء)، وذلك من خلال تدخل الجهة الوصية في شؤون المجالس الشعبية الولائية. أما الرقابة على الهيئة ككل في هذه الفترة كان من الخطورة إجراء الحل إلا في حالات الاستعجال.

أما بعد صدور قانون 90-09 وباستقراءنا للنصوص القانونية لأوجه الرقابة المسلطة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، نلاحظ بأن المشرع قد خفف قليلا من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس المنتخب، وتبرز معالمها في تفوق السلطة الوصية من خلال احتفاظها بصلاحيات الإيقاف والاقصاء والإقالة والحل في بعض الحالات المحددة قانونا. غير أن هذا التخفيف ساهم نسبيا في تعزيز استقلالية المجلس الشعبي الولائي وتكريس مبدأ اللامركزية الإدارية مقارنة بالتشريع السابق.

كما نجد بأن المشرع تدارك هفوة قانونية في قانون الولاية الجديد رقم 12-07 من خلال تحديده لأجل استخلاف العضو المقصى في مدة لا تتجاوز شهر طبقا للمادة 41 منه والتي لم يكن منصوص عليها في القانون السابق لسنة 1990. كما يبدو الأمر أكثر صرامة بالنسبة للمجلس ككل، من خلال إجراء الحل الذي يفقد جميع أعضاء المجلس صفة العضوية بشكل نهائي، وحصانة قرار الحل من أي طعن قضائي.

الفصل الثاني

نظام الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

تؤدي الجماعات المحلية دورًا محوريًا في تحمل أعباء التنمية المحلية، انطلاقًا من حجم الصلاحيات والاختصاصات المخولة لها، والتي يتحدد نطاقها وفق المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة. وقد اعتمد المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات مبدأ إطلاق الاختصاص ما لم يرد استثناء بنص قانوني، متأثرًا في ذلك بالأسلوب الفرنسي القائم على توسيع اختصاصات الجماعات المحلية، وهو المبدأ الذي ما يزال معمولًا به في ظل قوانين الولاية الحالية.

وحتى تتمكن المجالس الشعبية الولائية من ممارسة صلاحياتها على الوجه المطلوب، لا بد أن تتمتع بقدر واسع من الحرية في مجال عملها، من خلال تمكينها من سلطة المبادرة وعدم إخضاع أعمالها للتعديل. فهي تتخذ القرارات المتعلقة باختصاصاتها عن طريق المداولات، باعتبارها الأداة القانونية التي تمارس من خلالها سلطتها التقريرية في إطار الصلاحيات التي يحددها القانون.

غير أن هذه الاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية ليست مطلقة، إذ تخضع لرقابة وصائية تمارسها السلطة المركزية، ممثلة في الوالي ووزير الداخلية، على أعمال المجالس الشعبية الولائية. وتشمل هذه الرقابة الأعمال الإيجابية من خلال آليتي المصادقة والإلغاء، كما تمتد إلى الأعمال السلبية عبر ممارسة آلية الحلول.

وبذلك يكون المشرع قد انتهج مسارين متعارضين، فمن جهة عمل على توسيع اختصاصات المجالس المحلية بشكل ملحوظ، ومن جهة أخرى أخضعها لرقابة مشددة تجسدها النصوص القانونية، ويؤكددها تعدد الوسائل الرقابية التي اعتمدها لتوسيع نطاق تدخله في تسيير الشؤون المحلية. ومنه نتطرق إلى أشكال الرقابة الوصائية على أعمال النظام اللامركزي (مبحث أول)، ثم نتناول تطور نظام الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي (توجه محتشم نحو الرقابة القضائية) (مبحث ثاني).

المبحث الأول

أشكال الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال النظام اللامركزي

يفرض النظام اللامركزي تمتع الهيئات المحلية المنتخبة بقدر من الحرية والاستقلال في تسيير شؤونها بعيداً عن تدخل ممثلي السلطة المركزية، غير أن حرص المشرع على ضمان مشروعية تصرفات هذه الهيئات واحترامها لأحكام القانون، استوجب إخضاع أعمالها لرقابة خاصة تتلاءم مع طبيعة النظام اللامركزي، وتختلف في مضمونها وآلياتها عن الرقابة الممارسة في ظل النظام المركزي. هذا النوع يتمثل في الوصاية الإدارية على أعمال الوحدات المحلية والتي تأخذ الصور والأشكال التالية، المصادقة (مطلب أول)، الإلغاء (مطلب ثان)، والحلول (مطلب ثالث).

المطلب الأول

المصادقة

تعد سلطة المصادقة إحدى صور تدخل السلطة الوصية في تسيير الشؤون المحلية، إذ تشبه إلى حد بعيد نظام الترخيص المسبق الذي يجعل المجالس الشعبية المحلية مقيدة في تحركاتها وتصرفاتها بضرورة الحصول على موافقة مسبقة من السلطة الوصية. وبذلك تتحول المصادقة إلى وسيلة رقابية ذات أثر قريب من حق الاعتراض أو "الفيتو"، الأمر الذي يؤدي عملياً إلى قيام نوع من الإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين الهيئات المحلية المنتخبة والسلطة المركزية.⁽¹⁾

ومنه نتناول تعريف المصادقة (فرع أول)، وأشكاله (فرع ثاني)، ونتناوله في بعض القوانين لدول أخرى (فرع ثالث).

¹تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 86.

الفرع الأول: تعريف المصادقة وطبيعتها القانونية

أولاً: تعريف المصادقة

يراد به: "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي بمقتضاه تقرر أن القرار الصادر من هيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه". (1)

وفي تعريف آخر بأنه: "إقرار العمل الذي قامت به الهيئة المحلية، وعلى ذلك فالمصادقة هي إجراء قانوني لا يحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية، وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن المصادقة تعطي للعمل صلاحية التنفيذ".

كما عرف كذلك بأنه: "الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة".

ويتضح من خلال هذه التعريفات أن هناك طائفة من قرارات الهيئات اللامركزية لا تكتسب قابليتها للتنفيذ إلا بعد الموافقة عليها من طرف السلطة الوصية في شكل مصادقة. ورغم أن رقابة المصادقة تُعد من قبيل الرقابة اللاحقة، إلا أن تنفيذ القرار الإداري الخاضع لها يبقى معلقاً قانوناً إلى غاية صدور المصادقة عليه.

كما يتعين على السلطة الوصية، عند مباشرتها لرقابة المصادقة، أن تحقق نوعاً من التوازن بين مقتضيات مبدأ الوصاية الإدارية القائم على ضرورة وجود نص قانوني يجيز ممارسة هذه الرقابة، وبين ضرورة احترام استقلالية الهيئات اللامركزية وتمكينها من تسيير شؤونها المحلية بحرية.

¹ عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الفعلية الضرورية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر I - بن يوسف بن خدة، 2010/2011، ص 233.

ثانيا: الطبيعة القانونية للمصادقة

اختلف الفقه حول تحديد الطبيعة القانونية للمصادقة، إذ يرى الاتجاه الأول أنها تمثل صورة من صور المشاركة الفعلية للسلطة الوصية في إنشاء عمل قانوني جماعي موحد، على أساس أن العمل محل المصادقة، والمتمثل في المداولة، يُعد صادراً عن جهة إدارية مركبة تتكون في الوقت ذاته من الهيئة اللامركزية والسلطة الوصية. وعليه، فإن المداولة لا تكتسب وصف القرار النهائي الصادر عن هيئة جماعية إلا بعد التصديق عليها من قبل السلطة الوصية. (1)

يرى أصحاب الاتجاه الثاني، وهو الاتجاه الراجح، أن المصادقة لا تندمج في قرار الهيئة اللامركزية، وإنما تعد مجرد شرط لازم لتنفيذه، ومن ثم لا يجوز إطلاقاً اعتبار إرادة السلطة الوصية جزءاً من إرادة الهيئة اللامركزية أو مكوناً لها.

وعليه، فإن مصادقة السلطة الوصية على قرارات الهيئات اللامركزية لا تعني بحال من الأحوال نسب هذه القرارات إليها، بل تظل منسوبة إلى الجهات المحلية التي أصدرتها، في حين يُعد قرار المصادقة قراراً إدارياً مستقلاً قائماً بذاته ومتميزاً تماماً عن القرار محل المصادقة.

كما لا يجوز للسلطة الوصية أن تدخل أي تعديل بالزيادة أو النقصان على القرارات والتصرفات القانونية الصادرة عن الهيئات اللامركزية عند المصادقة عليها، لأن أي تدخل من هذا القبيل يعد حلوياً محل هذه الهيئات، وهو ما يتعارض مع طبيعة نظام الوصاية الإدارية ومقتضياته.

الفرع الثاني: أنواع المصادقة والقيمة القانونية للأعمال الخاضعة لها

أولاً: أنواع المصادقة

المصادقة تكون على نوعان إما صريحة أو ضمنية:

¹ عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 234.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

1: المصادقة الصريحة: ينص القانون في بعض الحالات على اشتراط المصادقة الصريحة كشرط جوهري لسريان تصرفات الهيئات المحلية ونفاذها، حيث لا يُعتد بمجرد سكوت السلطة الوصية أو عدم اعتراضها، بل يتوجب عليها إصدار قرار صريح وواضح يتضمن القبول أو الرفض.

كما يتعين تبليغ هذا القرار إلى الهيئة المحلية المعنية حتى تتمكن من تنفيذ مداولاتها وقراراتها في إطار قانوني سليم. وفي حال غياب المصادقة الصريحة، تظل هذه التصرفات موقوفة النفاذ وغير قابلة للتطبيق مهما طال زمن الانتظار، باعتبار أن المشرع قد ربط نفاذها بصدور الموافقة الصريحة من السلطة الوصية، وذلك بهدف ضمان رقابة المشروعية على بعض الأعمال ذات الأهمية الخاصة وصون المصلحة العامة. (1)

ما يميز المصادقة هو أنه:

- 1- المصادقة وسيلة استثنائية لا يتم تقريرها إلا بنص.
- 2- يجب أن تكون المصادقة كلياً وليس جزئياً، وإلا اعتبر ذلك تعديلاً لقرار وهو الاختصاص الذي لا تملكه الوصاية.
- 3- المصادقة لا يمكن أن تعلق على شرط واقف أو فاسخ.
- 4- المصادقة لها أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار.

فإن القول بإمكانية فرض مثل هذه الشروط يؤدي إلى تصور حلول السلطة الوصية محل الهيئات المحلية، وهو ما يُفقد نظام المصادقة مبرره ويُعد مخالفاً لمبدأ "لا وصاية إلا بنص". ومع ذلك، يمكن للسلطة الوصية، في إطار ممارستها لرقابتها، إصدار مناشير ودوريات ذات طابع غير إلزامي تهدف إلى التوجيه والتوضيح للهيئات المحلية، مع بقاء هذه الأخيرة حرة في

¹عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص235.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

الأخذ بها أو تجاهلها. وفي هذه الحالة، لا يجوز للسلطة الوصية التذرع بعدم التزام الجماعات المحلية بتلك التوجيهات من أجل رفض المصادقة على مداولاتها.

2- المصادقة الضمنية: تعد المصادقة ضمنية عندما ينص القانون على نفاذ تصرفات الهيئات اللامركزية بمجرد انقضاء أجل محدد دون صدور اعتراض أو رفض من السلطة الوصية. ففي هذه الحالة، يُفسر سكوت هذه الأخيرة خلال المدة القانونية على أنه موافقة ضمنية على تلك الأعمال، مما يجعلها قابلة للتنفيذ بصفة قانونية.

ويهدف هذا النظام إلى تجنب تعطيل نشاط الجماعات المحلية نتيجة التأخر في دراسة الملفات أو اتخاذ القرارات، كما يسهم في تخفيف العبء عن السلطة الوصية وتسريع وتيرة العمل الإداري، مع الإبقاء على رقابتها في الحدود التي رسمها القانون. (1)

قد يفهم رفض المصادقة في بعض الحالات على أنه رفض ضمني، وذلك متى نص القانون على اعتبار سكوت السلطة الوصية وعدم ردها خلال الأجل القانوني المحدد بمثابة قرار بالرفض. ويترتب عن ذلك عدم إمكانية تنفيذ أعمال الهيئات المحلية لغياب الموافقة القانونية اللازمة لإضفاء الحجية عليها.

كما أن تحديد آجال للبت في طلبات المصادقة يعد ذا أهمية بالغة بالنسبة للجماعات المحلية، إذ يمنع بقاء أعمالها معلقة التنفيذ لمدة غير محددة، ويساهم في استقرار المراكز القانونية وضمان استمرارية وانتظام العمل الإداري. ومن ناحية أخرى، فإن المصادقة لا تخضع في الأصل لأي شكلية خاصة، إلا إذا نص القانون صراحة على خلاف ذلك، كاشتراط الكتابة أو إصدار قرار رسمي صريح من الجهة الوصية المختصة.

¹عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 235.

ثانيا: القيمة القانونية للأعمال الخاضعة للمصادقة

تعد أعمال الهيئات اللامركزية صحيحة وقائمة من الناحية القانونية، غير أن نفاذها يظل موقوفا على شرط المصادقة باعتبارها شرطا واقفا. ولتحديد الأثر القانوني لهذه الأعمال، لا بد من التمييز بين مرحلتين: مرحلة ما قبل المصادقة ومرحلة ما بعدها.

1- مرحلة ما قبل المصادقة: يعد عمل الهيئات اللامركزية قبل المصادقة عملاً صحيحاً وقائماً من الناحية القانونية، ذلك أن المصادقة لا تتجاوز كونها شرطاً واقفاً كما سبق بيانه، ويقتصر أثرها في نظر القانون على مرحلة التنفيذ دون المساس بوجود العمل ذاته. وبذلك يُنظر إلى هذا العمل على أنه قائم في صورته القانونية، غير أنه غير قابل للتنفيذ إلا بعد استكمال إجراء المصادقة. ويترتب عن ذلك تقرير النتائج التالية:

أ- يجوز للهيئات اللامركزية الرجوع عن عملها قبل إجراء التصديق عليه، وفقاً للقواعد العامة المقررة بشأن سحب وإلغاء القرارات الإدارية.

ب- لا يجوز للأشخاص القيام بتنفيذ عمل لا مركزي لم يصادق عليه بعد، على أساس أن تنفيذ العمل اللامركزي الخاضع للتصديق يكون بحسب الأصل موقوفاً، إلى حين حصول التصديق. (1)

ج- لا يجوز للأشخاص الطعن أمام القضاء الإداري لتجاوز السلطة، في العمل اللامركزي قبل إجراء التصديق عليه، لأن هذه الأعمال لا تكون قابلة للتنفيذ إلا من تاريخ التصديق عليها.

2- مرحلة ما بعد المصادقة: بعد مصادقة السلطة الوصية على العمل اللامركزي (عمل الهيئات اللامركزية)، يصبح عملاً كاملاً وتتوفر فيه جميع عناصر القرار الإداري، ويترتب عن ذلك النتائج التالية:

¹عبد صديق شيخ، مرجع سابق، ص 236.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

أ- التصديق على العمل اللامركزي كما هو أو رفضه كما جاء، دون أن يكون لسلطة الوصية حق التعرض لموضوعه.

ب- لا يجوز للسلطة الوصية الرجوع عن تصديقها.

ج- لا يغطي التصديق العيوب القانونية التي تكون قد لحقت بالعمل اللامركزي.

د- لا يسري ميعاد الدعوى القضائية في العمل اللامركزي المصادق عليه إلا اعتباراً من يوم التصديق.

أما في حالة امتناع السلطة الوصية عن المصادقة على العمل اللامركزي ورفضها له، فإن هذا العمل يعد كأن لم يكن، وتزول آثاره القانونية، بما يترتب عنه تحلل الهيئة اللامركزية من الالتزامات الناشئة عنه. ويستند ذلك إلى كون نظام المصادقة من النظام العام، وقد قرره المشرع ضماناً لحماية مبدأ المشروعية. ويجوز في هذا الإطار لكل من الهيئة اللامركزية أو السلطة الوصية، وكذا كل ذي مصلحة، التمسك بما يراه ملائماً وفقاً لأحكام القانون. (1)

الفرع الثالث: المصادقة في قوانين دول أخرى

تعد المصادقة من أبرز صور الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال الجماعات المحلية، إذ تهدف إلى ضمان مشروعية القرارات وحماية المصلحة العامة. وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تنظيمها من حيث نطاقها وإجراءاتها وآثارها، تبعاً لمدى الأخذ بمبدأ اللامركزية الإدارية.

وفي هذا الإطار، اهتم كل من المشرع المغربي والمصري والفرنسي بتنظيم نظام المصادقة بما يحقق التوازن بين استقلال الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة الدولة. لذلك، تبرز أهمية دراسة هذه القوانين المقارنة لإبراز أوجه التشابه والاختلاف بينها في تنظيم آلية المصادقة.

¹ عبد صديق شيخ، مرجع سابق، ص 237.

أولاً: المصادقة في القانون المغربي

نص المشرع المغربي من خلال نص المادة 113 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83 أنه ترسل نسخ من محاضر الدورات ومقررات مجلس الجهة، وكذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية ذات الطابع العام إلى والي الجهة، في أجل 10 أيام الموالية لتاريخ اختتام الدورة، مقابل وصل استلام.⁽¹⁾

كما ذكر في نص المادة 115 من القانون سالف الذكر مقررات المجلس التي تخضع للمصادقة الصريحة بعد التأشير عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوماً، وهي على سبيل الحصر:

- 1- المقرر المتعلق ببرنامج التنمية الجهوية.
- 2- المقرر المتعلق بالتصميم الجهوي لإعداد التراب.
- 3- المقرر القاضي بتنظيم إدارة الجهة وتحديد اختصاصاتها.
- 4- المقررات المتعلقة بالتدبير المفوض للمرافق والمنشآت العمومية الجهوية.
- 5- المقررات المتعلقة بإحداث شركات التنمية الجهوية.
- 6- المقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، ولا سيما تحديد سعر الرسوم والأتاوى ومختلف الحقوق وتقويت أملاك الجهة وتخصيصها.
- 7- المقرر المتعلق باتفاقيات التعاون اللامركزي والتوأمة التي تبرمها الجهة مع الجماعات المحلية الأجنبية وفاعلين من خارج المملكة.⁽²⁾

¹ المادة 113 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سابق الذكر.

² المادة 115 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سابق الذكر.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

كما أشارت نفس المادة في الفقرة الثانية أنه حال عدم المصادقة على القرارات السابقة وبعد انقضاء الأجل المنصوص عليه تعتبر مصادقة ضمنية وتصبح نافذة بقوة القانون. أما الفقرة الثالثة فقد أشارت إلى المقررات المتعلقة بالميزانية والاقتراضات والضمانات أنها لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية داخل أجل 20 يوما المنصوص عليه في المادة 202 من نفس القانون. ويتعبر انصرام هذا الأجل بمثابة تأشيرة. (1)

ثانيا: المصادقة في القانون المصري

نص المشرع المصري على أن كل قرارات المجالس الشعبية نافذة بمجرد صدورها شريطة ألا تكون مخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك حسب نص المادة 1/132 من القانون رقم 43 لسنة 1979 والتي نصت بأنه: "تعتبر قرارات المجالس الشعبية المحلية نافذة في حدود الاختصاصات المقررة لها في هذا القانون وفي إطار الخطة العامة للدولة والموازنة المعتمدة وبمراعاة القوانين واللوائح". (2)

ثالثا: المصادقة في القانون الفرنسي

نصت المادة L.3131-1 من القانون الفرنسي Code général des collectivités territoriales أن القرارات التي تتخذها سلطات الإقليم تكون نافذة بقوة القانون بمجرد تبليغ المعنيين بها. (3)

كما نجد المادة L.3131-2 تنص على سبيل الحصر القرارات التي يجب أن ترسل إلى ممثل الدولة في الإقليم (الوالي) من بينها: "مداولات المجلس الإقليمي أو القرارات المتخذة بتفويض منه تطبيقا للمادة L. 3211-2". ويتم ارسالها عن طريق الوسائل الإلكترونية، بحيث يمكن

¹ المادة 115 الفقرة 2 و3 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، رقم 1.15.83، سالف الذكر.

² المادة 1/132 من القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، سالف الذكر.

³ L'article L.3131-1 du Code général des collectivités territoriale, op- cit.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

الإطلاع والمصادقة على أعمال المجلس، خلال أجل شهرين وفي حال فوات هذا الأجل تصبح قرارات المجلس نافذة. (1)

المطلب الثاني

الإلغاء (الإبطال)

تملك الجهات الوصية صلاحية إلغاء أعمال المجلس الشعبي الولائي، وهو إجراء يخول لها إبطال قرار صادر عن المجالس الشعبية المحلية، متى تبين مخالفته لقاعدة قانونية أو مساسه بالمصلحة العامة. وعلى ضوء هذا المطلب نتطرق إلى تعريف الإلغاء (فرع أول)، ونتناوله في بعض القوانين لدول أخرى (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الإلغاء

يعد الإلغاء من صلاحيات السلطة المركزية، ويقصد به تمكين جهة الوصاية الإدارية من إبطال أو إزالة قرارات صادرة عن الجماعات المحلية متى تبين لها أنها مخالفة لأحكام القانون، وذلك دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء. ويجسد هذا الاختصاص مظهراً من مظاهر تفوق السلطة المركزية على السلطات المحلية، حتى في نطاق تسيير الشؤون المحلية. وينصرف هذا الإلغاء إلى القرارات التي لا يتوقف نفاذها على مصادقة السلطة التنفيذية. (2)

الفرع الثاني: الإلغاء في قوانين دول أخرى

يعد الإلغاء من أهم وسائل الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال الجماعات المحلية، حيث يهدف إلى إزالة القرارات غير المشروعة حفاظاً على احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة. وقد اختلفت التشريعات المقارنة في تنظيم هذه السلطة من حيث أسبابها وإجراءاتها وحدود ممارستها، تبعاً لمدى تكريس مبدأ اللامركزية الإدارية.

¹ L'article L.3131-2 du Code général des collectivités territoriales, op-cit.

² تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 88.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

وفي هذا السياق، تناول كل من المشرع الفرنسي والمصري والمغربي نظام الإلغاء وفق تصورات قانونية مختلفة تسعى إلى تحقيق التوازن بين استقلال الجماعات المحلية وخضوعها لرقابة الدولة. ومن ثم، تبرز أهمية دراسة هذه القوانين المقارنة لبيان أوجه الاتفاق والاختلاف في تنظيم سلطة الإلغاء.

أولاً: الإلغاء في القانون المغربي

نصت المادة 3/112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83 على أن القرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجهة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري العمل بها تعد باطلة بطلاناً مطلقاً، وذلك بعد إحالة الأمر من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إلى المحكمة الإدارية التي تتولى إبطال هذه القرارات. (1)

وتنص المادة 1/114 من القانون سالف الذكر على إمكانية رفض والي الجهة للقرارات الصادرة من المجلس، تلك المخالفة لأحكام المادة 3/112، بحيث يبرر الوالي تعرضه ويبلغ في أجل لا يتعدى 3 أيام. (2) ونصت نفس المادة في فقرتها الثانية أنه يترتب عن التعرض المشار إليه في الفقرة السابقة إجراء مداولة جديدة. (3)

كما أنه في حال إصرار المجلس على إبقاء المقرر موضوع التعرض جاز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية إحالة الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، من أجل وقف تنفيذ المداولة داخل أجل 48 ساعة يسري من تاريخ تسجيل الطلب لدى كتابة الضبط، إلى حين الفصل في موضوعها الذي يقضي ببطلانها داخل أجل لا يتعدى 30 يوماً، ويجب على المحكمة

¹ المادة 3/112 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83 ، سالف الذكر .

² المادة 1/114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83، سالف الذكر .

³ المادة 2/114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83، سالف الذكر .

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

تبلغ نسخة من الحكم إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية ورئيس المجلس المعني في أجل 10 أيام بعد صدوره. (1)

وفي سياق هذه المادة أشارت إلى أن عدم التعرض على القرارات الصادرة من مجلس الجهة خلال الأجل الممنوح تصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون. (2)

ثانيا: الإلغاء في القانون المصري

بالنسبة للمشرع المصري نص في المادة 2/132 من القانون رقم 43 لسنة 1979 على أنه يجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختص بإلغاء قرارات المجلس المخالفة للقوانين واللوائح، أو تلك التي تخرج عن نطاق اختصاصاته، وبالتالي يعاد إحالة القرار إلى المجلس المحلي مرفقا بملاحظات وأسباب الإلغاء، وذلك خلال 15 يوما من تاريخ استلامه لقرار المجلس المحلي. (3)

أما إذا أصر المجلس الشعبي المحلي على قراره يتم عرض الأمر على مجلس المحافظين، حيث يقوم هذا الأخير بالبت بشأن القرارات المعترض عليها خلال 60 يوما من تاريخ إبلاغه. أما إذا أبقى أي من المجالس الشعبية المحلية للوحدات المحلية الأخرى على قراره عرض الأمر على المجلس الشعبي المحلي للمحافظة والمحافظ لفصل فيه خلال 30 يوما من تاريخ إبلاغهم بالقرار المعترض فيه. (4)

ثالثا: الإلغاء في القانون الفرنسي

مكن المشرع الفرنسي في نص المادة 1-3132 L من Code général des collectivités territoriales. للوالي حق إحالة القرارات المذكورة في المادة 2-3131 L،

¹ المادة 114 الفقرة 3 و4 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83، سالف الذكر.

² المادة 5/114 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83، سالف الذكر.

³ المادة 2/132 من القانون رقم 43 لسنة 1979، سالف الذكر.

⁴ المادة 132 الفقرة 3 و4 و5 من القانون رقم 43 لسنة 1979، سالف الذكر.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

لأسيما المتعلقة بمداولات المجلس الإقليمي التي يرى بأنها مخالفة للمشروعية إلى المحكمة الإدارية، وذلك خلال شهرين (02) من تاريخ إرسالها إليه.

كما خول له حق ارفاق طعنه بطلب وقف التنفيذ، ويتم الفصل فيه خلال أجل شهر واحد إلى غاية فصل رئيس المحكمة الإدارية أو القاضي المفوض من قبله في موضوع الدعوى المعروضة أمامه. (1)

المطلب الثالث

الحلول

لا تقتصر سلطة الوصاية في ممارستها لرقابتها على الأعمال الإيجابية الصادرة عن المجالس المحلية، من خلال المصادقة والإلغاء، بل تمتد أيضًا إلى أعمالها السلبية، وذلك عبر آلية قانونية تسمى "الحلول"، وعليه نتطرق إلى تعريف الحلول (فرع أول)، وشروطه (فرع ثان)، ومجالاته (فرع ثالث)، والحلول في قوانين دول أخرى (فرع رابع).

الفرع الأول: تعريف الحلول

يراد بالحلول "قيام الجهة الوصائية بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد، أو لعجز، أو لإهمال، أو لعدم احترام المشروعية والمصلحة العامة".

يعد إجراء الحلول من الإجراءات الاستثنائية ذات الطابع التحفظي، ولا يلجأ إليه إلا بعد توجيه الاعذار القانونية اللازمة. وتستعمله السلطة الوصية لضمان استمرارية سير المرافق العامة إلى حين الفصل النهائي في الوضع، سواء عبر اتخاذ إجراء الحل أو تنظيم انتخابات جديدة.

¹ L'article L.3132-1 du Code général des collectivités territoriales, op-cit.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

ويهدف هذا الإجراء إلى حماية المصلحة العامة والحفاظ على المال العام من أي إسراف أو سوء تسيير، وذلك في إطار ما يجيزه القانون. حيث يخول المشرع للسلطة الوصية إمكانية الحلول محل الهيئات اللامركزية في تسيير شؤونها المحلية، نيابة عنها ولحسابها، في حال امتناعها عن أداء مهامها أو إهمالها لها بما قد يؤدي إلى تعطيل المرافق المحلية. ومع ذلك، يعتبر الحلول من أشد صور الرقابة الإدارية، نظرًا لما ينطوي عليه من مساس مباشر باستقلالية المجالس المحلية. (1)

الفرع الثاني: شروط الحلول

نظرًا لخطورة إجراء الحلول وما قد ينطوي عليه من مساس باستقلالية الهيئات اللامركزية، فإنه يتعين تقييد اللجوء إليه بضوابط و ضمانات محددة بدقة طوال ممارسة هذه الرقابة. كما يعد هذا الإجراء استثنائيًا لا يعمل به إلا في حدود ما يقرره القانون وبنص صريح. ولا يجوز للسلطة الوصية مباشرة إجراء الحلول إلا بتوفر شرطين أساسيين:

1- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة قانونًا باتخاذ تصرف معين، ثم تمتنع عن القيام به أو يثبت تقصيرها أو إهمالها في تنفيذه، بحيث يعد هذا الامتناع غير مشروع. أما إذا كان التصرف يدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للهيئة اللامركزية، بما يخولها حرية الاختيار بين الإقدام أو الامتناع، فإنها إذا قررت عدم اتخاذه، فلا يجوز في هذه الحالة إلزامها بالتصرف ولا حلول السلطة الوصية محلها في اتخاذ القرار.

2- يتعين على السلطة الوصية توجيه إنذار للهيئة اللامركزية يدعوها إلى ضرورة اتخاذ الإجراء المطلوب والوفاء بالتزاماتها القانونية قبل أن تحل محلها في تنفيذه، حتى وإن لم ينص القانون صراحة على هذا الإجراء. وبناءً عليه، تختلف رقابة الحلول عن رقابتي المصادقة والإلغاء، إذ

¹ عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 243.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

إن القرار في حالة الحلول يصدر من السلطة الوصية باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها، بهدف القيام بواجب امتتعت هذه الأخيرة عن أدائه أو أهملته رغم التزامها القانوني به.

الفرع الثالث: مجالات الحلول

ينقسم نطاق تطبيق الحلول إلى مجالين رئيسيين؛ يتمثل الأول في المجال الإداري، حيث يهدف بوجه عام إلى ضمان السير المنتظم للمرافق العامة وصون المصلحة العامة، من خلال تمكين السلطة الوصية من التدخل عند تقاعس الهيئات المحلية عن أداء المهام المسندة إليها أو امتناعها عن تنفيذ الالتزامات القانونية الملقاة على عاتقها. ويُعد هذا التدخل إجراءً استثنائيًا تفرضه ضرورة الحفاظ على النظام العام واستمرارية المرفق العمومي وعدم تعطيل مصالح المواطنين.

أما المجال الثاني فهو المجال المالي، ويتجلى في سلطة الجهة الوصية في إدخال التعديلات التي تراها لازمة وملزمة على ميزانيات الجماعات المحلية، في حال امتناع هذه الأخيرة عن إعدادها أو اتخاذ التدابير المالية التي يفرضها القانون، سواء كان ذلك بسوء نية أو نتيجة ضعف أو قصور في التسيير. ويستهدف هذا النوع من الحلول حماية التوازن المالي للجماعات المحلية وضمان احترام القواعد المالية والمحاسبية المنصوص عليها قانوناً. (1)

الفرع الرابع: الحلول في قوانين دول أخرى

تعد سلطة الحلول من أبرز صور الرقابة الوصائية التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية، إذ تُمكن السلطة الوصية من التدخل والقيام مقام الهيئات اللامركزية عند امتناعها أو تقاعسها عن أداء الاختصاصات المخولة لها قانوناً. وتختلف التشريعات المقارنة في تنظيم هذه السلطة من حيث شروط ممارستها وحدودها وآثارها، تبعاً لمدى تكريس مبدأ اللامركزية والاستقلال الإداري والمالي للجماعات المحلية.

¹صديق بن شيخ، مرجع سابق، ص244.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

وفي هذا الإطار، نظم كل من المشرع المغربي والمصري والفرنسي سلطة الحلول وفق ضوابط قانونية تهدف إلى تحقيق التوازن بين ضرورة الرقابة وضمان استقلال الهيئات المحلية.

أولاً: الحلول في القانون المغربي

إن الحلول في نظر المشرع المغربي مختلف تماماً، حيث أسند مهمة الفصل فيه إلى القضاء الإداري ونرى ذلك من خلال المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83 التي نصت على امتناع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة له، الذي يترتب عنه الإخلال بالسير العادي لمصالح الجهة، ومنه تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بمطالبة الرئيس بمزاولة مهامه.

لكن بعد انقضاء أجل 15 يوماً من أيام العمل من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة من الرئيس، تحيل السلطة الحكومية الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل الفصل في موضوع الامتناع داخل أجل 48 ساعة، وإذا أقر الحكم الصادر حالة الامتناع جاز للوالي الحلول محل الرئيس للقيام بأعماله. (1)

ثانياً: الحلول في القانون المصري

حصر المشرع المصري حالة الحلول محل الرئيس في حال غيابه، وهو ما أكدته المادة 3/44 من القانون رقم 43 لسنة 1979 حيث نصت على: "ويحل نائب رئيس المركز محل رئيس المركز في حالة غيابه، وفي حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز، ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته". (2)

¹المادة 79 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 1.15.83 سالف الذكر.

²المادة 3/44 من القانون رقم 43 لسنة 1979، سالف الذكر.

ثالثا: الحلول في القانون الفرنسي

تبنى المشرع الفرنسي في قانون الجماعات الإقليمية الفرنسي (CGCT) نظاما دقيقا لسلطة الحلول يوازن بين استمرارية المرفق العام واستقلال الجماعات المحلية، وذلك من خلال توزيعها وحصرها بين ثلاث جهات:

1- ممثل الدولة (الوالي): يمارس حولا إداريا وماليا في حالات الامتناع المحددة قانونا، كالتدخل في الضبط الإداري أو تصحيح عجز الميزانية وفقا للمادتين 1-3143 و 4-3221.L.

2- القضاء الإداري: يراقب مشروعية إجراءات الحلول، حيث يختص بمنح التراخيص اللازمة للمواطنين لممارسة دعاوى الإقليم نيابة عنه.

3- المواطن (المكلف بالضريبة): الذي منحه القانون دورا رقابيا لمواجهة سلبية الإدارة المحلية، حيث تمنحه المادة 1-3133.L الحق في الحلول محل الإقليم لممارسة الدعاوى القضائية لحماية أملاكه في حال رفض الرئيس أو المجلس القيام بذلك أو إهماله، مما يحول سلطة الحلول من أداة هيمنة إدارية إلى آلية قانونية لحماية المصلحة العامة. (1)

¹ Code général des collectivités territoriales, op-cit.

المبحث الثاني

تطور نظام الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

(توجه محتشم نحو رقابة قضائية)

تملك السلطات المركزية صلاحية ممارسة الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال آليات قانونية تتمثل أساساً في المصادقة والإلغاء والحلول، باعتبارها أبرز صور الرقابة الوصائية التي تباشرها الدولة على الجماعات المحلية. وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من التزام هذه الهيئات بالقوانين والتنظيمات السارية، مع ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.

ويرى الأستاذ أحمد محيو أن الغاية الأساسية من الرقابة الوصائية تتمثل في تأمين شرعية وملائمة القرارات الصادرة عن السلطات اللامركزية، إذ لا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال مراقبة أعمال هذه الهيئات والتأكد من مطابقتها للقانون وعدم تعارضها مع السياسة العامة للدولة. ومنه نتناول في هذا المبحث المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي (مطلب أول)، والإلغاء كآلية للرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي (مطلب ثاني) والحلول كآلية للرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي (مطلب الثالث).

المطلب الأول

المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي

تخضع مداوات المجلس الشعبي الولائي لرقابة المصادقة من قبل السلطة الوصية، التي تتولى دراسة هذه المداوات والتحقق من مدى توافقها مع الأحكام القانونية والتنظيمات السارية. ومن خلال هذه المصادقة، تقرر السلطة الوصية بأن المداولة الصادرة عن المجلس لا تتضمن أي مخالفة قانونية ولا تمس المصلحة العامة، وبناءً عليه يمكن الشروع في تنفيذها. (1)

¹ لقلقول أسماء، مرجع سابق، ص 52.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

وتعد المصادقة وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية التي تهدف إلى ضمان مشروعية أعمال الجماعات المحلية وتحقيق التوازن بين استقلالها الإداري وخضوعها لرقابة الدولة. (1)

الفرع الأول: تطبيقات رقابة المصادقة في الأمر 69-38

تضمنت المادتان 56 و57 من هذا الأمر ضرورة إحالة المداولات التي تشمل الميزانيات والحسابات والقروض والمناقلات وشراء العقارات إلى وزير الداخلية للمصادقة عليها حتى تصبح نافذة، والمداولات التي تشمل الضرائب والرسوم وأجور الموظفين في الولاية إضافة إلى إحداث المصالح والمؤسسات أو المقاولات العمومية فلا تصبح نافذة إلا بموجب قرار من وزير الداخلية والوزير أو الوزراء المعنيين. (2)

وفي الحالتين السابقتين تصبح هذه المداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون إذا لم يصدر أي قرار بشأنها بعد شهرين من إغلاق دورة المجلس التي صدرت خلالها هذه المداولات حسب المادة 58 من هذا الأمر، أما بقية المداولات فيمكن للوالي أن يطلب إلغائها في مدة 15 يوما من نهاية الدورة. (3)

الفرع الثاني: تطبيقات رقابة المصادقة في القانون 90-09

مع التحول الذي عرفته الجزائر نحو الانفتاح السياسي وتوسيع نطاق الحريات، كان من الطبيعي أن ينعكس ذلك على نشاط المجالس المحلية، بما في ذلك المجالس الشعبية الولائية. وقد تجسد هذا التوجه في تقليص نطاق المداولات التي تخضع لرقابة المصادقة قبل سريانها ودخولها حيز التنفيذ.

¹قلقول أسماء، مرجع سابق، ص52.

²المادتان 56 و57 من الأمر 69-38، سالف الذكر.

³تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص88.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

لقد حدد المشرع بالنسبة للولاية الشروط والإجراءات الواجب اتباعها، حتى يتم المصادقة على ميزانيتها وهذا ما جاء في المادة 50 من القانون رقم 90-09 بأنه: "لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانيات والحسابات.

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولأئية". (1)

وعليه يتبين من خلال المادة 50، أن المداوات التي تتعلق بميزانية وحسابات الولاية غير قابلة للتنفيذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها، حتى بعد تصويت المجلس الشعبي الولائي. يلاحظ أن قانون الولاية لم يتضمن نصا يتعلق بحالة المصادقة الضمنية، مما يجعل نفاذ ميزانية الولاية مرهونا بالموافقة الصريحة لوزير الداخلية والجماعات المحلية. وفي حال صدور قرار برفض المصادقة على الميزانية أو الحسابات، لا يكون أمام المجلس الشعبي الولائي سوى اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة 54 من قانون الولاية. (2)

الفرع الثالث: تطبيقات رقابة المصادقة في القانون 07-12

تأخذ المصادقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي شكلين هما:

أولاً: المصادقة الضمنية

كرس قانون الولاية رقم 07-12، بموجب المادة 54 منه، مبدأ عاما مفاده أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة بعد انقضاء 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية. غير أن هذا القانون لم ينص صراحة على قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يفيد القبول الضمني بمضمونها. ومع ذلك، يظل للوالي الحق في الطعن أمام المحكمة الإدارية قصد إلغاء أي مداولة يثبت مخالفتها لأحكام القانون. (3)

¹المادة 50 من القانون رقم 90-09، سالف الذكر.

²عبد الصديق شيخ، مرجع سابق، ص 242.

³المادة 54 من القانون رقم 07-12، سالف الذكر.

ثانيا: المصادقة الصريحة

نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 55 من قانون الولاية ضرورة المصادقة صراحة (كتابيا) عليها لتنفيذها، وتتعلق هذه المداولات بالمواضيع الآتية:

1- الميزانيات والحسابات.

2- التنازل على العقار أو اقتناؤه أو تبادله.

3- اتفاقية التوأمة.

4- الهبات والوصايا الأجنبية.

حددت المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12 أجلا أقصاه شهران (02) للمصادقة الصريحة على المداولة من طرف وزير الداخلية. وبذلك تكون قد عالجت النقص الذي كان يميز أحكام المادة 50 من القانون 09-90، والتي لم تكن تحدد لا المدة اللازمة لإتمام إجراءات المصادقة وتنفيذ المداولة، ولا الجهة الوصية المختصة بالمصادقة على مختلف مواضيع المداولات. وقد كان من شأن هذا الغموض أن يترتب عنه عدة آثار سلبية، من بينها بطء الإجراءات وتعطيل النشاط الإداري. (1)

ثالثا: أثر المصادقة

إن تكريس قانون الولاية رقم 07-12 لآليتي المصادقة الصريحة والضمنية على مداولات المجلس الشعبي الولائي قد أدى إلى تضيق نطاق سلطة هذا الأخير بشكل ملحوظ. ويظهر ذلك من خلال كون المداولات لا تكتسب نفاذها إلا بعد انقضاء الأجل القانونية المحددة للمصادقة

¹ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2015/2014، ص205.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

من طرف الوزير المكلف بالداخلية، وليس اعتبارًا من تاريخ صدورها أو توقيعها من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي.

كما أن إخضاع المداولات المتعلقة بالميزانية والحسابات لشرط المصادقة الصريحة من قبل وزير الداخلية، وما يترتب عنه من توقيف تنفيذ ميزانية الولاية، يُعد قيدًا على مبدأ الاستقلال المالي، وقد يؤدي إلى تعطيل سير الشؤون المحلية بوجه عام. ومع ذلك، فإن المصادقة لا تُنسب بموجبها الأعمال إلى السلطة الوصية، إذ يظل العمل صادرًا عن الشخص اللامركزي وينسب إليه وحده، وبالتالي يتحمل هو المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن تنفيذه، بما في ذلك التزامه بالتعويض عند الاقتضاء. (1)

المطلب الثاني

الإلغاء كآلية للرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي

يقصد بالإلغاء قيام السلطة الوصية بإبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي متى ثبت مخالفتها للقانون أو مساسها بالمصلحة العامة، وذلك استنادًا إلى نصوص قانونية صريحة تخول لها ممارسة هذا الاختصاص، وضمن آجال يحددها القانون، بما يضمن استقرار الأوضاع القانونية وعدم ترك القرارات عرضة للإلغاء دون سقف زمني.

وقد يكون الإلغاء مطلقًا، حيث تعد المداولة باطلة بقوة القانون دون حاجة إلى أي إجراء لاحق، أو يكون نسبيًا، بحيث تظل المداولة منتجة لآثارها إلى حين صدور قرار بإبطالها من الجهة المختصة. وتهدف هذه الآلية الرقابية إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية في أعمال الجماعات المحلية، مع تحقيق التوازن بين استقلاليتها وخضوعها لرقابة الدولة.

¹ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 205.

الفرع الأول: تطبيقات الإلغاء في الأمر 69-38

أقر المشرع من خلال هذا الأمر 69-38 بسلطة وزير الداخلية في إبطال المداولات التي تتضمن موضوعاً خارجاً عن اختصاص المجلس الشعبي الولائي أو التي تخالف قانوناً أو مرسوماً بعد أن يعلمه الوالي بذلك،⁽¹⁾ ويكون هذا البطلان بحكم القانون، أما المداولات التي يشترك فيها أعضاء من المجلس معنيون بموضوع المداولة باسمهم الشخصي أو كوكلاء فتكون قابلة للإلغاء، حيث يمكن للوالي أن يطلب إلغاءها خلال 15 يوماً الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي.⁽²⁾

الفرع الثاني: تطبيقات الإلغاء في القانون 90-09

تعد المداولات المنصوص عليها في المادة 51 من هذا القانون باطلة بطلاناً مطلقاً وبحكم القانون، إذ تعتبر غير مشروعة كل مداولة يصدرها المجلس الشعبي الولائي إذا تجاوزت نطاق اختصاصه، أو خالفت التشريع المعمول به، أو تم اتخاذها خارج الإطار القانوني لاجتماعات المجلس. وفي هذه الحالات، يصرّح وزير الداخلية بهذا البطلان بموجب قرار معلل.

أما المداولات التي يشوبها سبب من أسباب الإبطال، ومن بينها مشاركة أعضاء من المجلس الشعبي الولائي لهم مصلحة في موضوع المداولة وفقاً للمادة 52، فإنها تكون قابلة للإلغاء، حيث يجوز للوالي طلب إبطالها خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ نشرها.

ويظهر هذا النظام نوعاً من تفوق سلطة وزير الداخلية في تقدير مشروعية المداولات، رغم كونه ليس جهة قضائية، إذ يملك سلطة تكييفها والحكم بعدم مشروعيتها. وفي المقابل، يمنح المجلس الشعبي الولائي حق اللجوء إلى الجهة القضائية المختصة للطعن في قرارات وزير الداخلية عن طريق رئيسه، غير أن هذا الضمان يبقى محدوداً من حيث تعزيز استقلالية المجلس، مما

¹ المادة 59 و61 من الأمر رقم 69-38، سالف الذكر.

² المادة 60 من الأمر رقم 69-38، سالف الذكر.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

كان يستحسن معه أن يسند الإلغاء أساساً إلى الجهة القضائية المختصة بناء على طلب الوالي أو وزير الداخلية.⁽¹⁾

الفرع الثالث: تطبيقات الإلغاء في القانون 07-12

لقد حدد قانون الولاية 07-12 الحالات التي تكون فيها مداوات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلاناً مطلقاً والباطلة بطلاناً نسبياً، وهي على النحو التالي:

أولاً: البطلان المطلق

تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً بحكم القانون المداوات التي وردت بنص المادة 53 من القانون رقم 07-12:

1- المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات: لا يكتسب أي عمل قانوني صفة المشروعية إذا صدر مخالفاً للدستور أو للقانون أو للتنظيمات المعمول بها، إذ إن تعارضه مع المنظومة القانونية السارية يفقده أساسه القانوني ويجعله غير منتج لآثاره. ويترتب عن هذه المخالفة قيام عيب عدم المشروعية، مما يجعل هذا العمل قابلاً للإبطال عند الطعن فيه أو عند تدخل الجهة المختصة لإلغائه، باعتبار أن مبدأ المشروعية يفرض خضوع جميع تصرفات الإدارة للقانون واحترام أحكامه في مختلف الظروف.

2- الماسة برموز الدولة وشعاراتها: سعى المشرع من خلال ذلك إلى حماية رموز الدولة وشعاراتها وصونها من أي مساس أو إساءة، باعتبارها تجسيداً لسيادة الدولة ووحدتها وهويتها الوطنية. كما عمل على تعزيز مكانتها وترسيخها كقيم مشتركة تجمع أفراد المجتمع، بما يجعلها محل احترام وتقدير من الجميع دون استثناء. ومن هذا المنظور، يعد الحفاظ على هذه الرموز واجبا من واجبات المواطنة، نظراً لما تحمله من دلالات رمزية وقانونية تعكس الانتماء الوطني والالتزام بقيم الدولة ومؤسساتها.

¹ تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 90.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

3- غير المحررة باللغة العربية: كرس الدستور لسنة 1996 هذا المبدأ في المادة 03 منه،⁽¹⁾ كما أكدته المادة 23 من قانون الولاية رقم 07-12، وتم إعادة التأكيد عليه كذلك في المادة 3/53 من نفس القانون.⁽²⁾ وبموجب هذه الأحكام، تُعدّ كل المداولات الصادرة خلافاً له باطلة بطلاناً مطلقاً، وهو ما يعكس حرص المشرع الشديد على هذا المبدأ نظراً لأهميته في ضمان احترام قواعد المشروعية وحماية النظام القانوني.

ويترتب عن هذا البطلان المطلق اعتبار هذه المداولات كأن لم تكن منذ لحظة صدورها، دون إمكانية تصحيحها أو إجازتها لاحقاً، مما يجسد صرامة المشرع في حماية القواعد الأساسية وترسيخ إلزاميتها على جميع الهيئات المحلية.⁽³⁾

4- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاتها: تعد المداولات باطلة متى تجاوزت حدود الاختصاص الموضوعي المحدد قانوناً للجهة التي أصدرتها، وهو ما يعرف بعبء عدم الاختصاص، حيث يترتب عنه بطلان التصرف الإداري لصدوره عن جهة غير مخولة قانوناً بالنظر في الموضوع.

ومثال ذلك أن يتناول المجلس الشعبي الولائي مسائل تخرج عن نطاق صلاحياته وتمس قطاع العدالة، الذي يعد من الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية. ويهدف هذا الحكم إلى ضمان احترام مبدأ توزيع الاختصاصات بين مختلف الهيئات الإدارية، ومنع أي تعد على صلاحيات الجهات الأخرى، بما يحقق التوازن داخل التنظيم الإداري ويصون مشروعية القرارات الصادرة عن كل هيئة.

5- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: نص قانون الولاية على تنظيم قواعد سير المجلس الشعبي الولائي من خلال تحديد دوراته العادية والاستثنائية، وضبط كيفية انعقادها، وكذا

¹المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار

نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج. ر عدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996.

²المادتان 23 و3/53 من القانون رقم 07-12، سالف الذكر.

³إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص173.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

الشروط الواجب توافرها لصحة مداولاته، باعتبار أن هذه الإجراءات والشكليات تمثل ضمانات أساسية لحسن تنظيم العمل داخل المجلس.

وعليه، فإن الالتزام بها يعد أمراً إلزامياً لا يجوز مخالفته أو إغفاله، لما لها من أثر في إضفاء المشروعية على القرارات المتخذة. ويترتب عن أي خرق جسيم لهذه القواعد، أو انعقاد المداولات خارج الإطار القانوني المحدد، بطلان هذه الأعمال بطلاناً مطلقاً، بحيث لا تنتج أي أثر قانوني وتعد كأن لم تكن من الناحية القانونية، وذلك حماية لمبدأ الشرعية وضماناً لحسن سير المرافق والمؤسسات المحلية.

6- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: تتجز جميع أعمال المجلس ولجانه داخل المقرات المخصصة له، ولا يستثنى من ذلك إلا في حالات القوة القاهرة المؤكدة المنصوص عليها في المادة 23 من قانون الولاية. وأي انعقاد خارج هذا الإطار يرتب بطلان المداولة بقوة القانون. كما يحق للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة للتصريح ببطلان المداولة متى تبين له أنها تتدرج ضمن الحالات الباطلة بحكم القانون، ودون التقيد بأي أجل. ويختلف هذا النظام عما كان معمولاً به في ظل القانون السابق، الذي كان يجيز لوزير الداخلية إبطال المداولات بقرار مسبب، مع إمكانية طعن رئيس المجلس الشعبي الولائي في هذا القرار.

أما في ظل النظام الحالي، فقد أصبحت الولاية طرفاً مدعياً والمجلس الشعبي الولائي مدعى عليه، رغم أن هذا الأخير لا يتمتع بصفة التقاضي بشكل مستقل، وهو ما يثير إشكالات قانونية حول طبيعة تمثيله أمام القضاء. (1)

ثانياً: البطلان النسبي

حرصاً على تقادي الشبهات وسد منافذ الفساد، وضمان سير أعمال المجلس في إطار من الحياد التام وتغليب المصلحة المحلية على المصالح الشخصية، نصّ قانون الولاية رقم 12-

¹ إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 173.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

07 في مادته 56 على منع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بما فيهم رئيسه، من المشاركة في المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية مع مصالحهم الشخصية أو مصالح أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة، سواء بصفتهم الأصلية أو كوكلاء عن الغير.

كما أوجب على كل عضو التصريح بهذا التعارض لرئيس المجلس، الذي يمكنه بدوره الإعلان عنه أمام المجلس الشعبي الولائي. ويكتسي هذا المنع طابعاً مؤقتاً وموضوعياً، ويترتب على مخالفته إمكانية إبطال المداولة، حيث يحق للوالي إثارة هذا الإبطال خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ اختتام الدورة التي تم خلالها اتخاذ المداولة. كما يجوز لكل منتخب أو مكلف بالضريبة تتوافر له مصلحة في ذلك أن يطلب إبطالها، وذلك بموجب رسالة موصى عليها تُوجّه إلى الوالي خلال الأجل نفسه المتمثل في خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ نشر المداولة.

وبناء على ذلك، يتولى الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة المخالفة لأحكام المادة 57 من القانون رقم 07-12، وهو ما يثير مجدداً إشكالية التمثيل القضائي للمجلس الشعبي الولائي أمام الجهات القضائية.⁽¹⁾

إن انتقال أسلوب الرقابة الوصائية على بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي، التي لا تخضع لنظام المصادقة، إلى رقابة قضائية، قد منح الوالي بصفته ممثلاً للدولة صلاحية إخطار المحكمة الإدارية لطلب إلغاء هذه المداولات، متى ارتأى أنها غير مشروعة ومخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها. إلا أن هذا التصرف الذي أزال سلطة الإلغاء (الإبطال) الإدارية التي كان يملكها وزير الداخلية يطرح عملياً إشكاليين أساسيين:

الأول هو عدم تمتع المجلس الشعبي الولائي بأهلية التقاضي.

والثاني وعلى افتراض أن هذا النص يمنح أهلية خاصة في هذه الحالة فقط فمن يمثل المجلس الشعبي الولائي أمام القضاء؟

¹ إسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 174.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

كان على المشرع أن يزيل هذا الغموض وينص صراحة على تمتع المجلس الشعبي الولائي بأهلية تقاضي صريحة وعلى رئيسه كممثل للمجلس أمام القضاء عند رفع الوالي دعوى الإلغاء.

المطلب الثالث

الحلول كآلية للرقابة على مداورات المجلس الشعبي الولائي

يمكن للجهات الوصية أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل الذي امتنعت هذه الأخيرة عن القيام به أو تقاعست في تنفيذه، وذلك في إطار ما يعرف بسلطة الحلول التي تعد من أهم صور الرقابة الإدارية. وتمارس هذه السلطة بصفة استثنائية ومقيدة، بهدف ضمان استمرارية المرفق العام وعدم تعطيل مصالح المواطنين بسبب امتناع أو عجز الهيئات المحلية عن أداء مهامها.

وفي هذا السياق، يمكن للجهة الوصية، ممثلة في وزير الداخلية، أن تحل محل رئيس المجلس الشعبي الولائي وتتولى تنفيذ العمل المطلوب قانونًا بدلا عنه، متى توافرت الشروط القانونية لذلك. ويعد هذا التدخل إجراء استثنائيا يوازن بين ضرورة احترام استقلالية الجماعات المحلية من جهة، وضمان فعالية العمل الإداري وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى.

الفرع الأول: تطبيقات الحلول في الأمر 38-69

منح هذا الأمر لوزير الداخلية سلطة ضبط ميزانية الولاية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالمالية، وذلك في غياب شبه كلي لدور المجلس الشعبي الولائي المنتخب، وهو ما أكدته المادة 104 من الأمر 38-69.⁽¹⁾ ويعكس ذلك اتساع نطاق الرقابة الوصائية التي كانت تمارسها السلطة المركزية على الجماعات المحلية، خاصة في المجال المالي، حيث كانت تتمتع بصلاحيات واسعة في إعداد وضبط الميزانية وتوجيه السياسة المالية للولاية.

¹ المادة 104 من الأمر رقم 38-69، سالف الذكر.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

كما خول المشرع لوزير الداخلية، بموجب هذا الأمر، صلاحية اتخاذ مختلف التدابير الضرورية لاستدراك أي عجز قد يظهر أثناء تنفيذ الميزانية، مع إمكانية منح الإذن باتخاذ الإجراءات الكفيلة بإزالة هذا العجز وإعادة التوازن المالي، وذلك حفاظاً على السير المنتظم للمرافق العامة وضمان حسن تسيير المالية المحلية. (1)

الفرع الثاني: تطبيقات الحلول في القانون 90-09

عالج قانون الولاية لسنة 1990 نظام الحلول فأقر بسلطة وزير الداخلية في أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون فباستبار وزير الداخلية سلطة مكلفة بضبط الميزانية يحق له أن يسجل تلقائياً النفقات الإلجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي، وقد نصت المادة 141 على: "يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائياً النفقات الإلجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية طبقاً للتشريعات السارية المفعول". (2)

في حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ ميزانية الولاية وعدم قيام المجلس الشعبي الولائي باتخاذ التدابير اللازمة لمعالجته، يتدخل وزير الداخلية بالاشتراك مع الوزير المكلف بالمالية لاتخاذ الإجراءات الضرورية والترخيص بإزالة هذا العجز، وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة 146 من قانون الولاية 90-09. ويستفاد من هذا الحكم أن المشرع خول السلطة المركزية إمكانية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي حفاظاً على التوازن المالي للولاية وضمان استمرار سير المرافق العامة بانتظام دون أن تتأثر بالاختلالات المالية.

غير أن هذا التدخل يشكل تقييداً لاستقلالية الجماعات المحلية، لاسيما وأن المشرع لم يشترط توجيه إعدار مسبق إلى المجلس الشعبي الولائي قبل ممارسة سلطة الحلول، بما يسمح له بمحاولة تدارك العجز واتخاذ الإجراءات المناسبة لمعالجته. وكان من الأجدر إقرار مرحلة تمهيدية

¹ المادة 105 من الأمر رقم 69-38، سالف الذكر.

² المادة 141 من القانون رقم 90-09، سالف الذكر.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

تتمثل في الإعدار، باعتبارها ضمانات قانونية تجسد احترام مبدأ اللامركزية وتكرس التدرج في ممارسة الرقابة الوصائية، بحيث لا يتم اللجوء إلى الحلول إلا بعد ثبوت تقاعس المجلس وعدم استجابته للتبنيه الموجّه إليه.

وبذلك، تمارس السلطة الوصية رقابة واسعة على ميزانية الولاية سواء خلال مرحلة إعدادها أو أثناء تنفيذها، خاصة عند ظهور عجز مالي، من خلال تدخلها في المصادقة واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الاختلالات المالية. ويعكس هذا الامتداد في الرقابة نوعاً من هيمنة السلطة المركزية على أعمال الجماعات المحلية، بما يجعل هذا النظام أقرب إلى أسلوب عدم التركيز الإداري أو إلى ممارسة سلطة رئاسية فعلية، أكثر من كونه تجسيداً فعلياً لمبدأ اللامركزية والاستقلال المالي للولاية. (1)

الفرع الثالث: تطبيقات الحلول في القانون 07-12

أولاً: حالات الحلول

يمارس وزير الداخلية سلطة الحلول في الحالات التالية:

1- عدم تصويت المجلس الولائي على النفقات الإلزامية: يجوز للسلطة المختصة بضبط ميزانية الولاية أن تتدخل لإدراج النفقات الإلزامية التي أغفل المجلس الشعبي الولائي المصادقة عليها أو تضمينها ضمن الميزانية، وذلك بهدف الحفاظ على التوازن المالي وضمان استمرارية سير المرافق العمومية. ويتم هذا التدخل وفقاً للإجراءات والقواعد التنظيمية المعمول بها في مجال إعداد وتنفيذ ميزانية الولاية، بما يكفل احترام الطابع الإلزامي لهذه النفقات التي لا يجوز استبعادها أو الامتناع عن تخصيص الاعتمادات اللازمة لها.

¹تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 92.

الفصل الثاني: نظام الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

وقد كرّست المادة 163 من قانون الولاية رقم 07-12 هذا الاختصاص، تأكيداً للدور الذي تضطلع به السلطة الوصية في تدارك أوجه القصور المالي الصادرة عن الهيئات المحلية، وضمان حسن تسيير المالية العمومية على المستوى المحلي. (1)

2- حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية: بالرجوع إلى أحكام المادة 168 من قانون الولاية رقم 07-12، يتضح أن الفقرة الثالثة منها تُلزم الوزير المكلف بالداخلية صراحة باتخاذ جميع التدابير الضرورية والملائمة لضبط ميزانية الولاية، وذلك في الحالة التي يعجز فيها المجلس الشعبي الولائي عن المصادقة على مشروع الميزانية خلال دورة غير عادية بسبب وجود اختلال أو اضطراب داخل المجلس. (2)

3- حالة العجز في تنفيذ الميزانية: بالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 169، يتبين أن سلطة الحلول الممنوحة لوزيرى الداخلية والمالية تتمحور أساساً حول ضمان تحقيق التوازن في ميزانية الولاية عند إعدادها، وكذا التدخل لمعالجة حالات العجز المالي التي قد تطرأ أثناء تنفيذها، وذلك عندما يمتنع المجلس الشعبي الولائي أو يتقاعس عن اتخاذ الإجراءات الضرورية لتدارك هذا الوضع.

ويستهدف هذا التدخل حماية التوازن المالي للجماعات المحلية وضمان استمرارية المرافق العامة بانتظام دون أن تتأثر بالأزمات المالية أو بسوء التسيير. كما يعكس توجه المشرع نحو إخضاع المالية المحلية لرقابة فعالة تحول دون تفاقم العجز والإضرار بالمصلحة العامة، مع الإبقاء على ممارسة سلطة الحلول في نطاق استثنائي ووفق الضوابط والشروط التي يحددها القانون. (3)

¹ المادة 163 من القانون رقم 07-12، سالف الذكر.

² المادة 3/168 من القانون رقم 07-12. سالف الذكر.

³ المادة 2/169 من القانون رقم 07-12، سالف الذكر.

ثانيا: أثر الحلول

الأصل أن تتمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، وألا تتدخل الهيئات المركزية في أعمالها إلا في الحدود اللاحقة التي يحددها القانون ووفق إجراءاته. غير أن سلطة الحلول، التي تعد من أبرز مظاهر السلطة الرئاسية، قد أجاز المشرع ممارستها استثناء في إطار الوصاية الإدارية، وهو ما يشكل مساساً بأحد المبادئ الجوهرية لنظام اللامركزية القائم على استقلال الهيئات المحلية في التسيير.

فإجراء الحلول يؤدي إلى تضيق نطاق هذه الاستقلالية، لاسيما عندما يمتد إلى مختلف العمليات المرتبطة بالجانب المالي، إذ إن إخضاع المالية المحلية لرقابة واسعة يمنح الجهة الوصية سلطة تدخل تتعارض مع فكرة الاستقلال المالي المقرر للجماعات المحلية.⁽¹⁾

¹ لقلقول أسماء، مرجع سابق، ص 59.

خلاصة الفصل الثاني

نستخلص مما تطرقنا له في الفصل الثاني أن الرقابة الإدارية على مداوات المجلس الشعبي الولائي كانت واسعة وفي نفس الوقت مشددة، الأمر الذي قيد حرية واستقلال الجماعات الإقليمية، إذ لم تقتصر هذه الرقابة على مشروعية المداوات، بل امتدت لتشمل رقابة الملائمة أي رقابة السلطة التقديرية على أعمال المجالس الشعبية الولائية.

أما بعد صدور قانون الولاية الحالي رقم 07-12 نلاحظ بأن السلطة المركزية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي، إلى درجة تحولها في الواقع العملي إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بالاستقلال الحقيقي في التسيير ولا تملك الحرية الكاملة في اتخاذ القرارات التي تراها ضرورية لتصريف شؤونها المحلية.

كما أن المشرع دعم سلطة الوصاية بتوسيع صلاحيات السلطة المركزية في بسط رقابتها على أعمال المجلس المنتخب، وتظهر تبعية الجماعات المحلية للسلطات الوصية كأمر واقع ومسلم به في أكثر من مجال، حيث أصبحت العلاقة بين الجهات الوصية والهيئات اللامركزية عبارة عن علاقة عدم تركيز مقنعة.

خاتمة

خاتمة

تعد الجماعات المحلية، أو ما يعرف بالإدارة المحلية، ركيزة أساسية في نظام اللامركزية الإدارية، إذ تتيح للمنتخبين على مستوى الولاية والبلدية المساهمة في تسيير الشؤون العامة والمشاركة في صنع القرار، بما يجسد مبادئ الديمقراطية المحلية.

وتهدف الجماعات المحلية إلى دعم البناء السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة من خلال توزيع الاختصاصات بين مختلف المستويات الإدارية بدل تركيزها في السلطة المركزية. غير أن تمتع الهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري في إطار اللامركزية لا يعني انفصالها التام عن الدولة أو استقلالها المطلق عنها، وإنما يقصد به منحها قدرًا من الحرية في تسيير الشؤون المحلية واختيار الوسائل الملائمة لتلبية حاجات السكان، شريطة عدم الإضرار بالمصلحة الوطنية أو مخالفة القوانين المعمول بها.

وتبرز أهمية الوصاية الإدارية باعتبارها وسيلة رقابية تُمكن الدولة من التحقق من مدى احترام المجالس المحلية لمبدأ المشروعية أثناء ممارستها لاختصاصاتها، وضمان عدم تجاوزها للإطار القانوني المحدد لها. كما أن الأوضاع القانونية التي قد يتعرض لها المنتخبون في المجلس الشعبي الولائي، كالإقصاء أو التوقيف أو الإقالة، تتم بموجب قرارات تصدر عن وزير الداخلية، غير أن اتخاذ هذه الإجراءات يظل مرتبطًا بتدخل الوالي، من خلال ضرورة إخطاره بمختلف حالات الاستقالة أو الإقصاء.

ومن خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع في الأمر 69-38 المتعلق بالولاية اتسمت الرقابة الوصائية فيه بالطابع المشدد، حيث منح للسلطة المركزية، خاصة وزير الداخلية، صلاحيات واسعة في المصادقة على مداورات المجلس الشعبي الولائي والتدخل في ميزانيته والحلول محله عند الاقتضاء، مما قيد من استقلالية الولاية.

أما في ظل القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية فقد اتجه المشرع إلى التخفيف النسبي من حدة الرقابة الوصائية تكريساً لمبدأ اللامركزية، غير أن السلطة المركزية احتفظت بآليات

خاتمة

رقابية مهمة كالإيقاف والاقصاء والاقالة والمصادقة والإلغاء والحلول، خاصة في المجال المالي، وهو ما يدل على استمرار الرقابة ولكن بصورة أقل تشددا مقارنة بالأمر 69-38.

لكننا نلاحظ من خلال قانون الولاية رقم 12-07 أن المشرع قام بتشديد الوصاية على المنتخبين المحليين، وتملك السلطة الوصية تجاه عضو المجلس الشعبي الولاوي ثلاث سلطات وهي: التوقيف والإقصاء والإقالة، حيث قام أيضا بإضافة أسباب جديدة للإقصاء المتمثلة في حالات التنافي، وحالات عدم القابلية للانتخاب، كما قام بتوسيع الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولاوي بإضافة حالات جديدة للحل وتحديد السلطة التي تحل محله.

كما وسع هذا القانون نطاق الوصاية المفروضة على أعمال المجلس الشعبي الولاوي، من خلال إخضاع عدد أكبر من المداولات لمصادقة الجهة الوصية، لاسيما المداولات ذات الطابع المالي. كما خول المشرع للوالي صلاحية اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء المداولات المخالفة للقانون.

وبذلك يتضح أن الوصاية الإدارية المفروضة على المجالس المحلية جاءت واسعة ومشددة، إذ لم تقتصر على مراقبة أعمال المجلس فحسب، بل امتدت أيضا إلى الأعضاء المنتخبين داخله، الأمر الذي يعد تقييدا لمبدأ حرية واستقلالية المجالس المحلية في تسيير شؤونها.

ومنه نستنتج أن كل قوانين الولاية الصادرة قبل قانون الولاية لسنة 2012 اشتملت على رقابة إدارية محضة، غير أنه ومع الإصلاحات الأخيرة وصدور قانون الولاية 12-07 والذي عرفت فيه الرقابة تحولا مهما بحيث استبدلت الرقابة الإدارية المحضة برقابة قضائية تخول فيها لممثل الدولة (الوالي) سلطة إخطار القضاء الإداري وذلك برفع دعوى الإلغاء، متخليا عن سلطة الإلغاء الإداري التي كانت بيد الوزير المكلف بالداخلية.

غير أن هذا التحول لم يشمل المداولات الهامة التي بقيت خاضعة لرقابة المصادقة، لذلك نعتبر أن هذا التحول محتشم للغاية ورغم الإشكالات العملية التي تسود هذا القانون المتمثلة في من يمثل المجلس الشعبي الولاوي أمام القضاء الإداري لأنه لا يتمتع بأهلية التقاضي.

خاتمة

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

1- تتبع الجزائر النموذج الفرنسي في مجال الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، حيث تتميز هذه الوصاية بطابعها المشدد، رغم منح المجالس المحلية اختصاصات واسعة في تسيير شؤونها. وفي المقابل، تُفرض عليها رقابة صارمة وواسعة تتجسد من خلال عدة صور، تمكّن السلطة المركزية من التدخل لمراقبة أعضاء المجالس، وكذا المجلس ككل، بالإضافة إلى مختلف أعماله وقراراته.

2- يعد نظام الوصاية الإدارية ضرورة يفرضها نظام اللامركزية، إذ لا يمكن تصور قيام الإدارة المحلية من دونه. فبفضل هذا النظام تُحفظ وحدة الدولة ويُضمن استمرارية تطبيق قوانينها وتنظيماتها على مختلف الإقليم المحلي.

3- لا تصبح قرارات الهيئات المحلية نافذة إلا بعد خضوعها لمصادقة الجهة الوصية، والتي قد تكون صريحة أو ضمنية تستفاد من سكوت هذه الأخيرة بعد انقضاء الأجل القانوني دون رد. وقد عمل المشرع على توسيع نطاق الحالات التي تستوجب المصادقة الصريحة، بما يعكس توجهًا نحو تنظيم أوضح لآليات الرقابة، مع الإبقاء على نوع من التوازن بين تدخل السلطة المركزية ومبدأ استقلالية الهيئات المحلية.

4- تتمثل الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية الولائية في مجموعة الصلاحيات التي يخولها القانون للسلطات المركزية لممارسة الرقابة على الهيئات اللامركزية، سواء من حيث أعضائها أو أعمالها، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ المشروعية. وتُعد هذه الوصاية ذات طابع استثنائي، لا يجوز ممارستها إلا استنادًا إلى نص قانوني صريح، تطبيقًا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص".

5- تبرز الوسائل المعتمدة في ممارسة الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي مدى حدّة هذه الرقابة، مما يجعل درجة استقلالية المجلس مرهونة بمدى تدخل الهيئات المركزية في شؤونه.

خاتمة

وبناء على ما تقدم ومن أجل تدعيم استقلالية المجالس الشعبية الولائية نقوم بتقديم بعض الاقتراحات والتي نرى بان لها أهمية:

1- التقليل من شدة الوصاية الإدارية على الولاية، لأن ذلك يضعف المبادرات المحلية ويجعلها تابعة أكثر من أنها مستقلة.

2- ضرورة مراجعة اختصاصات وزير الداخلية في ما يخص سلطة الحلول.

3- تفعيل حق المواطن في الاطلاع على أعمال المجلس المنتخب ونشر وترسيخ ثقافة الاطلاع.

4- ضرورة منح رئيس المجلس الشعبي الولائي أهلية التقاضي أمام القضاء الإداري لتمكينه من الدفاع عن مصالح الولاية وحماية اختصاصاتها في مواجهة القرارات الإدارية التي تمس باستقلاليتها.

قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
2. علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2006.
3. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
4. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
5. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2014.
6. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الطبعة الأولى، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

ثانياً: الرسائل والمذكرات الجامعية

1- أطروحات الدكتوراه

1. بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة: الواقع والأفاق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بلقايد-تلمسان، 2015/2014.
2. عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية من حيث الحاجات الفعلية والتطورات الفعلية الضرورية، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1-بن يوسف بن خدة، 2011/2010.

2- مذكرات الماجستير

1. إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.
2. تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2009.
3. ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2015/2014.

3- مذكرات الماستر

1. بلاعدة رابح، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف- المسيلة، 2023/2022.
2. بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة-بسكرة، 2014/2013.
3. حسينة شاوش اخوان، الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2012/2011.
4. صويلح عبد الحكيم، شنييتي محمد عبد الوهاب، النظام القانوني لحل المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون عام داخلي، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى-جيجل، 2019/2018.

قائمة المراجع

5. قلقول أسماء، نظام الوصاية على الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة، 2019/2018.

ثالثا: المقالات العلمية

1. بلال بلغال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد"، مجلة صوت القانون، العدد الأول، جامعة خميس مليانة، افريل، 2014، ص ص 126-142.

2. سرير عبد الله رابح، "المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية"، مجلة المفكر، العدد السابع، جامعة الجزائر 03، ص ص 73-93.

3. عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر-بسكرة، افريل، 2010، ص ص 102-120.

رابعا: القوانين

1- الدستور

1. المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 2020/12/30 ج. ر عدد 82، الصادرة سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020.

2. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب عام 1417 الموافق 7 ديسمبر سنة 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر سنة 1996، ج. ر عدد 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996.

قائمة المراجع

2- النصوص القانونية

1. القانون رقم 81-02 مؤرخ في 9 ربيع الثاني عام 1401 الموافق 14 فبراير سنة 1981، يتضمن تعديل وتتميم الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق 23 مايو سنة 1969، والمتضمن قانون الولاية، ج. ر عدد 7، الصادرة في 17 فبراير 1981.
2. القانون رقم 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990، يتعلق بالولاية، ج. ر عدد 15، الصادرة في 11 أبريل سنة 1990.
3. القانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج. ر عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

3- الأوامر

1. الأمر 69-38 مؤرخ في 8 ربيع الأول عام 1389 الموافق 22 مايو سنة 1969، يتضمن قانون الولاية، ج. ر عدد 44، الصادرة في 23 مايو سنة 1969، المعدل والمتمم.
2. الأمر 05-04 مؤرخ في 11 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 18 يوليو سنة 2005، يتم القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990، والمتعلق بالولاية، ج. ر العدد 50، الصادرة في 19 يوليو 2005.

4- المراسيم

- المرسوم التنفيذي رقم 16-104 مؤرخ في 12 جمادى الثانية عام 1437 الموافق 21 مارس سنة 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة، ج. ر عدد 18، الصادرة في 23 مارس 2016.

خامسا: القوانين الأجنبية

1. القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

قائمة المراجع

2. القانون رقم 43 لسنة 1989 بإصدار قانون نظام الحكم المحلي، الجريدة الرسمية العدد 25،
في 21 يولييه سنة 1989.

II. المراجع باللغة الأجنبية

1. Code général des collectivités territoriales, dernière modification :
15/03/2026, Edition : 03/04/2026.
2. Code électoral, dernière modification 15/03/2026, Edition :
03/04/2026.

الفهرس

فهرس المحتويات

.....	كلمة شكر
.....	إهداء
1	مقدمة
4	الفصل الأول الرقابة على المجلس الشعبي الولائي الهيئة والأعضاء
6	المبحث الأول الرقابة الوصائية المطبقة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
6	المطلب الأول في مفاهيم الرقابة الوصائية على الأعضاء
7	الفرع الأول: المقصود بالرقابة الوصائية
8	الفرع الثاني: أشكال الرقابة الوصائية
9	أولاً: رقابة الإيقاف
11	ثانياً: رقابة الإقصاء
13	ثالثاً: رقابة الإقالة
المطلب الثاني تطبيقات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية
16	الفرع الأول: إيقاف أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الجزائرية
17	أولاً: الإيقاف في قوانين الولاية
18	ثانياً: آثار الإيقاف
19	الفرع الثاني: إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الجزائرية
19	أولاً: الإقصاء في قوانين الولاية
21	ثانياً: أثر الإقصاء
22	الفرع الثالث: إقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي في قوانين الولاية الجزائرية
22	أولاً: الإقالة في قوانين الولاية

فهرس المحتويات

- 23..... ثانيا: أثر الإقالة
- 23..... المبحث الثاني الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
- 24..... المطلب الأول الحل كألية للرقابة على المجلس الشعبي الولائي ككل
- 25..... الفرع الأول: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي
- 25..... أولا: حالة خرق أحكام دستورية
- 26..... ثانيا: حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
- 27..... ثالثا: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس
- رابعا: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها
- 28..... المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم
- 29..... خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
- 29..... سادسا: حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها
- 30..... سابعا: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
- 30..... الفرع الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي
- 31..... الفرع الثالث: تجديد المجلس الشعبي الولائي
- 31..... أولا: في قانون 1969
- 32..... ثانيا: في قانون 1990
- 32..... ثالثا: في قانون 2012
- 34..... المطلب الثاني أثر الحل على المجلس الشعبي الولائي
- 34..... الفرع الأول: أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين
- 35..... الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على التنمية المحلية
- 36..... الفرع الثالث: أثر الحل على اللامركزية الولائية

فهرس المحتويات

- 36.....المطلب الثالث أمثلة عن الحل في القوانين الأخرى
- 37.....الفرع الأول: الحل في القانون المغربي
- 38.....الفرع الثاني: الحل في القانون المصري
- 39.....الفرع الثالث: الحل في القانون الفرنسي
- 40.....خلاصة الفصل الأول
- 41.....الفصل الثاني نظام الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
- 43.....المبحث الأول أشكال الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال النظام اللامركزي
- 43.....المطلب الأول المصادقة
- 44.....الفرع الأول: تعريف المصادقة وطبيعتها القانونية
- 44.....أولاً: تعريف المصادقة
- 45.....ثانياً: الطبيعة القانونية للمصادقة
- 45.....الفرع الثاني: أنواع المصادقة والقيمة القانونية للأعمال الخاضعة لها
- 45.....أولاً: أنواع المصادقة
- 48.....ثانياً: القيمة القانونية للأعمال الخاضعة للمصادقة
- 49.....الفرع الثالث: المصادقة في قوانين دول أخرى
- 50.....أولاً: المصادقة في القانون المغربي
- 51.....ثانياً: المصادقة في القانون المصري
- 51.....ثالثاً: المصادقة في القانون الفرنسي
- 52.....المطلب الثاني الإلغاء (الإبطال)
- 52.....الفرع الأول: تعريف الإلغاء
- 52.....الفرع الثاني: الإلغاء في قوانين دول أخرى

فهرس المحتويات

- 53.....أولاً: الإلغاء في القانون المغربي
- 54.....ثانياً: الإلغاء في القانون المصري
- 54.....ثالثاً: الإلغاء في القانون الفرنسي
- 55.....المطلب الثالث الحلول
- 55.....الفرع الأول: تعريف الحلول
- 56.....الفرع الثاني: شروط الحلول
- 57.....الفرع الثالث: مجالات الحلول
- 57.....الفرع الرابع: الحلول في قوانين دول أخرى
- 58.....أولاً: الحلول في القانون المغربي
- 58.....ثانياً: الحلول في القانون المصري
- 59.....ثالثاً: الحلول في القانون الفرنسي
- 60.....المبحث الثاني تطور نظام الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
- 60.....(توجه محتشم نحو رقابة قضائية)
- 60.....المطلب الأول المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي
- 61.....الفرع الأول: تطبيقات رقابة المصادقة في الأمر 38-69
- 61.....الفرع الثاني: تطبيقات رقابة المصادقة في القانون 09-90
- 62.....الفرع الثالث: تطبيقات رقابة المصادقة في القانون 07-12
- 62.....أولاً: المصادقة الضمنية
- 63.....ثانياً: المصادقة الصريحة
- 63.....ثالثاً: أثر المصادقة
- 64.....المطلب الثاني الإلغاء كآلية للرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي

فهرس المحتويات

65.....	الفرع الأول: تطبيقات الإلغاء في الأمر 38-69
65.....	الفرع الثاني: تطبيقات الإلغاء في القانون 09-90
66.....	الفرع الثالث: تطبيقات الإلغاء في القانون 07-12
66.....	أولاً: البطلان المطلق
68.....	ثانياً: البطلان النسبي
70.....	المطلب الثالث الحلول كآلية للرقابة على مداولات المجلس الشعبي الولائي
70.....	الفرع الأول: تطبيقات الحلول في الأمر 38-69
71.....	الفرع الثاني: تطبيقات الحلول في القانون 09-90
72.....	الفرع الثالث: تطبيقات الحلول في القانون 07-12
72.....	أولاً: حالات الحلول
74.....	ثانياً: أثر الحلول
75.....	خلاصة الفصل الثاني
76.....	خاتمة
81.....	قائمة المراجع
87.....	الفهرس