



جامعة اكلي محنده ولحاج - البويرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم القانونية

تخصص: إدارة و مالية

تحت إشراف الأستاذ(ة)

- بطاشاش نذير

إعداد الطالب (ة)

- سعدي سمراء

- عكموش سميرة

لجنة المناقشة

رئيسا

دريدر كمالي

الأستاذ:

مشрафا و مقررا

بطاطاش نذير

الأستاذ:

عضووا

خليفي سمير

الأستاذ

تاريخ المناقشة

08 ديسمبر 2015



جامعة اكلي محنده ولحاج - البويرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في العلوم القانونية

تخصص: إدارة و مالية

تحت إشراف الأستاذ(ة)

- بطاشاش نذير

إعداد الطالب (ة)

- سعدي سمراء

- عكموش سميرة

لجنة المناقشة

رئيسا

دريدر كمالي

الأستاذ:

مشрафا و مقررا

بطاطاش نذير

الأستاذ:

عضووا

خليفي سمير

الأستاذ

تاريخ المناقشة

08 ديسمبر 2015

الشُّكُرُ وَ الْعِرْفَانُ

فِي الْبَدَائِيَّةِ نَشْكُرُ اللَّهَ عَزَّوَجَلَ الَّذِي وَفَقَنَا لِإِتَامِ هَذَا الْعَمَلِ الْمُتَوَاضِعِ

لِقَوْلِهِ تَعَالَى:

« وَ لَأَنْ شَكْرَتِهِ لَأَزِيدَنَّكُمْ »

كَمَا نَتَقَدِّمُ بِذَلِكِ امْتِنَانًا لِلأسْتاذِ بِطَاطَاشِ نَذِيرٍ عَلَى مَتَابِعَتِهِ لِكُلِّ خَطَواتِهِ هَذَا الْبَحْثُ

بِجَدِيَّةٍ وَ صَبَرَ دُونَ بَخْلٍ بِالنَّصِيحةِ وَ الْمَعْلُومَةِ.

وَ نَتَقَدِّمُ بِبَعْزِيلِ الشُّكُرِ إِلَى عَمِيدِ كُلِّيَّةِ الْمَعْرِفَةِ فِي بُوْمِرَادَاسِ الَّذِي سَاعَدَنَا عَلَى تَوْضِيحِ

مَا تَعْسَرَ عَلَيْنَا.

وَ نَتَوَجَّهُ بِبَعْزِيلِ الشُّكُرِ وَ الْاِمْتِنَانِ إِلَى مَنْ سَاعَدَنَا مِنْ قَرِيبِهِ أَوْ مَنْ بَعِيدَ عَلَى إِنْجَازِ هَذَا

الْعَمَلِ وَ بِالْمَصْوَرِ مُدِيرَةِ المَكْتَبَةِ بِجَامِعَةِ زِيَانِ عَاشُورِ بِالْجَلْفَةِ التَّيِّنِ لَمْ تَبْخَلْ عَلَيْنَا

بِتَقْدِيمِهَا الْمَرَاجِعَ.

كَمَا نَتَقَدِّمُ بِالشُّكُرِ إِلَى أَعْضَاءِ لَجْنَةِ الْمَنَاقِشَةِ.

إِهْدَاءٌ

إلى من أفتى عز شبابه في شنایا الغربة لأجل تربيتنا الأباء العنون أطّال الله عمره.

إلى من تحرق كالشمعة لتصير، دربنا

إلى من ومهبنا الحياة نبع العنان و العطفه أمي الغالية عفاما الله وأدامها لنا.

إلى من تربينا تحت سقفه واحد و إلى من تقاسمنا حلاوة و مرارة الدنيا إخوانني: أحمد و

زوجته و أبنائه، و مسطفيه و زوجته و أبنائه، و سفيان الذي أتمنى له دوام الصحة و

المناء، و أنتي الوحيدة لويزة و زوجها و أبنائهما

إلى صديقاتي: سمراء، سميرة، فايزه، صبرينه، حنيا، ذهبية، روزة، شفيقة و حريمة.

إلى كل من أهانني من قريب أو بعيد

سميرة

إِهْدَاءٌ

إِلَى رُوحِ الْدَّيْمَى الطَّالِهِرَةِ

إِلَى مَنْ فَقَدَتْهُ بِفَقَدِهِ أَبَا كَرِيمًا، وَأَخَا نَاصِحًا، وَمُسْتَشِارًا مُؤْتَهْنًا.

إِلَى مَنْ سَأَلَهُ اللَّهُ أَنْ يُرِزِّقَنِي بِرَبِّهِ فِي حَيَاةِي، وَأَنَا إِلَآنِ أَسْأَلُهُ تَعَالَى أَنْ يُرِزِّقَنِي بِرَبِّهِ بَعْدَ وِفَاتِهِ.

إِلَى مَنْ خَمِرَتْنِي بِدَعَائِهَا وَسَلَحَتْنِي بِنَصَائِهَا.

إِلَى الْقَيْيِي تَسْتَحِقُ كُلُّ تَقْدِيرٍ وَعِرْفَانٍ.

إِلَى الْقُلُوبِ النَّابِضِ حَبَّاً وَالشَّمْعَةِ التَّيِّي أَنْادَرَتْهُ دَرِبِيِّي وَدَنْبَتِي إِلَيْكَ يَا أَمِيِّي

إِلَى كُلِّ مَنْ تَقَاسَمَتْهُ دَفْنِيَّةُ الْعَائِلَةِ وَجَمِيعِيَّةُ بَهْمِ سَقْفِهِ وَأَبَدِ

إِلَى مَنْ عَلَيْهِمُ الْمُتَّمَدَّثَةُ وَأَسْتَندَ

وَإِلَى مَنْ بِوْجُودِهِمْ اَكْتَسَبَ قُوَّةً وَمَهْبَةً لَا مَدْوَدَ لِهَا أَخْيَيْ عَتَدَةٍ وَأَخْوَاتِيِّ: لَيْلَى وَشَهْرَازَادَ.

إِلَى مَنْ كَانَ لِي سَنَدًا خَلَالَ دَرَاستِيِّي وَسَعْيِ لِرَاحَتِيِّي وَنِجَاحِيِّي خَطِيبِيِّي بِلَالَّ.

إِلَى مَنْ تَمْلَأَ بِالْإِذَاءِ وَتَمْيِيزَ بِالْوَفَاءِ وَالْعَطَاءِ، إِلَى بِنَابِيعِ الصَّدَقِ الصَّافِيِّ، إِلَى مَنْ كَانَوا

مَعِيَ عَلَى طَرِيقِ النِّجَامِ صَدِيقَاتِيِّ: سَمِيرَةُ، سَمِيَّةُ، فَاهِيَّةُ، قَاسِعَيَّةُ، شَفِيقَةُ، كَرِيمَةُ.

إِلَى الْأَهْلِ وَالْأَقْارِبِ وَالْزَّمَلَءِ بِدُونِ اسْتِثْنَاءٍ

إِلَى كُلِّ طَالِبِهِ عِلْمٌ.

إِلَى كُلِّ مَنْ تَمَنَّى لِي النِّجَامِ

قائمة المختارات

أولاً: باللغة العربية

- ج ر : جريدة رسمية
- ص : صفحة
- ص ص: من صفحة إلى صفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية

P : page

مقدمة :

تعتمد معظم الدول الحديثة في تنظيم أجهزتها الإدارية على أساليب مختلفين يتمثلان في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، و هذا تبعا لما تقتضيه الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة ، وأمام هذا الاختلاف فإن أغلب الدول تأخذ بنظام الإدارة المحلية والذى يعد أحد مظاهر اللامركزية الإدارية .

فالمركزية الإدارية حسب عبد الغاني بسيونى عبد الله " تعنى المركزية الإدارية « La Centralisation Administrative » حصر الوظيفة الإدارية و تجميعها في يد سلطة واحدة رئيسية تتفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلية في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة و أقاليمها تسمى السلطة المركزية .⁽¹⁾ « Le pouvoir central »

أما اللامركزية الإدارية فعرفها سليمان محمد الطماوى بأنها "يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية أو مصلحية مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية"⁽²⁾.

كما عرفها الفقيه ريفيرو (Rivéro) بأن التنظيم اللامركزي يوجد حينما يعطي القانون لأعضاء منتخبين بواسطة وحدات ذات شخصية اعتبارية مستقلة، سلطة إصدار قرارات في كل أو بعض ما يتعلق بشؤون المحلية لتلك الهيئات.⁽³⁾

⁽¹⁾ عبد الغاني بسيونى عبد الله، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الرسمي و التنظيم الغير الرسمي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 75.

⁽²⁾ سليمان محمد الطماوى، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1979، ص 69.

⁽³⁾ Rivéro, droit administratif, Dalloz, 1965, P 280.

- le seuil de la décentralisation se trouve donc franchi si la loi accorde à des organes élus pas une collectivité personnalisée un pouvoir de décision sur tout ou partie des affaires locales.

للامركزية صورتين، مرفقية تقوم على أساس الاعتراف لمrfق معين بشخصية معنوية و تنظيم مستقيل عن الجهة المركزية، و أخرى إقليمية و هي الأهم ، تقوم على إنشاء جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تتمتع بالشخصية القانونية تبادرها في حدود نطاق الإقليم مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية .

الجزائر على غرار باقي دول العالم أخذت بنظام اللامركزية الإدارية الإقليمية أو ما يسمى أيضا بالإدارة المحلية أو المجموعات المحلية في مختلف دساتيرها و قوانينها، و التي تقوم على وحدتين إداريتين و هما البلدية و الولاية و عليه نجد فحوى المادة 15 و 16 من الدستور 1996⁽¹⁾ التي تنص على أن البلدية و الولاية تعتبران هيئة لامركزيتين تجسد كل منهما تدخل المواطن في تسيير المرافق العامة، و مشاركته في الحياة السياسية عن طريق ممثليه المنتخبين اللذين يأخذون بزمام الأمور على المستوى المحلي.

تمارس الجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية) و تسير عن طريق مجالس منتخبة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الهيئة التدابولية و على رأسه كرئيس للهيئة التنفيذية، و هيئة تداولية للولاية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي و يترأسها رئيس المجلس الشعبي الولائي.

إن المجالس المحلية المنتخبة تمارس اختصاصات متعددة في شتى المجالات لها وثيق الصلة بالتنمية المحلية، و يتوقف ذلك على استقرارها و تضافر جهود منتخبتها، و لكي تمارس اختصاصاتها على وجه أكمل فقد فرض عليها المشرع نظام رقابي إداري الذي كرسه مختلف قوانين الإدارة المحلية.

تكمـن أهمـيـة الرقـابـة الإـادـارـيـة عـلـى المـجالـس المـحلـيـة المـنتـخـبة و رـؤـسـائـها من المـواـضـيع الـهـامـة لـارـتـباطـها بـالـإـادـارـة المـحلـيـة، ذـلـك لـاعتـبارـها وسـيـلـة لـضـمان مـشـروـعيـة عمل المـجالـس المـحلـيـة وـمحاـولة تـدارـك جـملـة النـقـائـص التـي اـقرـها وـاقـع تـطـبـيق قـانـون الـبـلـدـيـة وـالـوـلاـيـة السـابـقـين.

إن الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع، هي صدور قانون البلدية و الولاية الجديدين و محاولة توضيح آليات الرقابة الإدارية سواء مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين

⁽¹⁾ انظر المادة 15 و 16 من دستور 28 نوفمبر 1996، الصادرة بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مضي في 07 ديسمبر 1996، ج ر، عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل.

للمجالس المحلية منفردين ، أي تكون بصفة فردية أو مجتمعين في شكل مجالس منتخبة تكون بصفة جماعية، وكذا محاولة معرفة مدى تأثيرها على استقلالية الجماعات المحلية.

يتمثل الهدف من دراستنا لهذا البحث - الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين في الجزائر - هو التعرف على الهيئات والأجهزة المكلفة بالرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، ومعرفة كيفية عملها، كذلك معرفة الإجراءات المتتبعة في عملية الرقابة من طرف هذه الهيئات و التي من خلالها تبرز طبيعة الدور الرقابي الذي تقوم به الجهات التي أقرها القانون .

يمكن الإشارة إلى أن الدراسات السابقة التي عالجت موضوع الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين ذكر منها: الدكتور عمار بوضياف " شرح قانون البلدية 11-10 ، و قانون الولاية 12-07" بالإضافة إلى بعض المراجع الأخرى من كتب و مؤلفات تناولت الموضوع بصورة عامة دون تخصيص، وكذلك بعض رسائل الدكتوراه و مذكرات الماجستير و الماستر. قد اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي و ذلك قصد سرد و تحليل المعلومات و كذا النصوص القانونية بالإضافة إلى المنهج المقارن من خلال المقارنة بين مختلف القوانين و الوقف عند الإصلاحات الجديدة .

وجهتنا العديد من الصعوبات منها قلة المراجع و الكتب المتخصصة في هذا الموضوع، مما أدى إلى تجميع أجزاء هذا الموضوع من مختلف المصادر المتوفرة، بالإضافة إلى سعة الموضوع التي أدت إلى صعوبة التعمق في كل جزئية و إعطائها القدر الكافي ضمن ما هو مسموح له من صفحات.

من خلال ما سبق تظهر إشكالية الموضوع على النحو التالي:

إذا سالمنا أن المشرع الجزائري قد أقر في قوانين الإدارة المحلية المتعاقبة على نظام الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين، فيما تمثل هذه الرقابة ؟ و إلى أي مدى حققت فعاليتها من طرف السلطة العامة ؟.

و لمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين:

حيث خصصنا الفصل الأول لدراسة الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة، وذلك بالطرق إلى الإطار النظري لرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة، بالإضافة إلى الإطار التنظيمي للمجالس المحلية المنتخبة.

أما الفصل الثاني موسوم بعنوان مظاهر الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين حيث خصصنا المبحث الأول لدراسة مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجالس المحلية سواء كانت رقابة فردية أو رقابة جماعية، أما المبحث الثاني فخصصناه لدراسة مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي الولائي وقد ختمنا كلا الفصلين بخلاصة تضم أهم النتائج التي توصلنا إليها.

الفصل الأول

الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة

يتجلى التنظيم المحلي في الجزائر أساسا في الإدارة اللامركزية الإقليمية، و تقوم على وحدتين وهما البلدية و الولاية، تمارس و تسير عن طريق المجالس المنتخبة و التي تعتبر هيئات تداولية تتشكل من أعضاء منتخبة و عليه فإن المجالس المنتخبة مظهر من مظاهر الممارسة الديمقراطية. للحفاظ على استقلالية المجالس المحلية، اعتمد المشرع الجزائري على آلية الانتخاب في تكوين المجالس المحلية و رؤسائها، إلا أن هذه الآلية بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية لا تتفق فكرة وجود نظام الرقابة الإدارية، باعتبارها آلية قانونية تم تفعيلها و تعميمها على جميع أجهزة و مؤسسة الدولة بما فيها الهيئات المحلية المنتخبة .

تمارس هذه الرقابة الإدارية جهات إدارية حددها القانون وفقا لإجراءات محددة ونظرا لاستقلالية المجالس المحلية و ما أنيط بها من مهام خولها إليها القانون من أجل التنمية المحلية و القومية ، كانت الحاجة إلى الرقابة الإدارية على المنتخبين في المجالس المحلية أكثر إلحاحا بحكم الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين و سكان المنطقة. لذا حاولنا من خلال هذا الفصل دراسة الإطار النظري للرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في (المبحث الأول)، و الإطار التنظيمي للمجالس المحلية المنتخبة في (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الإطار النظري للرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة

إن استقلال الهيئات المحلية (البلدية، الولاية)، هو استقلال أصيل مصدره القانون، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية لا تصل على حد الإطلاق و ذلك بهدف الحفاظ على وحدة الدولة. لذلك تخضع الهيئات المحلية إلى رقابة إدارية تمارس من قبل السلطة المركزية و هذا ما يعرف باسم "الوصاية الإدارية" أو الرقابة الإدارية.^(*).

حاولنا من خلال هذا المبحث دراسة الإطار النظري للرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة من خلال التطرق إلى مفهوم الرقابة الإدارية، و ذلك في (المطلب الأول)، و كذا مبررات الرقابة الإدارية و القيود الواردة عليها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مفهوم الرقابة الإدارية

تلعب الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين دورا هاما و أساسيا في احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون. لذا نجد العديد من الأنظمة التي نصت على فكرة الرقابة الإدارية من خلال مختلف القوانين المنظمة للجماعات المحلية.

لدراسة مفهوم الرقابة الإدارية تطرقنا أولا إلى تعريف الرقابة الإدارية في (الفرع الأول) ثم تحديد خصائصها في (الفرع الثاني) و تميزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة في (الفرع الثالث).

^(*) نشير هنا إلى الاختلاف القائم بين المصطلحين، إذ يرى الكثير أفضلية استعمال مصطلح الرقابة بدلا من الوصاية لارتباط هذا الأخير بالقانون الخاص، و المراد به في القانون الإداري يختلف تماما عما يراد به في القانون الخاص. و عليه فإن كلمة وصاية أول ما توحى به أنها رعاية للقاصر و أنه مرتبط بشخص يكون مكلف بحراسته و رعاية شؤونه الخاصة و لكن مفهومها الإداري تعني مجموعة وسائل التي تملكها السلطة المركزية و تمارسها على الجماعات المحلية.

Voir Jaques blanc- Bruno Rémand, les collectivités locales, Dalloz, 1996, p 56.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

لقد تعددت التعارف الفقهية للرقابة الإدارية نذكر منها:

- يعرفها الأستاذ الدكتور عمار عوابدي على أنها " رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية الامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري للدولة⁽¹⁾".

- و يعرف maspétiol et laroque الرقابة الإدارية على أنها جملة من السلطات المحدودة المقررة قانوناً لسلطة عليا أ尤ان الهيئات الامركزية و على أعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة.

« L'ensemble des pouvoirs limités accordés pas la loi à une autorité supérieur sur les agents décentralisés et sur leurs actes dans un but de protection de l'intérêt général »⁽²⁾.

قد تم تعريف الرقابة الإدارية أيضاً بأنها السلطات الإدارية و الممنوحة بموجب القوانين النافذة لسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحتين العامة و المحلية⁽³⁾.

على ضوء ما سبق من التعريفات نورد تعريف Debbasch الذي يعتبر تعريفاً شاملاً للرقابة الإدارية حيث يعرّفها على النحو التالي:

"الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، قصد المحافظة على وحدة الدولة و تجنب أثار سوء تسيير الوحدات الامركزية مع ضمان تفسير القانون لصالح إقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية استقلالية الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة"⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئيسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

⁽²⁾ Maspétiol et Laroque, La tutelle administrativ, paris, 1930, p010.

⁽³⁾ عبادي إسماعيل، أثر التعديلية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، - بسكرة -، 04 ماي 2005، ص 87.

⁽⁴⁾ قمقاني راجح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع : التنظيم الإداري و السياسي، جامعة الجزائر، 1987، ص 23.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

تتمثل خصائص الرقابة الإدارية فيما يلي:

أولاً: رقابة ذات طبيعة إدارية.

تبادر الرقابة جهة إدارية متخصصة و تحدث بقرارات إدارية و تباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناءا على طلب من ذوي شأن، و تخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.⁽¹⁾

ثانياً: رقابة استثنائية و ضيقية.

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة استثنائية تمارس في حدود النص القانوني فقط لأن الوحدات و الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات و الهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية المعنية و خروجها عن التدرج و التسلسل الإداري للإدارة المركزية، و حيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها.⁽²⁾

ثالثاً: رقابة خارجية.

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية عكس الرقابة الرئيسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، و ذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية. أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، و هما الشخص المعنوي القائم بها و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئيسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.⁽³⁾

⁽¹⁾ مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل النظام التعديدية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة متوري، - قسنطينة-، 2005، ص 46.

⁽²⁾ عمار عوادي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 161.

⁽³⁾ صالح عبد الناصر، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق ، بن عكnon - ، الجزائر ، 2009/2010 ، ص 94.

الفرع الثالث: تمييز الرقابة الإدارية عن غيرها من الآليات المشابهة.

أولاً: التمييز بين الرقابة الإدارية و الوصاية المدنية.

إن اصطلاح الوصاية هو تعبير مستمد من الأصول و الساحات المدنية إذ يمثل في هذه الأخيرة النظام الذي يوضع لحماية القصر و لمصلحته بسبب فقدانهم لأهلية التصرف، و عليه فهو في حقيقته تعبير غير موفق لدلالة على الرقابة الإدارية الجارية في الوحدات اللامركزية و ذلك لأنها يصور الأمور و كأنها شبيهة بالوصاية على الناقص الأهلية المعروفة في القانون الخاص، و هو شيء الذي دفع البعض لعدم الرضا على هذا الرابط أو هذا الإسقاط موضحين الفوارق الجوهرية بين الوصيتين فيما يلي :

- الوصاية المدنية تقر في القانون الخاص على القصر و هم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فيتم تقريرها قانونا على أشخاص معنوية لا مركزية تستقل بذاتها و لا يعتري أهليتها أي نقص أو عيب.
- الوصاية في القانون الخاص تقوم على فكرة الإنابة فالوصي هو الذي يبرم التصرفات القانونية لحساب ناقص الأهلية، أما الإدارية فلا إنابة فيها.
- في الوصاية المدنية نحن أمام شخص واحد يملك سلطة إبرام التصرفات و هو الوصي الذي يتولى مباشرة أعمال و إنتاج أثرها القانونية إذا تمت في حدود المشروعية، أما في الوصاية الإدارية فنكون أمام شخصان قانونيان مستقلان يفصل كل واحد منهمما عن الآخر بذاته و شؤونه.
- في نظام الوصاية المدنية التصرفات الناشئة عنه تتصرف إلى حماية مال القاصر بينما في الإدارية الهدف منها هو حماية المال العام.⁽¹⁾

ثانياً: التمييز بين الرقابة الإدارية و السلطة الرئيسية

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعا رئيسيا و كذلك على أعمالهم ، و تسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئيسية ، فالرقابة الرئيسية هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري ، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم و تشمل أعمالهم أيضا ، فالرئيس الإداري سلطة إصدار التعليمات و التعقيب

⁽¹⁾ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص ص، 97-98.

على تصرفات مرؤوسه ، فله أن يحيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصيا محلهم في القيام بها.

تكمن الصعوبة في التمييز بين الرقبتين في أن كلاهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول .

إلا أن التمييز بين الرقبتين أمر ضروري و له أهمية و عليه فالرقابة الإدارية و إن كانت تتافق مع السلطة الرئيسية في بعض الجوانب إلا أن بينهما اختلافات جوهرية و هذا ما سنتطرق إليه لاحقا.

و عليه تتشابه كلا الرقبتين في بعض الجوانب ، حيث نجد أن الرقبتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى ، فسواء كانت هيئة مركبة أو هيئة إدارية لامركبة ، فهي تخضع إلى سلطة مركبة عليا واحدة ، تمارس رقتها على أعضاء و أعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئيسيا ، كما تمارس نفس هذه السلطة رقتها على نفس الهيئات اللامركبة و أعمالها .

كما أنه يوجد تشابه و تداخل بين الرقبتين في بعض المسائل المحددة كسلطة التعيين و الحلول و التصديق و الإلغاء.

كما تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئيسية⁽¹⁾ في عدة نقاط تمثل فيما يلي :

- السلطة الرئيسية قائمة على علاقة التبعية و التدرج الرئاسي بين الموظف و رئيشه، على خلاف الرقابة الإدارية القائمة على الاستقلالية أي الموظفين لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية⁽²⁾.

- الرقابة الرئيسية هي رقابة داخلية تمتاز بالتعقيد تحكمها آليات مختلفة تنظيمية و قانونية أما الرقابة الإدارية تمتاز بالبساطة في إجراءاتها و ممارساتها.

⁽¹⁾ حيث يعرفها الأستاذ عمار عوابدي " بأنها القوة أو الدينamo الذي يحرك التدرج و السلم الإداري و القائم عليه النظام الإداري و المركزي في الدولة و مفهوم السلطة الرئيسية في علم الإدارة العامة و القانون الإداري هي حق و سلطة استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى طرف الرئيس الإداري المباشر المختص". أنظر عمار عوابدي، *القانون الإداري*، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 206.

⁽²⁾ علاء الدين عشي، *مدخل القانون الإداري*، الجزء الأول التنظيم الإداري، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009، ص 61.

- السلطة الرئيسية لا تحتاج إلى نص لتقريرها أو لإضافه الشرعية عليها فهي رقابة مفترضة، بينما الرقابة الإدارية مقننة فلا وصاية إلا بنص.

- ينعدم الطعن في الرقابة الرئيسية في حين يتمثل في الرقابة الإدارية أبرز الضمانات لخلق التوازن بين الوحدات المحلية و الجماعات المركزية⁽¹⁾.

ثالثاً: التمييز بين الرقابة الإدارية و رقابة الإشراف الإداري.

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الإدارية في عدة نواحي، يعرف الإشراف الإداري بأنه مجموعة من الإجراءات التي تبادرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية و على أعمالها و لا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون إنما حسن سير المرافق و تنظيمها و تشتمل تلك الإجراءات على التوجيه غير الملزم و الرقابة غير مقررة بنص قانوني و لائحى.⁽²⁾

عليه فإن الرقابة الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري في عدة نقاط:

- الإشراف الإداري لا يتقرر لسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، و إنما يتقرر لها بمقتضى مالها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير و انتظام المرافق العامة التي تتشكلها. فمن غير المعقول أن لا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها فالإشراف . على هذه المرافق من متطلبات هذه المسؤولية.

عليه فإن الاختلاف بينهما يكون من حيث السند القانوني، إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تقرر إلا بنص قانوني و يختلفان أيضاً من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منها، و من حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين.⁽³⁾

- تختلف رقابة الإشراف عن رقابة الوصائية من حيث طبيعتها في كونها رقابة غير ملزمة لا من حيث أثارها و لا من حيث أدواتها عكس الرقابة الإدارية.

- الرقابة الإدارية تأخذ أشكال و صور مغایرة لرقابة الإشراف و تختلف عنها إذ تكون في صورة رقابة على الأشخاص أو على الأعمال أو على الهيئات، على خلاف رقابة الإشراف التي تتجلى صوره فيما يلي:

⁽¹⁾ عادل بوعمران، المراجع السابق، ص 99.

⁽²⁾ قماني راجح ، المراجع السابق ، ص 48.

⁽³⁾ صالح عبد الناصر، المراجع السابق، ص 90.

- ✓ الزيارات الميدانية لأعضاء الجهات المركزية للوحدات المحلية.
- ✓ إصدار الدوريات المتضمنة لتوجهات غير ملزمة.
- ✓ الاجتماعات الدورية التي من خلالها يتم تبادل الآراء و الانشغالات.⁽¹⁾

المطلب الثاني

مبررات الرقابة الإدارية و القيود الواردة عليها

الرقابة الإدارية آلية قانونية تمكن السلطة المركزية من متابعة أعمال الأشخاص الامركزية، بما فيها الهيئات المحلية المنتخبة، لضمان عدم خروجها عن حدود القانون والأهداف المرسومة لها لذا ضبطها المشرع بقيود.

الفرع الأول: مبررات الرقابة الإدارية:

إن نظام الإدارة المحلية تنشأ كوسيلة لتحقيق ديمقراطية الإدارة المحلية و بمقتضاه يقوم إلى جانب الدولة هيئات محلية ذات كيان قانوني مستقل تضطلع بالوفاء بالحاجيات المحلية، مما يقتضي بضرورة قيام علاقة بينهما وبين السلطة المركزية⁽²⁾، و التي تعرف بالرقابة الإدارية و تتمثل مبرراتها فيما يلي:

أولاً: احترام المشروعية:

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية إذ يحدد نطاق الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة بمشاركتها بواسطة التشريعات والقوانين المنظمة للهيئات المركزية.

تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات المركزية بجميع أعمالها. إذ يجب عليها احترام القانون و الالتزام بقاعدة التخصص سواء بالنسبة للمركزية الإقليمية (البلدية و الولاية)، أو المركزية المرفقية (مؤسسات عامة).

⁽¹⁾ عادل بوعمران، المراجع السابقة، ص 100.

⁽²⁾ تيسمال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة؟ مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: "تحولات الدولة" ، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، -تيزي وزو - ، 2009، ص 34.

يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة المتخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها تطبيقاً لقاعدة لا وصاية إلا بنص فإنه يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون.⁽¹⁾

ثانياً: حماية المصلحة العامة.

تتمثل المصلحة العامة في مصلحة الدولة و مصلحة الأشخاص اللامركزية و مصلحة كافة المواطنين.

1- مصلحة الدولة: إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية، و عليه فإن صيانة الدولة المركزية و تعزيز هويتها كشخصية معنوية و إيقاف كل حالة تجاوز و تدخل بمصالح و أهداف الدولة الوطنية من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية و الإدارية و المالية.

ففي ظل اللامركزية الإدارية توجد أشخاص معنوية لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، و هذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة، لذا وجدت الرقابة الإدارية لضمان حسن إدارة و تسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، و لمنع تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية.

فلا يمكن للهيئات الإدارية اللامركزية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دوبيلات داخل الدولة الواحدة.⁽²⁾

2- مصلحة الأشخاص اللامركزية: تهدف الرقابة الإدارية إلى رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهماله أو انحرافه عن تأدية مهامه نحوه وفق لما يقرره القانون. خاصة إذا كان الشخص اللامركزي من تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، و كذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين⁽³⁾.

3- مصلحة المواطنين: تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات اللامركزية أو عدم التزام الحياد و اتجاهها نحو التعسف

⁽¹⁾ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 44.

⁽²⁾ مزياني فريدة، المرجع نفسه، ص 44.

⁽³⁾ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 97.

و الاستبداد بحقوق المواطنين و حرياتهم، بحيث أن المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم، دون أن يكون هناك تمييز على أساس عرفي أو ديني.⁽¹⁾

الفرع الثاني: القيود الواردة على الرقابة الإدارية

رغم منح المشرع الاستقلالية للهيئات اللامركزية هذا لا يعني أنها لا تخضع لنظام رقابي، الذي تعبّر فيه على حرية و استقلال هذه الهيئات و تمارس وفق لما شرعه القانون، لذا ضبطها المشرع بقيود تتمثل فيما يلي:

أولاً: القيود التشريعية.

يقصد بها أنه لا يمكن أن تمارس جهة الوصاية رقتها إلا بقانون، إذ لا رقابة إلا بنص، و هذه النصوص المقررة يجب أن تكون صريحة تخضع لقاعدة التفسير الضيق فالتوسيع في التفسير يتعارض مع الصفة الاستثنائية.

فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية، و القيد الذي يرد على الاستقلال هو الاستثناء من هذا الأصل.⁽²⁾

ثانياً: القيود الخاصة بكيفية استعمال الرقابة الإدارية.

يجب على السلطة الوصائية أن تستعمل وسائل الوصاية الإدارية و تحترم الإجراءات التي نص عليها المشرع و تتمثل في الإعذار، التسبيب، النشر و إعلان المواعيد. هذه الإجراءات الشكلية تقر لصالح الهيئات اللامركزية ولصالح العام، و ذلك لضمان و حماية هذه الهيئات اللامركزية و الحد من تدخل سلطة الوصاية.

ثالثاً: القيود التي ترد على أغراض الرقابة الإدارية.

الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية ليس الغرض منها حماية الهيئة اللامركزية ذاتها بل هدفها التحقق من شرعية الأفعال التي تصدرها هذه الهيئات. فلا يجوز اللجوء إليها من أجل تحقيق أغراض غير الذي حددها المشرع. حتى تظل الرقابة الإدارية في حدودها الطبيعية فإن لممثلين الهيئة اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية.⁽³⁾

⁽¹⁾ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 46 .

⁽²⁾ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 107 .

⁽³⁾ صالح عبد الناصر، المرجع نفسه، ص 107 .

هذا ما نصت عليه المادة 46 من القانون البلدية 90-08⁽¹⁾ في نصها "يجوز للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة أو يعلن عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها. و ذلك وفقا للشروط و الأشكال الجارية بها العمل"، و كذلك تنص المادة 54 من قانون الولاية 90-09⁽²⁾ على أنه "يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أي مداولة، أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها" أما بالرجوع إلى قانون البلدية 11-10⁽³⁾في مادته 61 التي تنص على " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط و الأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة". فمن خلال إستقرئنا لنص هذه المادة نستنتج أن المشرع قد منح للمجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسه حق الطعن ضد قرارات الوالي القاضية بإبطال أو رفض مداولة ما و ذلك بإحدى الطرقتين إما رفع تظلم أمام الجهات المختصة و يقصد منها المشرع الوزارات، و إما أن يباشر دعوى قضائية أمام القضاء الإداري وفقا للإجراءات القانونية المنصوص عليها.

بمقارنة نص المادة (61) من القانون (11-10) مع نص المادة (46) من القانون (90-08) نجد أن المشرع قد أضاف إجراء التظلم الإداري في القانون الحالي و الذي لم يكن منصوص عليه في قانون البلدية (90-08) و في اعتقادنا أن العبرة في ذلك هو أن يمنح المشرع لسلطة الوصاية مراجعة قراراتها و فض الخلاف بطريقة ودية طالما أن الهدف واحد و هو تحقيق المصلحة العامة. وحتى لا يقع إنسداد في عمل المجالس الشعبية البلدية والدخول في صراعات مع الجهة الوصية ، ولعل المشرع لاحظ أن اللجوء إلى القضاء يطيل أمد النزاع و من ثمة أتاح اللجوء إلى التسوية الإدارية من خلال التظلم الإداري .

⁽¹⁾ قانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية ، مؤرخ في 07/04/1990، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل سنة 1990 .

⁽²⁾ قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية،مؤرخ في 07/أبريل/1990،العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990 .

⁽³⁾ قانون رقم 11-01 المتعلق بالبلدية،مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011 .

المبحث الثاني

الإطار التنظيمي للمجالس المحلية المنتخبة

تعتبر المجالس المحلية قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية على مستوى البلدية و الولاية، باعتبارها هيئات محلية تداولية تتشكل من أعضاء منتخبة، لذاتناولنا في هذا المبحث إلى دراسة الإطار القانوني المنظم للمجالس المحلية و رؤسائها المنتخبين كونهم الجهة الخاضعة للرقابة من خلال تسليط الضوء على المجالس المنتخبة كهيئة مداولة، و توضيح تشكيليتهم و سير أعمالهم و اختصاصاتهم، و كذلك إبراز انتخاب و صلاحيات و انتهاء مهام رؤساء هذه المجالس المحلية المنتخبة.

المطلب الأول

الإطار التنظيمي للمجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي جهاز المداولة، إذ يتداول في كل شؤون البلدية من أجل تحقيق التنمية المحلية، و يترأس هذا المجلس هيئة تنفيذية تتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة

لدراسة هذه الهيئة تم التطرق أولاً إلى تشكيليته، و سير أعمالها و نظام مداولتها، و اختصاصاتها.

أولاً: تشكييل المجلس الشعبي البلدي

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء منتخبين أي الناجحين من القوائم المترشحة حسب التعداد السكاني، و يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تتناسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها.⁽¹⁾

يتكون من عدد من الأعضاء يتراوح بين 13 و 43 منتخبًا بلديًا و ذلك حسب عدد سكان البلدية⁽²⁾ و يمارس المجلس وظائفه لمدة 5 سنوات كاملة، تمدد وジョباً لدى تطبيق

⁽¹⁾ علاء الدين عشي، *شرح القانون البلدي في إطار قانون رقم 11-10*، المتعلق بالبلدية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 26.

⁽²⁾ أنظر المادة 79 من *قانون العضوي رقم 12-01*، مؤرخ في 12 يناير 2012، ج ر عدد 01، المؤرخة في 14 جانفي 2012 يتعلق بالإنتخابات.

الماد 90 (في حالة حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته)، و المادة 93 (الحالة الاستثنائية)، و المادة 96 (حالة الحرب) من الدستور.⁽¹⁾

و يتم انتخاب أعضائه بالأغلبية النسبية و توزيع المقاعد حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل من قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى و المعامل الانتخابي.⁽²⁾

ثانيا: سير عمل المجلس الشعبي البلدي

يعقد المجلس دورات عادية ، كما يمكنه أن يجتمع في دورات غير عادية "استثنائية"⁽³⁾ و في دورة عادية كل شهرين⁽²⁾ لا تتعذر مدة كل دورة خمسة (5) أيام. كما يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي.⁽⁴⁾ يجري المجلس خلال دوراته عدة مداولات ولا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة من الأعضاء وإذا لم تتوفر هذه الأغلبية توجه استدعاءات ثانية بفارق خمسة (5) أيام مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وتكون الجلسات علانية ومفتوحة لمواطني البلدية.⁽⁵⁾

لأجل السير الحسن للمجلس حول القانون تشكيل لجان دائمة ومؤقتة تتشكل من أشخاص منتخبين تسند إليهم مهمة دراسات مواضيع معينة حسب المادة 38 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2013 المتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي⁽⁶⁾ التي تنص على أن "يشكل المجلس الشعبي البلدي لجان دائمة بموجب مداوله تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناء على اقتراح من رئيسه، طبقاً للمادة 31 من القانون المتعلقة بالبلدية المذكورة أعلاه".

⁽¹⁾ محمد الصغير بعي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 53.

⁽²⁾ انظر المادة 66 من القانون العضوي رقم 12-01، المرجع السابق، و لمزيد من التفاصيل حول انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي راجع المواد 03 و 67 و 69 و 78 و 81 من نفس القانون.

⁽³⁾ محمد الصغير بعي، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 165.

⁽⁴⁾ قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، -بن عكنون- ، الجزائر، 2014/2013، ص 39.

⁽⁵⁾ انظر المادة 23 من القانون البلدي 11-10، المرجع السابق.

⁽⁶⁾ مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر، عدد 15، الصادرة في 17 مارس 2013.

و يحدد عدد اللجان بالتناسب مع عدد سكان كل بلدية و يشمل مجال تدخلها خمسة (05) ميادين. يمكن لجنة واحدة التكفل بعدة ميادين كما يمكن أن ينقسم ميدان واحد إلى ميادين فرعية مختلفة تتکفل بها لجنتان أو عدة لجان مختلفة و ذلك بحسب طابع البلدية و عدد اللجان المحدد لمجلسها قانونا.

و يمكن للمجلس البلدي أن يشكل لجان خاصة عند الحاجة بموجب مداولة تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضائه بناء على اقتراح من رئيسه لمعالجة قضايا خاصة أو محدودة زمنيا. تحل اللجان الخاصة فور استفاذ الموضوع الذي أنشئت من أجله".

ثالثاً: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

عموما فإن الاختصاصات المنوحة للمجلس الشعبي البلدي التي أكدتها مختلف النصوص القانونية تتلخص في النقاط التالية:

1- في مجال التهيئة و التنمية⁽¹⁾

يعد المجلس الشعبي البلدي برامجه السنوية التي تتماشى مع الصالحيات المخولة له قانونا في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة^(*) و الإقليم و كذا المخططات التوجيهية القطاعية.

و يشارك في إعداد عملية تهيئة الإقليم و التنمية المستدامة و يسهر على حماية الأراضي الفلاحية و المساحات الخضراء و يشجع كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقات البلدية و مخططاتها التنموية.

كما تساهم البلدية في حماية التربة و الموارد المائية و تسهر على الإستغلال الأفضل لها.

⁽¹⁾ انظر المواد 107 إلى 112 من قانون البلدية 11-10، المرجع السابق.

^(*) و يقصد بالتنمية المستدامة تسلسل تتمية يحقق حاجيات الأجيال الحاضرة دون تهديد قدرة الأجيال القادمة على تحقيق حاجياتها، حسب المادة 03 الفقرة 3 من قانون رقم 10-03، مؤرخ في 19 يوليول 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار

التنمية المستدامة، ج ر، عدد 43، المؤرخة في 20 يوليول 2003.

2-في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز⁽¹⁾

- تتزود البلدية بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بها.
- تسهر على احترام قواعد البناء.
- السهر على احترام الأحكام في مجال مكافحة السكنات الهشة الغير القانونية.
- الحفاظ على التراث المعماري و الثقافي.

3-في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية السياحية⁽²⁾.

- إنجاز مؤسسات التعليم الابتدائي طبقاً للخريطة المدرسية الوطنية و ضمان صيانتها.
- إنجاز و تسيير المطاعم المدرسية و السهر على ضمان توفير وسائل النقل لتلاميذ و التأكد من ذلك.
- غير أنه يمكن للبلديات في حدود إمكانيتها القيام بما يأتي:
- اتخاذ، عند الاقتضاء، في إطار التشريع و التنظيم المعمول بهما و التدابير الموجهة للترقية، تفتح الطفولة الصغرى و الرياض و حدائق الأطفال و التعليم التحضيري و للتعليم الثقافي و الفني.
- المساهمة في إنجاز الهياكل القاعدية البلدية الجوارية الموجهة للنشاطات الرياضية الثقافية و التسلية التي يمكنها الإستفادة من المساهمة المالية للدولة.
- تقديم مساعداتها للهيئات و الأجهزة المكلفة بالشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية.
- حصر الفئات الاجتماعية المحرومة أو الهمة أو المعوزة و تنظيم التكفل بها في إطار السياسات العمومية الوطنية المقررة في مجال الحماية الاجتماعية.
- المساهمة في صيانة المساجد و المدارس القرآنية المتواجدة على ترابها للمحافظة على الممتلكات الخاصة بالعبادة.

⁽¹⁾ انظر المواد 113 إلى 121 من قانون البلدية 10-11, المرجع السابق.

⁽²⁾ انظر المادة 122 من قانون البلدية 10-11, المرجع نفسه.

- تشجيع و ترقية الحركة الجمعوية في ميادين الشباب و الثقافة و الرياضة و التسلية و ثقافة النظافة و الصحة و مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة لاسيما منها ذوي الاحتياجات الخاصة.

4-في مجال النظافة و حفظ الصحة و الطرقات البلدية.

تتكلف البلدية بإنجاز المراكز الصحية و قاعات العلاج و صيانتها طبقاً للمقاييس الوطنية و تقدم في حدود إمكانيتها المساعدة لصيانة كل الهياكل و الأجهزة المكلفة بالشعبية و الثقافة و الرياضة و الترفيه، كما تعمل على انجاز و صيانة المراكز الثقافية المتواجدة عبر ترابها.

تختص في مجال السكن بتنظيم شروط الترقية العقارية العمومية الخاصة و تنشيطها لذا تقوم بالمشاركة في إنشاء المؤسسات و شركات البناء العقارية و تشجع على إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية.

أما في مجال حفظ الصحة و النظافة و المحيط فالبلدية تتကل بالعديد من الإجراءات في هذا المجال خاصة ما يلي:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف المياه المستعملة و معالجتها.
- جمع النفايات الصلبة .
- الحفاظ على صحة الأغذية و الأماكن و المؤسسات المستقبلة للجمهور.
- تتکل البلدية في مجال تحسين الإطار المعيشي للمواطن في حدود إمكانيتها و طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما.
- تهيئة المساحات الخضراء و وضع العتاد الحضري و تساهم في صيانة الشواطئ ⁽¹⁾.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية.

رئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في البلدية. و هو رئيسها، يمثل الهيئة التنفيذية،

⁽¹⁾ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص ص، 30-31.

و ينتخب من بين أعضائه و تضم الهيئة نائبان أو أكثر و يتغير عددهم حسب عدد السكان.⁽¹⁾ ولذا تطرقنا إلى كيفية اختياره و تحديد صلاحياته و انتهاء مهامه.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.

إن الأحكام المتعلقة بانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي هي نفس الأحكام التي تطبق على الجميع المترشحين للمجالس المحلية (الولاية و البلدية) و هي :

- أن يكون بالغا 23 سنة كاملة يوم الاقتراع.
- أن يكون ذو جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
- ألا يكون محكوما عليه في جنائية أو جنحة.
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به.
- أن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها⁽²⁾.

عليه حفاظا على مصداقية العملية الانتخابية أبعد المشرع طوائف معينة و حرمتها من حق الترشح للانتخابات المحلية خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل و هم: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب، العاملون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو الأموال البلدية، الأمانة العاملون للبلديات.⁽³⁾

أما عن طريق اختيار أو انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي فالقانون 90-08 لم يشير إلى أي طريقة يتم من خلالها اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي مكتفيا في ذلك فقط بذكر من لهم الحق في اختياره "يعين أعضاء القائمة التي نالت أغلبية المقاعد عضوا من بينهم رئيسا للمجلس الشعبي البلدي".

⁽¹⁾ عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قصدي مرباح ورقلة، 2012/2013، ص 40.

⁽²⁾ خالدي عبد الرحمن كريم، دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: دولة و مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة زيان عاشور، -الجلفة- ، 2013/2014، ص 11.

⁽³⁾ انظر المادتين 81 و 83 من قانون الانتخابات 12-01، المرجع السابق.

و بالمقابل نجد نص المادة 80 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات التي تنص على "في غضون الأيام الخمسة عشر (15) الموالية لإعلان نتائج الانتخابات، ينتخب المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، رئيسا له للعهدة الانتخابية. يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد.

في حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن للقوائم الحائزة على خمسة و ثلاثين في المئة 35% على الأقل من المقاعد تقديم مترشح. في حالة عدم حصول أي قائمة خمسة و ثلاثين في المئة 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح. يكون الانتخاب سريا.

و يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي، المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات.

في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات بين المترشحين الحائزين على المرتبة الأولى و الثانية يجري دور ثان خلال الثماني و الأربعين (48) ساعة الموالية، و يعلن فائز المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات.

في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأصغر سنا".

نلاحظ أن نص المادة 80 من القانون العضوي 12-01 تحدد كيفية اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك خلال 15 يوما الموالية لإعلان النتائج و تجرى عملية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، و ذلك بتقديم مترشح من القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة من القوائم على الأغلبية المطلقة من المقاعد فإن المشرع أجاز للقوائم التي تحصلت على (35%) على الأقل من المقاعد أن تقدم مترشحا لرئاسة المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

إلا أنه عند تطبيق هذه المادة و في حالة عدم حصول أي قائمة على نسبة (35%) في هذه الحالة أتاح المشرع لجميع القوائم الانتخابية الفائزة بمقاعد بالمجلس الشعبي البلدي من أن تقدم مترشحا لرئاسة المجلس، و تكون طريقة الانتخاب سرية. يعلن رئيسا

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، 87.

للمجلس الشعبي البلدي المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، في حالة ما إذا لم يتحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة فإنه يعاد إجراء انتخابات أخرى خلال (48) ساعة بين المترشحين الأول والثاني، أي بين المترشح المتحصل على المرتبة الأولى و الثانية، و يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات و في حالة تساوي هذه الأصوات بين المترشحين، فإنه يعلن رئيساً للمجلس الشعبي البلدي المترشح الأصغر سنا. بمعنى أن المشرع الجزائري أخذ بقاعدة الأصغر سنا ولعل العبرة في ذلك هو أن يمنح الفرصة للشباب⁽¹⁾.

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية.

يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات متنوعة و ذلك باختلاف الوضع الذي يكون فيه و عليه تناولنا صلاحيات مصنفة ممثلاً للدولة و ممثلاً للبلدية.

1 - ممثلاً للدولة:

- رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الحالة المدنية ، تخلوه هذه الصفة حق القيام بجميع العقود المتعلقة بالحالة المدنية تحت رقابة وكيل الجمهورية المختص إقليمياً أو بتقويض إمضائه لأحد نوابه إلى موظف البلدية قصد استلام تصريحات الزواج، الوفيات، الولادات، و عقد الطلاق.⁽²⁾

- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ضابط الشرطة القضائية. برجوع إلى نص المادة 14 من قانون الإجراءات الجزائية نجدها تنص على ما يلي "يشمل الضبط القضائي، ضباط الشرطة القضائية، أعيان الضبط القضائي، الموظفين و أعيان المنوط به قانونياً بعض مهام الضبط القضائي".⁽³⁾

يقصد بالضبط القضائية تلك المرحلة الشبه القضائية تهدف إلى البحث و التحري عن الجريمة و معائناتها و البحث عن مرتكبي الجريمة و المساهمين معهم.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، 87.

⁽²⁾ مكاوي عبد الحليم، البلدية بين الصلاحيات الممنوحة الرقابة المفروضة في ظل القانون 11-10، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، -الجلفة- ، 2013/2014، ص 43.

⁽³⁾ المادة 14 من الأمر 66-155 مؤرخ في 08 يونيو 1966، الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم .

⁽⁴⁾ عبد الله أوهابية، شرح قانون الإجراءات الجزائية، الطبعة الثانية، دار هومه للطبع و النشر، الجزائر، 2000، ص 23.

كما حددت المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية الأشخاص الذين يتمتعون بصفة ضباط الشرطة القضائية على رأسهم رؤساء المجالس الشعبية البلدية، و هدف القانون من إقرار هذه الصفة لرئيس هو السيطرة على الجريمة و محاصرتها.⁽¹⁾

2-مثلاً للبلدية.

انطلاقاً من كون البلدية شخص معنوي عام تحتاج إلى من يعبر عن إرادتها، فقد أSEND القانون البلدية مهمة تمثيلها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث يتکفل بممارسة الصالحيات الأساسية التالية.⁽²⁾

- يمثل الرئيس المجلس الشعبي البلدي في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية و في كل أعمال الحياة المدنية و الإدارية⁽³⁾.
- يتولى رئاسة المجلس و يمارس سلطته بصفته مثلاً للبلدية تحت رقابة المجلس، و بهذه الصفة يستدعي المجلس و يرأس دوراته و يطلعه عن تنفيذ المداولات.⁽⁴⁾
- ينفذ ميزانية البلدية و هو الأمر بالصرف و يقوم بالمحافظة على الأموال و الحقوق المكونة لممتلكات البلدية و إدارتها، و ذلك تحت رقابة المجلس الشعبي البلدي.
- يقوم بإدارة مداخل البلدية و الأمر بصرف النفقات و يبرم عقود اقتناص الأموال و المعاملات و الصفقات و قبول الهبات و الوصايا.
- السهر على المحافظة على أرشيف البلدية وحسن سير عمل المؤسسات العمومية البلدية⁽⁵⁾.

ثالثاً: انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.

تنهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات التي حددها المشرع و وفقاً لأحكام القانون تتمثل فيما يلي:

⁽¹⁾راجع المادة 15 و 42 من قانون الإجراءات الجزائية، المرجع السابق.

⁽²⁾محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية - نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة، الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، - عنابة- ، ص 129.

⁽³⁾انظر المواد 77 و 78 من قانون البلدية 10-11، المرجع السابق.

⁽⁴⁾المادة 3 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، المرجع السابق.

⁽⁵⁾انظر المواد 81 و 82 و 83 من قانون البلدية 10-11، نفس المرجع السابق.

1- الاستقالة.

تتمثل في التعبير الصريح لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن رغبته في الاستقالة عن رئاسة المجلس الشعبي البلدي كتابة، و يقدمها أمام المجلس و يخطر الوالي بذلك فورا، و قد أصاب المشرع حين نص على تقديم الاستقالة أمام المجلس باعتبار أن أعضاء من المجلس (القائمة الفائزة) هم الذين اختاروا رؤسائهم و بتالي تقدم الاستقالة أمامهم⁽¹⁾، و إخطار الوالي هو من باب إعلام السلطة الوصية فقط، و حددت مدة شهر كامل حتى تصبح الاستقالة نهائية.

2- الوفاة.

هي مسألة طبيعية و نصت عليها المادة 40 من قانون البلدية، و تنتهي به عهدة أي عضو في المجلس البلدي، بحيث يختار مباشرة بعده المنتخب الذي يليه في القائمة و يقوم الوالي باتخاذ مقرر الاستخلاف في مدة لا تتجاوز شهرا واحد (المادة 41 من القانون البلدي)⁽²⁾.

3- إقصاء.

هو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف، إذ أن نص المادة 43 من قانون البلدية جاء بصيغة الأمر مخاطبا والي الولاية الذي وجب أن يتخذ قرار التوقيف في حق العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة جزائية بسبب جريمة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة للشرف أو كان محال تدابير قضائية تحول بينه و ممارسة مهامه (الحبس المؤقت). و تنص المادة 44 على وجوب إصدار قرار إقصاءه النهائي فور صدور الحكم أو قرار نهائي يقضي بإدانته في إحدى هذه الجرائم.⁽³⁾

4- التخلي عن المنصب.

هي صورة ضمنية للاستقالة بحيث لا يعبر رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة عن استقالته، و إنما يتخذ موقفا من شأنه التعبير عن تخليه عن منصبه. و يتم ذلك في حالة استقالة الرئيس دون إعلام المجلس الشعبي البلدي أي الاستقالة دون احترام

⁽¹⁾ بلعياس بلعياس، دور و صلحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، - بن عكنون - ، جامعة الجزائر، 2002/2003، ص 56.

⁽²⁾ عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص 43.

⁽³⁾ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 39.

الإجراءات أي دون إعلام المجلس بهذه الاستقالة و عدم إثباتها عن مداولة و في هذه الحالة يعلن عن التخلي بعد غياب رئيس المجلس الشعبي لمدة 40 يوما و ذلك في دورة عادية للمجلس و بحضور الوالي أو من يمثله، و يستخلف في مهامه طبقا لأحكام المادة 71 من قانون البلدية.⁽¹⁾

أما في حالة التخلي على اثر الغياب الغير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة أكثر من شهر في هذه حالة يتوجب على المجلس الشعبي البلدي إعلان حالة التخلي كإجراء للمجلس دون غيره.

أما في حالة تفاسع المجلس عن إثبات حالة التخلي، يقوم الوالي بعد مرور 40 يوما عن الغياب، بجمع المجلس الشعبي البلدي و إعلان حالة التخلي.⁽²⁾

المطلب الثاني

الإطار التنظيمي للمجلس الشعبي الولائي

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية و يعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، و هو هيئة المداولة و المعبر الرئيسي على مطالب السكان و طموحاتهم الأساسية⁽³⁾ و على رأس المجلس الشعبي الولائي رئيسا يسمى برئيس المجلس الشعبي الولائي الذي هو أعلى قمة الهرم الترتيبية في التشكيل و التسيير و الإشراف على هيكلة المجلس الشعبي الولائي، و بذلك درسنا في (الفرع الأول) المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة، أما في (الفرع الثاني) رئيس المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة

لدراسة هذه الهيئة نتطرق أولا إلى تشكيلها، و سير أعمالها، و نظام مداولتها، و اختصاصاتها.

⁽¹⁾ خالدي عبد الرحمن كريم، المرجع السابق، ص ص ، 19-20.

⁽²⁾ علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية 10-11، المرجع السابق، ص 38.

⁽³⁾ فريحة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 170.

أولاً: تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتشكل المجلس الشعبي الولائي من عدد أعضاء منتخبين أي الناجحين من القوائم المترشحة باعتماد معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أعضائه، حيث حدد المشروع في إطار القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات أن عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي ما بين 35 عضو كحد أدنى و 55 عضو كحد أعلى و ذلك بحسب عدد سكان الولاية⁽¹⁾ و من جانب آخر فإن القانون العضوي 12-03 المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، حيث منح للمرأة مكانة على مستوى المجالس المنتخبة، و ذلك من خلال إلزامية إحتواء كافة قوائم الترشيح على نسبة معينة من النساء و هذا بعد ترقية حقوقها السياسية بشرط أن لا يقل عدد النساء في كل قائمة عن النسب المحددة أدناه بحسب عدد المقاعد المتואس عليها 30 % عندما يكون عدد المقاعد 35 و 39 و 43 و 47 مقعدا، و 35 عندما يكون 51 إلى 55 مقعدا.

و ينتخب المجلس الشعبي البلدي لمدة خمسة (5) سنوات بطريقة الاقتراع النبغي على القائمة، و تمدد تلقائيا في حالة تطبيق التدابير المنصوص عليها في المواد 90 و 93 و 96 من الدستور، وهي في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديم استقالته أو في حالة إقرار الوضع الاستثنائي أو في حالة الحرب⁽²⁾.

⁽¹⁾ تنص المادة 82 من قانون الانتخابات 12/01، المرجع السابق على مايلي: "يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغير عدد سكان الولاية الناتج عن عملية الإحصاء الوطني للسكن و السكان و ضمن الشروط الآتية:

- 35 عضوا في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250.000 نسمة.
 - 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250.001 و 650.000 نسمة.
 - 43 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650.001 و 950.000 نسمة.
 - 47 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950.001 و 1.150.000 نسمة.=
 - = 51- عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1.150.001 و 1.250.000 نسمة.
 - 55 عضو في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1.250.000 نسمة.
- إلا أنه يجب أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلا بعضو واحد على الأقل.

⁽²⁾ المادة 65 من قانون الانتخابات 12-01، المرجع السابق.

ثانياً: سير عمل المجلس الشعبي الولائي

يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع (4) دورات عادية في السنة و مدة كل دورة 15 يوم على الأكثر خلال الأشهر التالية: مارس، جوان، سبتمبر، ديسمبر، و يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي⁽¹⁾.

يجري المجلس الشعبي الولائي أشغاله باللغة العربية و تحرر المحاضر بنفس اللغة، و يتداول في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته⁽²⁾، تتم و تصح المداولات بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه، و في حالة عدم توفر هذه الأغلبية يتم توجيه استدعاءات ثانية للأعضاء بفارق خمسة (5) أيام كاملة على الأقل و تكون صحيحة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين⁽³⁾. و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

جاء قانون الولاية الجديد أكثر ضبطا و تنظيما للجان الدائمة للمجلس الشعبي الولائي حيث يشكل المجلس من بين أعضائه لجان دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه لاسيما المتعلقة بال التربية و التعليم العالي و التكوين المهني، و الاقتصاد و المالية، لجنة الصحة و النظافة و حماية البيئة، الاتصال و التكنولوجيات، و الغابات و الصيد البحري، و الشؤون و الوقف و الشباب... إلخ. و تتشكل هذه اللجان الدائمة بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي يعرض على المداولة. و بعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس للمصادقة عليه و يترأس كل لجنة عضو من المجلس الشعبي الولائي منتخب من طرفها.⁽⁴⁾ فالمشرع شدد في المادة 34 من قانون الولاية على ضرورة مراعاة التركيبة السياسية للمجلس الشعبي الولائي عند تشكيلة اللجان الدائمة و هذا بهدف المحافظة على استقرار المجلس الشعبي الولائي و تكريس التعددية الحزبية في المجالس المنتخبة و تعزيز مبدأ المشاركة و هو ما يتمشى و ديمقراطية الإدارة الولائية.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ انظر المواد 14 و 15 من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

⁽²⁾ عمبور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الإقليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع :الإدارة العامة و القانون و التسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012/2013، ص 22.

⁽³⁾ انظر المواد 19 و 51 من القانون الولاية 12-07، نفس المرجع السابق. لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة راجع المواد 51 إلى 57 من نفس القانون.

⁽⁴⁾ انظر المادة 34 من القانون البلدي 11-10، المرجع السابق.

⁽⁵⁾ عمار بوسيف، شرح قانون الولاية 12-07، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 216.

يمكن للمجلس تشكيل لجان خاصة مهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة ولائية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للولاية⁽¹⁾.

ثالثاً: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي

خصوص قانون الولاية 12-07 لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي الباب الثاني الفصل الرابع منه⁽²⁾ ، يختص بدراسة كافة القضايا التي تهم الولاية بصفة عامة و تتمثل فيما يلي:

1- اختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية و الهيأكل القاعدية.

يمارس المجلس الصلاحيات التالية:

- يعد مخطط للتنمية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي، تحدد فيه الأهداف المسطرة و يبين فيه وسائل الدولة المسخرة و برامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية. و يقدم المجلس ما يراه مناسبا من اقتراحات في الموضوع و بهدف مخططات التنمية المحلية نصت المادة 81 من قانون الولاية على إنشاء بنك معلومات يجمع فيه كل الدراسات و المعلومات و الإحصائيات الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية التي تخص الولاية لتكون بمثابة مرتكز لكل مخطط تنموي محلي.

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بأشغال و تهيئة الطرق و المسالك الولائية و صيانتها و الحفاظ عليها و يقوم بتصنيف الطرق حسب القوانين و تنظيمات الجاري بها العمل. و يسعى المجلس للاتصال بالمصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية و تمية هيأكل استقبال الاستثمارات كما يبادر بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية و لاسيما في مجال الكهرباء و فك العزلة⁽³⁾ .

2- اختصاصات في مجال الفلاحة و الري.

يمارس المجلس في هذا لمجال الصلاحيات التالية:

يبادر المجلس الشعبي الولائي و يضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية و توسيع و ترقية الأرضي الفلاحي و التهيئة و التجهيز الريفي و يعمل على تشجيع أعمال

⁽¹⁾ عمار بوسياف، شرح قانون الولاية 12-07 المرجع السابق، ص 216.

⁽²⁾ المواد 73 إلى 101 من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

⁽³⁾ عمار بوسياف شرح قانون الولاية 12-07، نفس المرجع السابق، ص ص، 232-233.

الوقاية من الكوارث الآفات الطبيعية، و بهذه الصفة يتخد كالإجراء لمحاربة الفيضانات و الجفاف و إنجاز أشغال تهيئة و تطهير و تنقية مجاري المياه في حدود إقليميه⁽¹⁾.

3- اختصاصات في مجال الاجتماعي و الثقافي و السياحي.

- يتولى المجلس الشعبي الولائي المؤسسات و الهياكل الصحية التي تتجاوز إمكانيات البلديات، كما يساهم بالتنسيق مع مجالس البلدية في كل الأنشطة الاجتماعية الهدافة إلى مساعدة الطفولة و ذوي الاحتياجات الخاصة و المعوزين، و التكفل بالمرضى والمتشردين.

- يعمل المجلس كذلك على تدعيم البلديات في مجال تطبيق برامج الإسكان من خلال مساهمته في إنجاز برامج السكن و المساهمة في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية كما يشارك في برنامج القضاء على السكن الهش، و دون اهمال لفئة الشباب نجد تشجيع المجلس و مساهمته في ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات و المتعاملين الاقتصاديين.

- يساهم المجلس في إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية و الرياضية الترفيهية، كما نجد مساهمته من خلال تقديم مساعدته في برامج النشاطات الرياضية الخاصة بالشباب، كما يقوم بمهمة ترقية التراث الثقافي و الفني و التاريخي⁽²⁾.

- يسهر المجلس على حماية القدرات السياحية على مستوى لولاية و تثمينها و يشجع كل استثمار متعلق بذلك⁽³⁾.

4- اختصاص في مجال السكن.

خصص قانون الولاية لسنة 2012 مادتين لصلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن و هما المادة 100 و 101، و خصص قانون الولاية لسنة 1990 مادة واحدة و هي المادة 82، و بدأت المادة 100 بعبارة "يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يساهم في إنجاز برامج السكن" بما يعني أن الأمر جوازي و ليس واجبي. و من منطلق أن أزمة السكن مست كل الولايات فإنه من مصلحة لمجلس المساهمة في وضع برامج السكن على مستوى

⁽¹⁾ انظر المادة 84 من قانون الولاية 07/12، المرجع السابق.

⁽²⁾ عمير ابتسام، المرجع السابق، ص 27.

⁽³⁾ انظر المادة 99 من قانون الولاية 12-07، نفس المرجع السابق.

الولاية خطوة للتعبير عن الاهتمام بانشغالات المواطنين ومحاربة الاستجابة إليها. كما يساهم بالتنسيق مع البلديات و المصالح التقنية في وضع برامج للقضاء على السكن الهش و الغير الصحي و محاربته. و بيدهم المجلس في عمليات تجديد إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية و المحافظة على الطابع المعماري⁽¹⁾.

5- اختصاصات في المجال المالي.

منح المشرع الحرية الكاملة للمجلس الشعبي الولائي سنوياً للتصويت و المصادقة على ميزانية الولاية، حسب نص المادة 160 من قانون الولاية الجديد و يجب على هذا الأخير أن يصوت على مشروع الميزانية المقدمة من طرفه ببابا بابا كما يجب على المجلس أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها و أن يصوت كذلك على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية لتي تطبق فيها. و ما يجب الإشارة إليه عدم وجود اختلاف بين أحكام قانون الولاية الجديد 07/12 و قانون الولاية السابق 09/90 فيما يتعلق بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي ذات الطابع المالي إلا في مسألة تنفيذ الميزانية على أنها لا تنفذ إلا بعدما يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية في القانون رقم 07/12 و هذا دليل على الدقة على خلاف المادة 50 من قانون الولاية السابق التي لم تحدد ما هي الجهة المخولة للمصادقة على تنفيذ ميزانية الولاية⁽²⁾.

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي الولائي.

يعتبر رئيس المجلس الشعبي الولائي أعلى قمة في الهرم الترتيبية في التشكيل و التسيير و الرقابة و الإشراف على هيئة المجلس الشعبي الولائي، لذا نطرقنا في هذا الفرع إلى كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، ثم صلاحياته و أخيراً إلى كيفية انتهاء مهامه.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، *شرح قانون الولاية 07/12*، المرجع السابق، ص 236.

⁽²⁾ ودفل مراد، *المجلس الشعبي الولائي وفق قانون الولاية 12-07 ، - بين البعد الديمقراطي و الرقابة الوصائية - ، مذكرة لنيل شهادة ، الماستر ، تخصص: دولة و مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور ، - الجفة - ، 2013/2014*، ص 34.

أولاً: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي .

بعد إعلان نتائج الانتخابات و خلال 8 أيام يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا قصد انتخاب رئيسه و من بين أعضائه للعهدة الانتخابية، و تتم عملية الانتخاب بالاقتراع السري و بالأغلبية المطلقة للأصوات و في حالة عدم حصول أي مرشح على أغلبية المطلقة للأصوات يمكن للقائمتين الحائزتين على الأقل من المقاعد و لكل قائمة لها الحق في تقديم مرشح عنها و يكون الانتخاب سريا. و يعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات و إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة للأصوات تجري دورة ثانية بين المرشحين الحائزين على المرتبتين الأولى و الثانية، و يعلن فائزها المرشح المتحصل على أغلبية الأصوات، و في حالة تساوي الأصوات يعلن فائزها المرشح الأكبر سنا.

و بعد ذلك يتم إرسال محضر النتائج النهائية لانتخابات رئيس المجلس الشعبي الولائي و الذي يعود المكتب المؤقت إلى الوالي، وينشر في مقر الولاية والبلديات والملاحق الإدارية.⁽¹⁾

ثانياً: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي .

لرئيس المجلس الشعبي الولائي عدة صلاحيات أهمها:⁽²⁾

- يتولى إرسال الإستدعاءات للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وتسليم لهم في مقر سكانهم مقابل وصل استلام قبل 10 أيام من الاجتماع وهذا طبقاً للمادة 17 من قانون الولاية.
- يتولى إدارة المناقشات و ضبط الجلسة كما يمكنه بهذه الصفة طرد كل شخص غير عضو بالمجلس يخل بحسن سير أعماله و هذا طبقاً للمادة 27 من القانون 12-07.
- يختار موظف يتولى مهام أمانة الجلسة من بين الموظفين الملحقين بديوان الرئاسة طبقاً للمادة 30.
- يقترح اللجان الدائمة طبقاً للمادة 34.
- يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي طبقاً للمادة 42.

⁽¹⁾ انظر المواد 59 و 60 من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

⁽²⁾ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 12-07، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص ص ،211-213 بالإضافة أن المشرع فرض بموجب قانون الولاية أن يتلقى تعويضاً عن ذلك كما فرض القانون على الوالي أن يضع تحت تصرف المجلس كل الوسائل المادية و الوثائق لأداء مهامه.

- يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي نوابه طبقاً للمادة 62 بالكيفية المشار إليها.
- يمثل المجلس في جميع المراسيم التشريفية و التظاهرات الرسمية حسب المادة 72 من قانون الولاية 12-07.
- يبلغ رئيس المجلس الشعبي الولائي المجلس بالوضعية العامة للولاية لاسيما النشاطات المسجلة بالولاية حسب ما نصت عليه المادة 71.

ثالثاً: انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي.

تنهي مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتهاء العهدة الانتخابية أو استقالته أو وفاته أو إذا كان محل مانع قانوني أو إذا تخلى عن المنصب، حيث إذا تغيب عن دورتين عاديتين دون عذر مقبول فإنه يعلن في حالة التخلي عن عهده الانتخابية من طرف المجلس، و في حالة الاستقالة يعلن رئيس المجلس الشعبي الولائي استقالته أمام المجلس الشعبي الولائي المجتمع و يبلغ الوالي بذلك و تكون الاستقالة سارية المفعول من تاريخ تقديمها أمام المجلس.⁽¹⁾

يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفى أو المستقل أو المعفى أو الذي يكون محل المانع القانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية، في أجل ثلاثة (30) يوماً حسب الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59 أعلاه.⁽²⁾

⁽¹⁾ لعور بسمة، **التنظيم القانوني للجماعات المحلية و أثره في تحقيق التنمية**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر - باتنة - ، 2012/2013، ص 62.

⁽²⁾ المادة 66 من **قانون الولاية 12-07**، المرجع السابق.

خلاصة الفصل الأول

لقد حاولنا في هذا الفصل دراسة الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين، و قد تناولنا خلال المبحث الأول الإطار النظري للرقابة الإدارية التي تعتبر آلية قانونية لضمان مبدأ المشروعية و الملائمة على تصرفات الجماعات اللامركزية الإقليمية، كما أنها رقابة استثنائية لا تمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقاً لقاعدة لا وصاية إلا بنص، خلافاً للرقابة الرئيسية التي هي رقابة واقعية و عملية، و توصف بأنها رقابة خارجية كونها تتم بين شخصين مستقلين و بما الشخص المعنوي القائم بها و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئيسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

فالرقابة لا تعتبر قيداً على حرية الهيئات المحلية المنتخبة أو معيق لأعمالها طالما كانت تمارس في حدود القانون.

أما المبحث الثاني تناولنا فيه الإطار التنظيمي للمجالس المحلية المنتخبة التي تعمل على إشراك المواطنين في الشؤون المحلية في إطار ديمقراطية محلية باعتبارها هيئات تداولية منتخبة تمثل في المجلس الشعبي البلدي و على رأسه رئيس لجنة التنفيذية، و الذي من خلاله درسنا سير أعمال المجلس و صلاحياته و كذا انتخاب رئيسه و صلاحياته المزدوجة و كذا انتهاء مهام الرئيس، و من جهة أخرى قمنا بدراسة المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة تداولية للولاية و الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية.

على رأس المجلس الشعبي الولائي رئيس و يسمى رئيس المجلس الشعبي الولائي و هو أعلى قمة الهرم الترتيبية في التشكيل و التسيير و الرعاية و الإشراف على هيكلة المجلس الشعبي الولائي، و بذلك حاولنا توضيح تشكيلة المجلس الشعبي الولائي و سير أعماله و صلاحياته و كذلك كيفية انتخاب رئيسه و صلاحياته و انتهاء مهامه.

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين

رغم تتمتع الجماعات المحلية (البلدية، الولاية) بالشخصية المعنوية والاستقلالية و التي تجسد اللامركزية الإدارية، إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة الإدارية سواء تعلق الأمر بفئة المعينين، أو المنتخبين. فهذه الأخيرة تصعب ممارسة الرقابة عليها لأن هؤلاء المنتخبين لا تربطهم رابطة الخضوع والتبعية إلى أي جهة إدارية، و لا ينقولون فيخضعون لهذه الرقابة وفقا للإجراءات التي حددها القانون.

عليه حولنا خلال هذا الفصل دراسة مظاهر الرقابة الإدارية سواء مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية منفردين أي تطبق على كل عضو منتخب بصفة فردية، و تتجلى مظاهر الرقابة في الإيقاف، الاستقالة التلقائية والإقصاء من المجالس المحلية وفقا للكيفيات و الإجراءات المحددة قانونا، أو مجتمعين في شكل مجالس منتخبة أي تكون بصفة جماعية، و تطبيق آلية الحل التي تمس بالوضعية القانونية الممنوحة لكل أعضائه، و عليه يعتبر أخطر وسيلة في مجال الرقابة الإدارية على المجالس المحلية لما يشكله من تهديد لاستقلاليتها كهيئة منتخبة من طرف الشعب.

لذا خصصنا (المبحث الأول) لدراسة الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي البلدي، أما (المبحث الثاني) خصصناه لدراسة الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي الولائي.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي البلدي

تبادر السلطة الوصائية الرقابة الإدارية وفقاً لما حدد القانون على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي البلدي، باعتبارها تطرح العديد من الإشكاليات لأن المساس بالمنتخب يعد تعدياً على استقلالية الجهات المركزية، سواء كانت هذه الأعضاء منفردة وتمثل في رقابة التوقيف، الإستقالة، الإقصاء أو مجتمعة في مجالس منتخبة و ذلك بحل المجالس و إنهاء أعضائها المنتخبة من الصفة التي يتمتعون بها، و حاولنا من خلال هذا المبحث دراسة الرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي في (المطلب الأول)، و كذا الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي باعتبار هذه الآلية تمس بالوضعية القانونية المنوحة لكل أعضائه في (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تخضع الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي البلدي إلى رقابة إدارية تمارس من طرف السلطة الوصية، و تتجلى مظاهرها في الإيقاف، الإستقالة، الإقصاء من المجلس الشعبي البلدي وفقاً للكيفيات و الإجراءات المحددة قانوناً.

الفرع الأول: التوقيف كتجميد مؤقت لعضوية المنتخب.

يعتبر توقيف عضو للمجلس الشعبي المحلي حالة التوقيف للمجلس ككل، و هو حالة تأديبية تمارسها سلطة الوصاية الإدارية على الأعضاء بشكل فردي و يعد ذلك تجميداً لعضوية هؤلاء الأعضاء و الذي من شأنه أن يمس باستقلالية الجماعات المحلية من كونه يصدر من سلطة مركزية أو لا تركيزية.⁽¹⁾

وبناءً عليه فإنه يتشرط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:⁽²⁾

⁽¹⁾ نيسمايل رمضان، المرجع الساقي، ص 82.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 168.

أولاً: ركن السبب.

يرجع سبب توقيف المنتخب إلى كونه محل متابعة جزائية، تحول دون مواصلة مهامه الانتخابية⁽¹⁾ حسب المادة 32 من قانون البلدية 08/90 فالمشرع أحق وصفاً محدداً للمتابعة وهو "أن تحول دون ممارسة العضو لمهامه"، لأن يودع الحبس المؤقت وبمفهوم المخالفة أنه إذا تعرض العضو لمتابعة لا تحول دون قيامه بمهامه فإنه لا يوقف. إضافة لذلك استعمل المشرع لفظ "يمكن" أي حتى لو تبع العضو وحال ذلك دون القيام بمهامه فإن إيقافه جوازي و ليس إلزامي و ترجع فيه السلطة التقديرية للمجلس الشعبي البلدي.

صحيح أن هذا الاتجاه لصالح المنتخب فالمشرع قيد التوقيف بعدة شروط لكي لا يكون مطية لتعطيل المنتخب و عرقلته عن أداء مهامه في المجلس، لكن ذلك على حساب مصداقية المجلس. لهذا كان من الأفضل لو ألغى المشرع لفظ "يمكن"، فإذا ما ثبتت المتابعة الجزائية و ثبت مانع حضور أشغال المجلس الشعبي البلدي يتبع على هذا الأخير توقيف العضو وإجراء احترازي هدفه المحافظة على مصداقية المجلس.⁽²⁾

أما بالنسبة لقانون البلدية 10/11 نلاحظ أن المادة 43 كانت أكثر توضيحاً حيث تنص "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض إلى متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من استمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

من خلال هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية هو المتابعة الجزئية التي حدد المشرع وصفها لكونها تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال لأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية. كون المنتخب مسيراً في مؤسسة عمومية أو إدارة عامة. وأضاف النص أسباب تتعلق بالشرف أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية لأن يتعرض

⁽¹⁾ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية واثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2011، ص 48.

⁽²⁾ بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية: المبدأ و التطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع: المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق، و العلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة -، 2007/2006، ص ص 204-205.

لإجراء الحبس المؤقت و يظل التوقيف مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة و في هذه الحالة يستأنف مهامه الانتخابية مباشرة و دون أي تأخير.⁽¹⁾

فمن خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع قام بتوسيع نطاق الإيقاف في نص المادة 43 من قانون البلدية 10/11 و ذلك بإمكانية التوقيف في حالة وجود العضو المنتخب محل تدابير قضائية لا تمكنه من القيام بمهامه النيابية و هذا عكس ما كان معهول به في قانون البلدية 08/90 الذي حصرها في حالة وحيدة و هي المتابعة الجزائية.

ثانيا: ركن الاختصاص

يؤول اختصاص إصدار قرار توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 إلى الوالي، بحيث يتخذ الوالي قراراً بتوقيف العضو المنتخب بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، و بالرغم من أن هذا الرأي غير ملزم للوالى إلا أنه إجراء جوهري يترب على عدم احترامه البطلان و يشترط في قرار التوقيف أن يكون معللاً و يستمر إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة فإن ثبتت براءة الموقوف عادت له العضوية بحكم القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولته من المجلس أو بقرار من الوالي.⁽²⁾

أما بالنسبة لقانون البلدية الحالي فالمادة 43 منه عقدت الاختصاص في إصدار قرار التوقيف للوالى و ذلك دون استطلاع رأي أعضاء المجلس كما هو الحال في ظل قانون البلدية 08/90 و إن كان رأي المجلس الشعبي البلدي آنذاك استشارياً للوالى و لكنه كان يمثل في الأساس إجراء جوهري يترب على عدم احترامه إذا كان يشكل ضمانة أخرى للمنتخب و الاستقلالية التي يخص بها.⁽³⁾

⁽¹⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص ص، 284-285.

⁽²⁾ صالح عبد الناصر، المراجع السابق، ص 111.

⁽³⁾ عميرة ابتسام، المراجع السابق، ص 97.

ثالثاً: ركن المثل

ينطوي قرار تجميد العضوية مؤقتاً، ويسرى هذا التجميد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإن ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون دون الحاجة لإثبات ذك بمداولة أو ماسواها.⁽¹⁾

رابعاً: ركن الشكل والإجراءات

بالرجوع إلى المادة 32 من قانون البلدية 08/90 التي تنص على أنه "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعدل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

بينما لم ينص قانون 24/67 على حالة التوقيف بسبب وجود متابعة جزائية أو قضائية فالشرع تدارك ذلك في التعديل القانوني رقم 09/81 للأمر 24/67، حيث نصت المادة 92 منه على ما يلي:

"كل منتخب في مجلس شعبي بلدي يرتكب خطأ جسيماً، سواء أكان إخلالاً بمهامته أم مخالفة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه بقرار معدل من الوالي مدة لا تتجاوز شهراً، ويمكن أن يمدد مفعول هذا الإجراء إلى ثلاثة أشهر بقرار من وزير الداخلية بناء على اقتراح يقدمه الوالي، مرفقاً برأي مكتب مجلس الوالي، غير أنه إذا تعرض إلى متابعة جزائية يستمر التوقيف حتى تصدر الجهة القضائية المختصة قرارها النهائي في شأنه" ونلاحظ أن هذه المادة و كذا المادة 32 من قانون البلدية 08/90 قد اشترطتا على الوالي قرار توقيف العضو المنتخب و كذا استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي بذلك⁽²⁾. بينما نلاحظ أن المادة 43 من قانون البلدية الحالي لم تورد أي شكل لقرار التوقيف و لا أي إجراء يلزم الوالي باتخاذها عند إصدار قرار التوقيف، بل اكتفت بالقول بأن التوقيف يكون بقرار دون التطرق إلى شكليات أخرى.

⁽¹⁾ عادل بو عمران ، المرجع السابق، ص 103.

⁽²⁾ قاضي كمال ، المرجع السابق، ص 73.

إن إلغاء المشرع في القانون الجديد 10/11 لإجراء استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ قرار التوقيف لا يؤثر من الناحية العملية على استقلالية البلدية، كون رأي المجلس كان استشاريا فقط، لا يلزم الوالي الأخذ به، غير أنه من ناحية أخرى أخطأ عند تجاهله لشكل قرار التوقيف "التعليق" و ذلك لأن تسبب القرار من الشكليات الجوهرية التي يجب أن يتضمنها أي قرار إداري و هذا من أجل المحافظة على حقوق العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي من جهة و درأ إمكانية تعسف السلطة الوصية "الوالى" في ممارسة سلطته من جهة أخرى⁽¹⁾.

خامساً: ركن الهدف

يهدف قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي، و إذا سعى إلى غاية أخرى (سياسية أو حزبية مثلا) يكون معينا بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلًا⁽²⁾.

سادساً: ركن الآثار

يظهر آثار الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس المحلية في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية و التي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب و يجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن فعل أي شيء⁽³⁾.

قد تخلى المشرع على الرقابة الإيقاف في القانون 08/90 حيث لم ينص عليها لكن بصدور المرسوم الرئاسي 44/92 و المتضمن إعلان حالة الطوارئ و المرسوم التنفيذي 143/92 المتعلق بتوفيق أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولاية، مما يجعل سلطة التوقيف تعود و بأكثر حدة و تم منح هذه الصلاحية لرئيس الحكومة حيث أصبح بإمكانية توقيف المجالس الشعبية البلدية و لآخر غير محددة، لأن المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ لم يحدد مدة التوقيف لفترة زمنية مما يجعل في التوقيف يتحول إلى حل نهائي.

⁽¹⁾ عشاب لطيفة، المرجع السابق، ص ص، 65-66.

⁽²⁾ عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهد القضائي، العدد السادس، أبريل 2010، ص 195.

⁽³⁾ أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ، -ورقلة- ، 2013، ص 17.

و إن دل ذلك على شيء فإنما يدل على أن الاستقلالية التي حاول تكريسها المشرع في القانون 08/90 وقد تم التراجع عليها بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان الطوارئ أين استعادت الجهات المركزية هيمنتها على المجالس الشعبية البلدية من خلال استعادة جميع أساليب الرئاسة المشددة.

أما في ظل قانون البلدية 10/11 أصبح الوالي يتمتع بسلطة واسعة خولت له حق الانفراد بقرار التوفيق من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي و دون الحاجة إلى تعلييل نتيجة تنوّع و اتساع سلطات و صلاحيات الوالي و هو دليل يؤكّد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمّش فيه دور المجلس الشعبي البلدي و تراجع ضمانات التصدّي لسلطة الوصاية بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الاستقالة التلقائية بصفتها مفروضة بقوة القانون

يعد إجراء الإقالة أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين⁽²⁾، و يقصد بها إنهاء المنتدب بإرادته (يضع حداً لعضويته) صفتـه التمثيلية في المجلس⁽³⁾. فالإقالة حسب المادة 32 من قانون البلدية 08/90⁽⁴⁾ هي تجريد عضو المجلس الشعبي البلدي من صفتـه كمنتخب بسببين يظهران بعد انتخابه و هما عدم قابلـته للإنتخاب أو اعتـرائه حالة من حالات التنافي و هو أمر معقول لأنـه يضمن نزاهة المجلس و عدم التأثير على قراراتـه⁽⁵⁾. أما بالرجوع إلى القانون 10/11 فالمشروع الجزائري لم يتـناول الإقالة صراحة مثلـما كان معـمولـ به في القانون السابق 08/90، إلا أنه تـبيـنـ لنا من خـلالـ تـصـفحـ القانونـ 10/11ـ أنهـ لمـ يتــناـولـ رـقـابةـ الإـقـالـةـ بـدـلـيـلـ أـنـهـ لمـ يــردـ مـصـطـلـحـ الإـقـالـةـ فـيـ هـذـاـ القـانـونـ إـلـاـ أـنـهـ استــعملـ مـصـطـلـحـ

⁽¹⁾ أمير حيزية، المرجع السابق، ص 18.

⁽²⁾ مزياني فييدة، المرجع السابق، ص 271.

⁽³⁾ داود ابراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، رسالة دكتوراه في الحقوق - القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر رقم 01، 2012/2011، ص 208.

⁽⁴⁾ تنص المادة 32 من قانون البلدية 08-90 على ما يلي " يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تـبيـنـ بعدـ إـنـتـخـابـهـ أـنـهـ غـيرـ قـابـلـ لـلـاـنـتـخـابـ قـانـونـاـ أوـ تـعـرـيـهـ حـالـةـ مـنـ حـالـاتـ التـناـفيـ".

⁽⁵⁾ بوشامي نجلاء، المرجع السابق، ص ص 203-204.

الاستقالة التلقائية و هذا ما نصت عليه المادة 45 من قانون البلدية 10/11⁽¹⁾ ، و عليه لصحة هذا الإجراء لابد من توفر الأركان التالية:

أولاً: ركن السبب

بالرجوع إلى المادة 31 من قانون البلدية 08/90 يتضح لنا أن سبب سحب العضوية من المنتخب هو تخلف أحد شروط الانتخاب، أو وجود حالة من حالات التنافي⁽²⁾ ، أما

بالرجوع إلى قانون البلدية 10/11 في المادة 45 يرجع سبب الإستقالة إلى ما يلي:

- **التغيب المتكرر عن حضور دورات المجلس و التي حددها القانون بثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.**

- **أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.**

ما يمكن ملاحظته من خلال ما سبق أن قانون البلدية 10/11 حصر في المادة 45 بسبب الإستقالة التلقائية و ذلك في التغيب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي العادي و الغياب بدون عذر مقبول، بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية 08/90 الذي حصر سبب الإقالة في حالة التنافي أو عدم قابلية للانتخاب و نلاحظ أن المشرع قد غير سبب الإستقالة الذي كان عليه في القانون السابق ليتبني الحالة التي نص عليها في ظل قانون 24/67 و التي كانت تعتبر العضو المتغيب عن ثلات (3) دورات للمجلس دون عذر مقاولا⁽³⁾.

⁽¹⁾ تنص المادة 45 من قانون بلدية 10/11 على ما يلي "يعتبر مستقلا تلقائيا من المجلس لشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلات (3) دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعنى و يخطر الوالي بذلك".

⁽²⁾ بن ناصر بوطيب، المراجع السابق، ص 54.

⁽³⁾ عمير إبتسام، المراجع السابق، ص 98.

ثانياً: ركن الاختصاص

يؤول الاختصاص بإصدار قرار استقالة العضو المنتخب البلدي في ظل قانون البلدية 08/90 إلى الوالي⁽¹⁾ و ذلك حسب المادة 31⁽²⁾، أما بخصوص القانون 10/11 فيعود الاختصاص إلى إصدار قرار الاستقالة التلقائية إلى المجلس الشعبي البلدي الذي يعلن الغياب عن الإستقالة بعد سماع غياب المنتخب المعنى و يبرر و يخطر الوالي بذلك بمعنى بعد إتخاذ المجلس الشعبي البلدي لقرار الاستقالة فإنه يعلم الوالي به حسب المادة 45 من القانون الحالي، نلاحظ مما سبق أن إبقاء قرار الإقالة من صلاحيات الوالي هو إجراء يشوه النظام الإداري اللامركزي و يجعله محاطاً بعراقيل لا تسمح له بتحقيق الأهداف المرجوة من هذا النظام و كان من المفروض أن الجهة الوحيدة التي يمكن لها إقالة المنتخب على المستوى المحلي هي القضاء⁽³⁾.

ثالثاً: ركن المثل

يتمثل محل قرار الاستقالة في وضع حد نهائي و دائم لمنتخب في المجلس الشعبي البلدي وذلك بإنتهاء عضويته من المجلس و يتربّط على ذلك استخلاف العضو المقال ببعض احتياطي من نفس القائمة التي ينتمي إليها و ذلك طبقاً للمادة 29 من قانون البلدية 08/90⁽⁴⁾ و المادة 41 من القانون الحالي على ما يلي " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو إقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهر واحد بالمرتّش الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي".

⁽¹⁾ عتيقة بلجبل، المرجع السابق، ص 195.

⁽²⁾ المادة 31 قصرت هذا الإجراء على إعلان الوالي دون المرور على المجلس الشعبي البلدي في حين أنه في حالة التوقيف الذي يعتبر أقل خطورة اشتُرط فيه المشرّع رأي المجلس الشعبي البلدي كان أولى بالمشروع المحافظة على نفس الإجراءات المتتبعة في التوقيف و كذلك تلك المتتبعة في إقالة الأعضاء المنتخبة. بوشامي نجلاء، المرجع السابق، ص 204.

⁽³⁾ بلعياس بلعياس، المرجع السابق، ص 138.

⁽⁴⁾ تنص المادة 29 من قانون البلدية 08-90 على ما يلي " في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي أو استقالته أو إقصائه يستخلف قانوناً بالمرتّش الوارد في نفس القائمة مباشرةً بعد المنتدب الأخير منها. يقرر الوالي إعلام الاستخلاف في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً".

رابعاً: ركن الشكل

باعتبار العضو المنتخب مستقل تلقائياً و عند توفر الأسباب، نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو و بعدها يتم إصدار القرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب مع إخطار الوالي بذلك⁽¹⁾، و عليه نجد العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي يحضر بضمانة تتمثل في حق سماعه على مستوى المجلس للدفاع عن نفسه.

خامساً: ركن الهدف

يهدف قرار الإقالة إلى الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية⁽²⁾، و أن هدف المشرع من هذا الإجراء أو الحالة الجديدة التي أدرجها في ظل قانون 10/11 هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور جلسات و دورات المجلس، و أن يصرف الهمة لها الأمر و يولي جلسات المجلس العناية الازمة، و حسناً فعل المشرع ذلك لمحاربة ظاهرة الغياب خاصة و قد بدأت تشق طريقها نحو التوسيع.⁽³⁾

سادساً: ركن الآثار

إن التسيب و التغيب المتكرر لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عن حضور المداولات يؤثر سلباً على أشغاله و يعرقل نشاط سير أعمال المجلس فهذه الظاهرة مست المجالس المحلية بالخصوص البلدية منها و بتالي أحضر المشرع أعضاء المجالس لهذا النوع من الرقابة⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: الإقصاء كإسقاط كلي و نهائي للعضوية

الإقصاء هو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددتها القانون و لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية⁽⁵⁾، و ما يمتاز الإقصاء عن الإيقاف تطبيق أحكام الاستخلاف عند

⁽¹⁾ عمير إبتسام، المرجع السابق، ص 98.

⁽²⁾ عتيقة بلجبل، المرجع السابق، ص 195.

⁽³⁾ عمار بوسياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

⁽⁴⁾ قاضي كمال، المرجع السابق، ص 72.

⁽⁵⁾ عمار بوسياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 300.

حدوته أي لا يطبق الاستخلاف على الإيقاف، فالإقصاء إجراء معروف في كل المجالس وقد أقر بغرض المحافظة على مصداقيتها⁽¹⁾، أي أنه إجراء تأديبي وعقابي مقترون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض معبقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي، فتنص المادة 33 من قانون البلدية 08/90 على ما يلي: "يقصى نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء. يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء".

وتقابل هذه المادة بقانون البلدية 10/11 الحالي المادة 44 التي تنص على ما يلي "يقصى بقوه القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار" وبناءً على هذه المواد فإنه يتشرط لصحة قرار الإقصاء أن يقوم على الأركان التالية:

أولاً: ركن السبب

بالرجوع إلى قانون البلدية 08/90 فيعود سبب إقصاء المنتخب المحلي إلى الإدانة الجزائية التي ينجم عنها أهلية الانتخاب طبقاً للمادة 5 من قانون الانتخابات.

حيث يعتبر فاقد الأهلية للانتخابات المحكوم عليه بسبب جنائية، بصورة عامة و مطلقة، أي مهما كانت العقوبة، جنحة يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب أو بعقوبة الحبس، و من ثم فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الاستقالة الحكيمية) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية⁽²⁾.

أما بالنسبة لقانون البلدية 10/11 فإنه يعود سبب الإقصاء و إسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي، و ذلك حسب ما ورد في المادة 43 منه و يجدر الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي، و هو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي إلى الإقصاء بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية و قد أصاب المشرع في هذا الصدد لأن ما أكده يتماشى فعلاً مع أحكام الأركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة⁽³⁾.

⁽¹⁾ عمار بوسيف، شرح قانون الولاية 07/12، المرجع السابق، ص 329.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الادارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 136.

⁽³⁾ مكاوي عبد الحليم، المرجع السابق، ص 59.

ثانياً: ركن الاختصاص

بالرجوع إلى الفقرة الثانية من المادة 33 من قانون البلدية 08/90 فإن الاختصاص بإصدار قرار إقصاء المنتخب البلدي ينبع إلى الوالي كجهة وصاية بعد إعلان حالة الإقصاء من قبل المجلس الشعبي البلدي، أما قانون البلدية 10/11 فالمادة 44 منه تنص على أن الجهة المختصة بإصدار قرار إقصاء المنتخب البلدي هو الوالي دون وجود رأي أو أية استشارة من قبل المجلس.

عليه نلاحظ أن القانون 10/11 قد كرس تقريبا نفس ما نصت عليه المادة 33 من القانون 08/90 من خلال إلغاء تأكيد الإقصاء بمرسوم و تعويضه بقرار من الوالي، مع اختلاف في عدم المرور على المجلس الشعبي البلدي كما نصت على ذلك المادة 33، و هو ما يشكل تراجعاً فاضحاً في استقلالية المنتخبين و في توسيع سلطة الوالي على البلدية، و ما يعتبر تطبيقاً جديداً على هيئات و أجهزة الجماعات الإقليمية الممثلة تحديداً في البلدية⁽¹⁾.

ثالثاً: ركن المحل

يتربّ على الإقصاء فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب أو استقالته أو إنهاء مدة الانتخابية و يتربّ عن الإقصاء استخلاف العضو المقصد بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرةً بعد المنتخب الأخير منها، كما هو واضح من المادة 41 "في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني للمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في آجل لا يتجاوز شهراً واحداً بالمرشح الذي يليه مباشرةً آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي"⁽²⁾.

⁽¹⁾ قاضي كمال، المرجع السابق، ص 75.

⁽²⁾ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، ص ص، 135-136. وفي هذا الصدد نلاحظ أن المشرع لم ينص صراحة على مسألة الاستخلاف في حالة الإقصاء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي في نص المادة 71 من قانون البلدية إذا نعتقد أنها سقطت سهواً لأنها اقتصر فقط على حالة الوفاة و الاستقالة و التخلي عن المنصب أو حالة المانع القانوني، ذلك أن حالة الإقصاء تفتقد رئيس المجلس الشعبي البلدي صفتة كعضو و كرئيس في آن واحد، و لا يعقل أن لا تطبق الأحكام الاستخلاف في هذه الحالة. انظر في ذلك، يعيش تمام أمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية و التبعته للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، عدد الثالث و ثلاثة، جانفي 2014، ص 296.

رابعاً: ركن الشكل والإجراء

إن الإجراء الجوهرى و الرئيسي في قانون البلدية 08/90 يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء في جلسة مغلقة وفقاً للمادة 19 منه⁽¹⁾.

في حين قانون 10/11 لم ينص على مثل هذا الإجراء و عليه فإن صلاحيات السلطة الوصية على ضوء قانون 08/90 تمكن في ملاحظة الإجراءات و تجسيدها قانونيا بقرار ولائي، مما يؤكّد إرادة المشرع الجزائري لتقليل تدخل السلطة الوصية في شؤون البلدية، فأراد المشرع بذلك أن يكون دور الوصاية محدودة، و ذلك لإعطاء مكانة و اعتبار كبيرين للبلدية عن طريق تحريرها من قيود الرقابة الوصائية كما أن المشرع أراد أن تكون العلاقة بين المجالس المنتخبة المحلية و السلطة الوصائية مبنية على الحوار لا على التبعية و الحضور.

غير أن هذه الوضعية أي دور الوصاية المحدود لم يستمر في ظل القانون 10/11 حيث استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية بممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف والإقصاء دون الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

تنص المادة 26 من قانون البلدية 10/11 على أن " جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معنى بموضوع المداولة. غير أن المجلس الشعبي البلدي يتداول في جلسة مغلقة من أجل:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- دراسة المسائل المرتبطة بالنظام العام".

خامساً: ركن الهدف

إن الغاية من قرار الإقصاء الحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي⁽³⁾، و يضمن الشفافية فيه طالما أن المنتخب البلدي عندما ترشح كان الهدف تمثيل فئة معينة من المنتخبين لهذا كان إلزامياً أن يكون هذا التمثيل في أحسن صورة.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 101.

⁽²⁾ مكاوي عبد الحليم، المرجع السابق، ص 60.

⁽³⁾ عتيقة بلجبل، المرجع السابق، ص 196.

سادساً: ركن الآثار

إن الإقصاء يشكل إحدى الوسائل الضاغطة بيد الأجهزة المركزية اتجاه الجماعات المحلية، فهي تمثل بحرية و استقلالية الجماعات اللامركزية من خلال الرقابة على المنتخبين، لكن لا بد أن يكون نسبي و مقيد إلى حد ما و ليس مطلق و أن يكون فقط كإجراء استثنائي لا يمكنه أن يخرج عن الإطار القانوني المحدد لعملية الإقصاء، أما إذا خرج عن هذه القاعدة فهو خرق صارخ للقانون الذي يحكم فكرة الوصاية الإدارية و خروجها عن المبدأ، و هو ما سجلناه للأسف في هذا التعديل لقانون البلدية فيما يتعلق بموضوع الإقصاء⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الحل كأداة للرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تتمثل الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في صورة واحدة حالياً و هي إجراء "الحل" الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانوناً، مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة⁽²⁾.

و عليه يعتبر الحل من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية كونه يمس بمبدأ ديمقراطي مبني على اختيار الشعب لذا أوجب المشرع صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناءً على مرسوم وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية بترسيم هذا الحل⁽³⁾.

لدراسة هذا الإجراء نتطرق أولاً إلى دراسة أسباب الحل في (الفرع الأول)، ثم دراسة إجراءات الحل في (الفرع الثاني)، و أخيراً نتطرق إلى دراسة أثر الحل في (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أسباب الحل

نظراً لكون الحل ي عدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته، و يجرد أعضائه من الصفة التي يحملونها و باعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع

⁽¹⁾ قاضي كمال، المرجع السابق، ص 75.

⁽²⁾ عبد الحليم بن مشرى، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهد القضائي، العدد السادس، 2009، ص 112.

⁽³⁾ عبد الكري姆 ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 80.

على تحديد و حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآليات في قانون البلدية⁽¹⁾، حيث وسع القانون الحالي 10/11 في حالات حل المجالس الشعبية البلدية مكرسا وصاية مشددة⁽²⁾ عليها و ذلك حسب المادة 46 منه التي تنص على ما يلي " يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في تسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد إذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له،

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

و نلاحظ أن المشرع استحدث حالات جديدة لم يكن منصوص عليها في قانون البلدية السابق 08/90⁽³⁾ و يعود ذلك إلى التغيرات السياسية التي مرت بها الجزائر و عليه تتمثل حالات حل المجلس الشعبي البلدي فيما يلي :

⁽¹⁾ أمير حيزية، المرجع السابق، ص 13.

⁽²⁾ سي يوسف أحمد، التحولات الامركية في الجزائر: حصلة و أفق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تizi وزو، 2013/2014 ، ص 128.

⁽³⁾ نص المادة 34 من قانون البلدية 08-90 على ما يلي: " يحل و يجدد المجلس الشعبي البلدي بكاملة في الحالات الآتية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و بعد تطبيق أحكام المادة 29.
- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان.

أولاً: حالة خرق أحكام دستورية.

يعتبر النص الدستوري واجب احترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية و التنفيذية و القضائية، و واجب الاحترام من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية و المحلية و المجلس البلدي، كما أن المداولة طبقاً للمادة 59 من قانون البلدية 10/11 تعد باطلة بقوة القانون كما رأينا سابقاً. فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت و عدم التحرك في حالة خرق مجلس شعبي بلدي للتشريع الأساسي، بما يتمتع به من رفعة و حجية و درجة إلزام، فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل⁽¹⁾.

ثانياً: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تعتبر هذه الحالة من الحالات التي استحدثها المشرع من خلال هذا القانون 10/11 كانت كنتيجة لما أسفر عنه الواقع و تكون بعد إصدار قرار من طرف السلطة القضائية تقر فيه إلغاء الانتخابات لأسباب عديدة منها المخالفة الكبيرة و الجسيمة للنصوص القانونية الواردة في قانون الانتخابات، و يؤدي إلغاء الانتخابات إلى حل المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

ثالثاً: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

تكون عندما يبادر جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي أي كانت تiarاتهم السياسية و انتماءاتهم إلى تقديم طلب يفحصون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس فإن تم ذلك تعين حل المجلس الشعبي البلدي، مع الإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية و ما شكلها و هل هي عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يحرر طلب استقالته بصفة فردية. و هي نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون 90/08⁽³⁾.

رابعاً: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم

هذه الحالة تم استحداثها بموجب تعديل 2005 بموجب الأمر رقم 03/05 و ذلك لتمكين رئيس الجمهورية من حل المجالس الشعبية البلدية لولايتي تizi وزو و بجاية و بعض المجالس

⁽¹⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص ص، 294 – 295.

⁽²⁾ لطيفة بھي، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: "تنظيم إداري" كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص 101.

⁽³⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 295.

في البوايرة و بومرداس، إثر أزمة منطقة القبائل ،إذ أن المجالس التي كانت منتخبة لا يصلح تكيف وصفها بالحالة الثالثة الواردة في المادة 34 و هي حالة الاختلاف الخطير بين الأعضاء. وجدت هذه المجالس بانتخابات جزئية، نضمت في 24 نوفمبر 2005، أجريت في البلديات التي أوقف فيها الانتخابات في 10 أكتوبر 2002⁽¹⁾، البلديات حلت مجالسها و ذلك حسب المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 254/05 المؤرخ في 20 يوليوليو 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية التي تتص على ما يلي: "تحل المجالس الشعبية البلدية المذكورة في القائمة الملحة في إطار أحكام المادتين 34 و 35 من القانون رقم 08/90 المؤرخ في رمضان عام 1410هـ الموافق لـ 7 افريل سنة 1990 المذكورة أعلاه".

و الملاحظة التي تبرز بشأن هذه الحالة المضافة حديثاً أنها جاءت غامضة في مقوماتها و مبهمة في فحواها، و كذا كيفية تطبيقها أو إثباتها، و ذلك أنه بتطبيق هذه الحالة يفترض عموماً عدم قيام أية حالة من الحالات الأخرى كالاستقالة الجماعية أو عدم توفر النصاب في المجلس أو اختلاف الخطير بين أعضائه. و هذا ما يعني اكمال أعضاء المجلس و توافقهم فيما بينهم، فهذه الحالة لا تكون حالة واقعية بل تقديرية لعدم وجود أية ظاهرة أو أكثر يعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة، و إنما تبقى من تقدير السلطات المركزية التي تراقب التسيير في الإدارة المحلية⁽³⁾.

خامساً: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بعد تطبيق أحكام الاستخلاف
 تعتبر هذه الحالة منطقية لأن النقص يخل بالتسيير الجماعي، فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته و دوراته و قد فقد نصف أعضائه، و لا يكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية و بحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بدر الوالي إلى إعداد تقريره و يحيله لوزير الداخلية و الذي بدوره بعد تقريريه و يحيله على مجلس الوزراء للاستصدار مرسوم الحل، و هذه الحالة قررت سابقاً بموجب المادة 34 من قانون البلدية 08/90⁽⁴⁾ فكان سبب الحل هو انخفاض عدد

⁽¹⁾ سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 27.

⁽²⁾ مرسوم رئاسي رقم 05-245 مؤرخ في 20 يوليوليو سن 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، ج ر عدد 51 الصادرة في 20 يوليوليو سن 2005.

⁽³⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري الجزء الأول، المرجع السابق، ص 149.

⁽⁴⁾ عمار بوسيف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 296.

المنتخبين لأقل من النصف بعد القيام بعمليات الاستخلاف، و هذه الحالة طبيعية، فمن غير الممكن استمرار العمل بمجلس فقد الأداة القانونية التي بموجبها يحسم في القضايا المعروضة عليه⁽¹⁾.

سادساً: حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

مقارنة بالمادة 34 من قانون البلدية 08/90 نلاحظ إضافة حالة اندماج بلديات في إطار المادة 46 من قانون 10/11. رغم أن المادة 34 من قانون البلدية 08/90 حددت بدقة سبب الحل و هو أن تلك الحالات ينجر عنها تحويل إداري للسكان، و هي جزئية مهمة لأن الهدف من الحل هو الحفاظ على تمثيل جميع السكان في المجلس⁽²⁾.

و هذا أمر طبيعي، لأن عدد البلديات غير ثابت و مستقر، فالأسباب موضوعية قد يعمل المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقصاص منها. و من ثم فقد تضم بلدية إلى أخرى و هو ما يعني حل المجلسين معاً، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضاً أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين، إذا لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل و انتخاب مجلس بلدي جديد⁽³⁾.

سابعاً: في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية .

استعمل المشرع في هذه الحالة عبارات عامة تحتمل عدة تأويلات، فمنح بذلك للسلطة الوصية كامل الحرية لتقديم ما تراه اختلاف خطير على مستوى المجلس الشعبي البلدي و أنه يحول دون السير العادي لمصالح البلدية مما يستوجب معه حل المجلس⁽⁴⁾ و عليه فإن اختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس. غير أن هذا الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة و الجسامـة يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية، تعطل مثلاً مصلحة من مصالحها يتعين في مثل هذه

⁽¹⁾ فاروق بومعزه، المرجع السابق، ص 190.

⁽²⁾ فاروق بومعزه، المرجع نفسه، ص 191.

⁽³⁾ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297.

⁽⁴⁾ بوشامي نجلاء، المرجع السابق، ص 211.

الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية و هو ما ينعكس سلبا على الجمهور.⁽¹⁾

ثامنا: في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي المنتخب تعتبر من الحالات الجديدة التي استحدثها المشرع في قانون البلدية 10/11، لكن المشرع استعمل مصطلح الظروف الاستثنائية على وجه الإطلاق فلم يحددها على وجه الحصر بل ترك المجال مفتوح لأي ظرف يؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

من خلال ما سبق نلاحظ أن المشرع في نص المادة 46 من قانون البلدية 10/11 قد وسع من نطاق الرقابة و ذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس الشعبي البلدي، و أضاف حالات جديدة مقارنة بالقانون 08/90 و هي : حالة خرق أحكام دستورية، و حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي، و حالة عندما يكون الإبقاء على المجلس متصدر لاختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و طمانيتهم، و حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي.

فالمشروع أراد من خلال تجديده لحالات الحل حسرا، أن يحمي استقلالية المجالس البلدية، غير أنه بإقراره لبعض الحالات بمصطلحات عامة يكون قد فتح مجالا واسعا لسلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى ارتأت ذلك⁽³⁾.

الفرع الثاني: إجراءات الحل

في إطار قانون البلدية 10/11 نلاحظ أن المشرع أقر أن حل المجلس و تجديده يتم بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير من وزير الداخلية، لكن بالمقارنة مع قانون البلدية 08/90 فقد كانت ضمانات أكثر و ذلك حماية و حفاظ على مبدأ التمثيل و الاختيار الشعبي، فكان الحل يتم بناءا على تقرير صادر عن وزير الداخلية كجهة وصية و اتخاذ مرسوم في مجلس الوزراء.

⁽¹⁾ عمار بوسيفاف، الوحجز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 302.

⁽²⁾ لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 102.

⁽³⁾ روبيجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 10/11، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، بن عكoun، جامعة الجزائر رقم 01، 2012/2013، ص 192.

بالتالي نلاحظ أنه تم حذف شرط اتخاذ المرسوم في المجلس الوزراء و أصبحت صلاحياته خالصة لرئيس الجمهورية بدون استشارة مجلس الوزراء⁽¹⁾. عليه نلاحظ أن القانون الحالي خول للوالى صلاحية تعيين متصرف و مساعدين لتسخير شؤون البلدية، عوض المجلس المؤقت في قانون 90/08 و احتفظ بأجل ستة (6) أشهر لتنظيم انتخابات جديدة⁽²⁾.

الفرع الثالث: أثار الحل

يعتبر إجراء الحل أخطر وسيلة في مجال الرقابة على المجالس الشعبية البلدية لما يشكله من تهديد لاستقلاليتها كهيئة منتخبة من طرف الشعب عن السلطة المركزية لهذا فرض المشرع صدور قرار الحل بموجب مرسوم⁽³⁾، و هذا ما نصت عليه المادة 35 من قانون البلدية السابق غير أنه تتواترت المراسيم التي صدرت بخصوص حل المجالس الشعبية البلدية و ذلك بحسب الظروف السائدة في تلك الفترة غير أن وضع حالات الطوارئ مكن الحكومة و بموجب المرسوم الرئاسي 44/92 و بحكم الوضع الغير العادي آنذاك من حل مجالس منتخبة بلدية بموجب مرسوم تنفيذي و من ذلك المرسوم التنفيذي رقم 142/92 بتاريخ 11 أفريل 1992 و كذلك المرسوم التنفيذي 63/95 المؤرخ في 22 جويلية 1995، و أيضا بناءا على مراسيم رئاسية و ذلك من خلال صدور المرسوم الرئاسي 254/05 المؤرخ 20 جويلية 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية في مناطق القبائل⁽⁴⁾.

يتربى على حل المجلس الشعبي البلدي سحب صفة العضوية عن جميع الأشخاص الذين كان يشكل منهم المجلس و ذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية، و تعين الوالى خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرفًا و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسخير شؤون البلدية و تنتهي مهامه بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

مقارنة بالوضع في إطار قانون 08/90 نجد أنه ينصح على أنه يتولى تسخير البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالى بقرار منه في الأيام العشرة (10) التالية للحل، و تقصر مهامه و سلطته

⁽¹⁾ فاروق بوعزة، المرجع السابق، ص 194 .

⁽²⁾ سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 129 .

⁽³⁾ لطيفة بهي، المرجع السابق، ص 103 .

⁽⁴⁾ عمار بوسياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 298 .

على تسيير الأعمال الجارية و على إتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة و التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و حمايتها و تنتهي مهام المجلس المؤقت بحكم القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد⁽¹⁾.

تحري الانتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل في أجل أقصاه ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل. غير أنه لا يمكن إجراء انتخابات تجدد المجلس الشعبي البلدي المنحل خلال السنة الأخيرة للعهدة الانتخابية و عهدة المجلس الشعبي البلدي و هي المدة المتبقية لتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية، و بمجرد تنصيب المجلس الجديد تنتهي بقوة القانون مهام المتصرف و مساعديه⁽²⁾.

⁽¹⁾ سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص ص، 194-195.

⁽²⁾ عبد الكريم ماروك، المرجع السابق، ص 81.

المبحث الثاني

مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي الولائي

باعتبار جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبون فإن الرقابة التي تمارسها الإدارة الوصية على هذه الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي الولائي سواء كانوا منفردين تمثل في ثلاثة صور و هي: رقابة التوفيق، و الاستقلالية، و الإقصاء، أو مجتمعين في مجالس منتخبة أي أن هذه الوصاية لا تخص عضو بمفرده بل تمس المجلس بكامله، و ذلك بحل المجلس الشعبي الولائي أي الإعدام القانوني للمجلس و تجريد أعضائه من صفاتهم كمنتخبين مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئة و ذلك وفقا للإجراءات القانونية، و عليه سنحاول خلال هذا المبحث دراسة الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي الولائي في (المطلب الأول)، و كذا الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمارس الجهة الوصية (السلطة المركزية) رقابة إدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي الولائي، من حيث إمكانية توقيفهم أو استقالتهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي و ذلك وفقا لما حدده القانون.

الفرع الأول: التوفيق كتجميد مؤقت لعضوية المنتخب

يعتبر التوفيق كتجميد مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددتها القانون و تبعا للإجراءات التي رسمها بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾ و بناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوفيق أن يقوم على الأركان التالية:

أولاً: ركن السبب

وفقا للمادة 41 من قانون الولاية 09/90 التي تنص على ما يلي: "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانونا، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

⁽¹⁾ عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 265.

و يتم الإعلان عن التوفيق بقرار معلم صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة".

نلاحظ أن المشرع حدد حالة وحيدة لتوقيف عضو المجلس الشعبي الولائي، و هي تعرضه للمتابعة جزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانوناً، و هنا المشرع اشترط في المتابعة الموجبة لتوقيف أنها تمنع المنتخب من حضور أشغال المجلس، و هذا ما يفهم صراحة من عبارة "لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانوناً" ولا يمكن تصور المنع خارج إطار الحبس⁽¹⁾.

أما بالنسبة لقانون الولاية 07/12 نلاحظ أن المادة 45⁽²⁾ منه حصرت سبب توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام و لأسباب مخلة بالشرف، لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صريحة. لكن ما نلاحظ من خلال الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية 07/12 أنها استبعدت بصفة صريحة "المخالفات" و هذا ما نستشفه من خلال عبارة بسبب "الجنائية أو الجنحة" مع العلم أن مضمون الفقرة الأولى من المادة 43 من قانون البلدية 10/11 هو نفس مضمون الفقرة الأولى من المادة 45 سالفة الذكر، إلا أنها أضافت عبارة جديدة و هي "... أو كان محل تدابير قضائية ..."، و هذا يدل على أن هذه الفقرة قد وسعت من مجال إيقاف المنتخب الولائي.

تجدر الإشارة أن المادة 41 في فقرتها الأولى من قانون الولاية 09/90 لم تحدد بدقة نوع المتابعة القضائية و يفهم من ذلك منح السلطة التقديرية للجهة الوصية في توقيف المنتخب أو عدم توقيفه.⁽³⁾

⁽¹⁾ فاروق بومعز، المرجع السابق، ص 159.

⁽²⁾ تنص المادة 45 من قانون الولاية 12-07 على ما يلي: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة أو لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تتمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صريحة.

يعلن التوقيف بموجب قرار معلم من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف منتخب تلقائياً و فورياً ممارسة مهامه الانتخابية".

⁽³⁾ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق- بن عكرون-، جامعة الجزائر رقم 1،

. 99، 2013/2012

ثانياً: ركن الاختصاص

أما بالنسبة للجهة المخولة بإصدار قرار توقيف العضو المنتخب الولائي فنجد الفقرة الثانية من المادة 45 من قانون الولاية 07/12 وأيضاً الفقرة الثانية من المادة 41 من قانون الولاية 09/90 نجدها تنص صراحة على الجهة المخولة بإصدار قرار توقيف العضو المنتخب و المتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية⁽¹⁾.

ثالثاً: ركن المحل

يتمثل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة لقرار التوقيف، و هو تعطيل عضوية المنتخب الولائي، أي عدم تمكنه من أداء مهامه كمنتخب لفترة محددة (الامتناع عن حضور الدورات...) و مدة التوقيف مؤقتة، تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية و تنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة⁽²⁾.

رابعاً: ركن الشكل و الإجراءات

بالرجوع إلى المادة 41 من قانون الولاية السابق نجدها لم تشر صراحة إلى أشكال و إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عملياً إتباع إجراءات إدارية و قضائية من طرف مصالح الولاية و الجهات القضائية ذلك أنه يجب إفراج قرار التوقيف في شكل قرار وزاري مكتوب⁽³⁾.

بينما نلاحظ أن المادة 45 من قانون الولاية الحالي نظم قرار التوقيف وفقاً لإجراءات و هما:
الإجراء الأول: يجب أن يتم توقيف العضو المنتخب بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي وغاية المشرع من ذلك المحافظة على مصداقية هيئة المداولة.

الإجراء الثاني: إن قرار توقيف العضو المنتخب يثبت بموجب قرار من وزير الداخلية و الجماعات المحلية، و نلاحظ من كلمة "يمكن" الواردہ في نص المادة 45 الفقرة الأولى أن المجلس الشعبي الولائي له الحرية الكاملة في توقيف العضو المنتخب و حتى و إن كان محل متابعة قضائية تحول دون حضوره لأشغال المجلس، و هنا لا نؤيد فيما ذهب إليه المشرع

⁽¹⁾ بلغالم بلل، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون ، العدد الأول، أفريل 2014، ص 160.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 149.

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارية المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 133.

و يجب حذف كلمة "يمكن" و استبدالها بكلمة "يجب" و ذلك بهدف تثمين و تقوية مكانة المجلس الشعبي الولائي و على حساب السلطة المركزية (وزير الداخلية) من جهة، و من جهة أخرى جعل قرار توقيف العضو المنتخب الصادر من طرف وزير الداخلية يصدر بناءا على مداولة المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

خامسا: ركن الهدف

يسعى قرار توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي⁽²⁾.

سادسا: ركن الآثار

يظهر أثر الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في حق التوقيف في حالة ما إذا كان المنتخب محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و التي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب، بحيث لا تتمكنه من متابعة مهامه بصفة صريحة، فالشرع لم يحدد مدة التوقيف و هذا ما يؤثر سلبا على العضو المنتخب.

بالرجوع إلى قانون الولاية 09/90 لم يحدد نوع المتابعة القضائية و يفهم من ذلك منح السلطة القديرية للجهة الوصية في اتخاذ إجراء التوقيف أو عدم توقيفه، و هذه السلطة القديرية تشكل خطرا على المركز القانوني لأعضاء المجلس الشعبي الولائي مما يؤدي إلى المساس باستقلالية الولاية.

على غرار قانون الولاية 07/12 فنجد أنه قد حدد نوع المتابعة القضائية⁽³⁾.

الفرع الثاني: الاستقالة التقائية بصفتها مفروضة بقوة القانون

تعد الإقالة من أهم مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارس على أعضاء المجالس الشعبية الولائية منفردين، لا يقدم العضو طلبا بالاستقالة قد يتمسك بالعضوية لكن القانون يعتبره في حكم المستقيل، فالاستقالة مفروضة⁽⁴⁾ عليه و عليه تتصل المادة 40 من قانون الولاية 09/90

⁽¹⁾ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون 07/12 -، المرجع السابق، ص 100.

⁽²⁾ عمبور ابتسام، المرجع السابق، ص 96.

⁽³⁾ بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد، المرجع السابق، ص 160.

⁽⁴⁾ مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 279.

على ما يلي: " يعد كل عضو في مجلس الشعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تنافي، منصوصا عليه قانونا، مستقلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

و يقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك.
و في حالة تقصيره، و بعد إعذاره من الوالي، يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار".

أما بالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 نجده نظم أحكام الاستقالة بموجب المادتين 42 و 43 منه بحيث تنص المادة 42 على ما يلي: " ترسل استقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. و يبلغ الوالي بذلك فورا ". و عليه و لصحة هذا الإجراء لابد من توفر الأركان التالية:

أولا: ركن السبب

حسب المادة 40 من قانون الولاية 09/90 فإن سبب الإقالة أو الاستقالة الحكيمة يرجع إلى ما يلي:

- حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، الواردة بقانون الانتخابات.
- حالة من حالات التنافي أو التعارض الوارد بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب⁽¹⁾.
- أما بالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 نجد المادة 43 منه تنص على أنه " يعلن في حالة التخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلات (3) دورات عادية خلال نفس السنة، و يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي " و عليه فإن سبب الاستقالة يرجع إلى ما يلي:
- التغيب المتكرر عن حضور دورات المجلس و التي حددها القانون بثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة و أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.

⁽¹⁾ محمد الصغير بلعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 134.

ثانياً: ركن الاختصاص

يتم التصريح بالاستقالة الحكيمة للعضو المنتخب في ظل القانون 09/90 بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي الذي يجب عليه فوراً إعلام الوالي بذلك. و في حالة تقصيره، بعد اعذار الوالي له، يرفع الوالي تقريراً عن ذلك لوزير الداخلية الذي يعلن بحكم القانون عن هذه الاستقالة بقرار⁽¹⁾.

أما بخصوص القانون 07/12 نجد المادة 42 منه تؤكد على أن الاستقالة العضو المنتخب تكون سارية إذا قرر أعضاء المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويبلغ الوالي بذلك فوراً⁽²⁾.

ثالثاً: ركن المصل

يتمثل محل قرار استقالة المنتخب الولائي في وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس، أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي و يتربت على ذلك استخالف العضو المقال و ذلك طبقاً للمادة 35 من قانون الولاية 09/90⁽³⁾، و المادة 41 من قانون الولاية الحالي التي تنص على ما يلي "في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني للمنتخبين بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخالفة قانوناً في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرةً آخر منتخب من نفس القائمة".

رابعاً: ركن الشكل

بالرجوع إلى قانون الولاية 09/90 فإن شكل و إجراءات إقالة العضو المنتخب الولائي تتمثل فيما يلي:

- إجراء جوهرياً يتمثل في إعذار الوالي للعضو بتقديم الاستقالة، و إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي.

- و شكلاً جوهرياً يتمثل في القرار الوزاري المكتوب⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ فاروق بومعزة، المراجع السابق، ص 158.

⁽²⁾ بلغام بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية الجديد، المراجع السابق، ص 161.

⁽³⁾ تنص المادة 35 من قانون الولاية 90-09 على ما يلي "يقدم الرئيس استقالته أمام المجلس الشعبي الولائي، و يخطر الوالي بذلك. يتم استخالقه خلال شهر طبقاً للأحكام المادة 25 من هذا القانون".

⁽⁴⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المراجع السابق، ص 135.

أما العضو المنتخب للمجلس الشعبي الولائي لا يحضر بضمانات مقارنة بالمنتخب في المجلس الشعبي البلدي الذي يحضر بضمانة حق سماعه على مستوى المجلس.

خامساً: ركن الهدف

يتمثل الهدف بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس، و ضمان حضور أعضائه للمداولات و مناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الدرع و فسح المجال أمام الغيابات الغير المبررة من شأنها عرقلة السير الحسن للمداولات⁽¹⁾.

سادساً: ركن الآثار

يترب عن الاستقالة وضع حد نهائي للعضوية في المجلس الشعبي الولائي فالمشروع لم يمنح المنتخب الولائي الضمانات القانونية لمواجهة قرار الاستقالة حيث لا يملك أي أداة قانونية تمكنه حق الدفاع عن نفسه و هذا حتما سيؤثر على استقلالية و استقرار أعضاء المجالس المحلية و هذا ما يوسع من نطاق الوصاية، على خلاف المنتخب البلدي الذي يحضر بحق سماعه على مستوى المجلس.

الفرع الثالث: الإقصاء كإسقاط كلي و نهائي للعضوية

يقضى أي منتخب في المجلس الشعبي الولائي في حالة تعرضه لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب وفق ما نصت عليه المادة 42 من قانون الولاية 09/90. و يستخلف المنتخب المقضى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.⁽²⁾

أما بالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 نجده نظم أحكام الإقصاء في المادتين 44 و 46، فنجد المادة 44 تنص على ما يلي: " يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم قابلية للانتخاب أو حالة تنافي منصوص عليها، و يقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

و يثبت وزير المكلف الداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة".

⁽¹⁾ عمير ابتسام، المراجع السابق، ص 98.

⁽²⁾ بابا علي فاتح، المراجع السابق، ص 139.

في حين نجد المادة 46 منه تنص على أنه " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية". و بناءا على هذه المادة فإنه يتشرط لصحة قرار الإقصاء أن يقوم على الأركان التالية:

أولاً: ركن السبب:

يعود سبب إقصاء المنتخب الولائي في ظل القانون 09/90 إلى حالة تعرض العضو للإدانة الجزائية، على عكس الوضع بالنسبة لقانون الولاية 07/12 الذي نظم أحكام الإقصاء في مادتين 44 و 46، و يعود قرار الإقصاء لسبعين، يتمثل الأول في وجود العضو المنتخب محل إدانة جزائية لها علاقة بعهده تضعه في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبًا أي تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، و السبب الثاني يرجع إلى وجود المنتخب الولائي إما في حالة عدم القابلية للانتخاب الواردة في المادة 85 من قانون الانتخابات أو في حالة من حالات التنافي أو التعارض طبقا للقانون الأساسي الذي يخضع المنتخب في عمله أو وظيفته⁽¹⁾.

ثانياً: ركن الاختصاص

بالرجوع إلى القانون 09/90 نجد لم يحدد الجهة التي تثبت الإقصاء ذلك أن المادة 93 منه تعرضت فقط إلى الاختصاص بإثبات قرار الاستخلاف حينما أسننته إلى المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾، أما بخصوص القانون 07/12 نجد المادة 44 و 46 تنص على أن الوزير الداخلية هو المختص بإصدار قرار الإقصاء سواء العقوبة الجزائية أو الإقصاء بسبب التنافي.

ثالثاً: ركن المحل

يتمثل محل قرار الإقصاء في فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب الولائي أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية، كما يتربى على

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص ص، 148-150.

⁽²⁾ تيسمال رمضان، المرجع السابق، ص 85.

الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها خلال شهر واحد وفقاً للمادة 41 من قانون الولاية⁽¹⁾.

رابعاً: ركن الشكل والإجراءات

بالرجوع إلى قانون الولاية 09/90 فإنه لم يرد أي إجراء أو شكل لإقصاء العضو بالمجلس الشعبي الولائي، أما بالنسبة لقانون الولاية 07/12 فإن إجراءات إصدار قرار الإقصاء فتتم بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي و بموجب قرار يصدره وزير الداخلية و هو قابل للطعن فيه بالإلغاء أمام مجلس الدولة. و بين كل من المجلس الشعبي الولائي و وزير الداخلية و يكون الوالي كأدلة إتصال⁽²⁾.

خامساً: ركن الهدف

يسعى قرار إقصاء العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي للحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي⁽³⁾.

سادساً: ركن الآثار

من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء تمثل في انعدام تسبب قرار وزير الداخلية المتعلقة بحالات الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أو حالة الإقصاء الجديدة المتعلقة في وجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلة للانتخاب أو حالة التنافي⁽⁴⁾.

فالشرع لم يلزم الجهة الوصية بتسبيب قرار الإقصاء، و هذا مما يعقد من مهمة القاضي الإداري في مراقبته في هذا القرار.

الجدير باللحظة أن الفقرة الأولى من المادة 40 من قانون الولاية 09/90 اعتبرت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً من بين حالات الاستقالة على خلاف الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون الولاية 07/12 التي جعلت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي المنصوص عليها قانوناً من بين حالات الإقصاء و منه نستنتج أن الإقصاء هو

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 148.

⁽²⁾ داود إبراهيم، المرجع السابق، ص ص، 209-210.

⁽³⁾ عتيقة بلجبل، المرجع السابق، ص 196.

⁽⁴⁾ أمير حيزية، المرجع السابق، ص 18.

أقصى عقوبة من الاستقالة و بالتالي فإن المادة 44 من قانون الولاية 07/12 شددت من الرقابة الوصائية من هذا الجانب بالإضافة إلى ذلك أن مصطلح "إدانة جزائية نهائية" الوارد في الفقرة الثانية من المادة 46 من قانون الولاية 07/12 نلاحظ أن هذه المادة توفر الحماية القانونية للمعنى بالقرار و تفعل أيضاً مبدأ التقاضي على درجتين بحيث استبعد المشرع حكم المحكمة حتى ولو كان يدين العضو المنتخب للمجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

في الأخير يمكن القول أن قانون الولاية 07/12 كسابقه عالج الإقصاء بشيء من الاقتصار و الاقتباس، لذا كان من المفروض عليه أن يتناوله بشيء من التفصيل، حيث أصبح الإقصاء يشكل إحدى الوسائل الضاغطة بيد الأجهزة المركزية اتجاه الجماعات الإقليمية و هذا ما قد يمس باستقلالية هذه الجماعات⁽²⁾.

المطلب الثاني

الحل كأدلة للرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يعتبر الحل من أشد مظاهر الرقابة الإدارية و أخطرها لذلك لا يتخذ إلى في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح و ضماناً لمبدأ حرية و استقلال الهيئات اللامركزية و لدراسة هذا الإجراء سنتطرق أولاً إلى أسباب الحل (الفرع الأول)، ثم دراسة إجراءات الحل (الفرع الثاني)، و أخيراً نتطرق إلى دراسة آثار الحل (الفرع الثالث).

الفرع الأول: أسباب الحل

يعد الحل من أخطر الوسائل التي تملكتها السلطة الوصائية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي و أكثرها مساساً بالتسخير المركزي الديمقراطي، فالمشرع نظم هذا النوع من الرقابة حيث وسع من حالات الحل في ظل القانون 07/12 و ذلك حسب المادة 84 منه و التي تنص " يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،

⁽¹⁾ بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، المرجع السابق، ص ص، 158-159.

⁽²⁾ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار قانون رقم 07/12، المرجع السابق، ص 98.

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".
- و عليه نلاحظ أن المشرع استحدث حالات لم تكن منصوص عليها في قانون الولاية السابق 09/90 ، و عليه تتمثل هذه الأسباب فيما يلي:

أولاً: حالة خرق أحكام دستورية

هي حالة تقديرية تثبت في حالة ما إذا رأت القيادة السياسية والإدارية في الدولة وجود خرق لأحكام الدستور منها ما تعلق بوحدة الدولة أو المساس بمقومتها⁽¹⁾.

ثانياً: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي

هي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون بيان أسبابها و قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كاكتشاف التزوير أو سوء سير العملية الانتخابية، و قد تكون هذه الحالة جزء الممارسات السياسية⁽²⁾.

ثالثاً: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي

هذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وجب حل المجلس وتجديده⁽³⁾.

رابعاً: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

يتضح لنا من خلال عبارة مصدر "اختلالات خطيرة" أنها جاءت غامضة غير واضحة، بحيث يجب على المشرع تكميله عبارة " عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الاختلالات

⁽¹⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص 153.

⁽²⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول تنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 148.

⁽³⁾ عمار بوسياف، شرح قانون الولاية 12-07، المرجع السابق، ص 344.

الخطيرة، تعرقل السير العادي له"، و هنا تكون عبارة واضحة. أما عبارة "من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم" هي جديدة غير مكرسة في أحكام المادة 44 من قانون الولاية 09/90⁽¹⁾. ثم استحدث هذه الحالة بموجب تعديل 2005 نظرا لما عرفته بعض المناطق من صراعات بين المنتخبين و المعينين، مما أسفر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية و بمصالح المواطن⁽²⁾.

خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف

تجدر الإشارة أن المادة 44 من قانون الولاية 09/90، استعملت عبارة "عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف الأعضاء"، و عليه فإن هناك اختلاف بين المصطلح "الأغلبية المطلقة" و مصطلح "نصف الأعضاء" و بالتالي مصطلح "الأغلبية المطلقة" أوسع بكثير من مصطلح "نصف الأعضاء" و منه نستنتج أن قانون الولاية 07/12 شدد من حل المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة⁽³⁾.

سادسا: حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها
هذا الأمر يستدعي حل المجلس و انتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات و مسألة الاندماج و التجزئة⁽⁴⁾.

سابعا: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي الولائي المنتخب
تم استحداث هذه الحالة بموجب صدور الأمر 04/05 المعدل و المتمم للأمر رقم 09/90 المتعلق بالولاية المؤرخ في 2005/07/18 أي بمعنى أنها غير مكرسة في قانون 09/90.

⁽¹⁾ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 12-07، المرجع السابق، ص 103.

⁽²⁾ عمار بوسيف، شرح قانون الولاية 12-07، المرجع السابق، ص 344.

⁽³⁾ بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، المرجع السابق، ص 162.

⁽⁴⁾ عمار بوسيف، شرح قانون الولاية 12-07، نفس المرجع السابق، ص 344.

ما يلاحظ عن هذه الحالة أنها جاءت غامضة في مقومتها و مبهمة في فحواها، و كذا كيفية تطبيقها أو إثباتها لأن هذه الحالة غير واقعية بل تقديرية لعدم وجود أية ظاهرة أو أثر يعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة (عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير و في الإدارة المحلية أو يمس بصالح المواطن و سكينته)، لأن المشرع لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية و بذلك منح للسلطة الوصية سلطة تقديرية في حل المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

و عليه تم حل مجالس شعبية ولائية لكل من ولايتي بجاية و تizi وزو بموجب المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005⁽²⁾.

الفرع الثاني: إجراءات الحل

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وفقاً للمادة 47 من قانون الولاية 07/12 بموجب مرسوم رئاسي بناءاً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. وكانت المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990 تشرط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء، وهو ما لم يشير إليه النص الجديد⁽³⁾.

الفرع الثالث: آثار الحل

تنص المادة 49 من قانون الولاية 07/12 على ما يأتي "في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناءاً على اقتراح من الوالي، خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس، مندوبيه ولائياً لممارسة الصلاحيات المخولة إليها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد، و تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم".

فهذه المادة جاءت بحكم غير مكرس بقانون الولاية السابق بحيث نجدها تلزم وزير الداخلية بتعيين مندوبيه ولائياً بناءاً على اقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس. فالغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية و ممتلكتها و أنها هذا من

⁽¹⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص ص، 154-155.

⁽²⁾ مرسوم رئاسي، رقم 255/02، مؤرخ في 20 يوليو 2005، يتضمن حل مجلس شعبي ولائي لكل من ولايتي بجاية و تizi وزو، ج ر، عدد 51، الصادر في 20 يوليو 2005.

⁽³⁾ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 12-07، المرجع السابق، ص ص 344-345.

جهة ، و من جهة أخرى منعا لتسبيب الأمور و أعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي، و تنصيب المجلس الجديد⁽¹⁾ . و ما يمكن ملاحظته من خلال أحكام هذه المادة أنها جاءت لا تفعل مبدأ المشاركة بحيث نجد أن الوالي هو الذي له الحق في اقتراح تشكيل مندوبيه ولائية دون أن يمنح هذا الاقتراح إلى سكان إقليم الولاية هذا من ناحية و من ناحية أخرى نجد أن المندوبية لا تضم أي عضو منتخب، و هذا لا يتم مع المبادئ اللامركزية⁽²⁾ .

و تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد⁽³⁾. تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل. و هذا أجل معقول و مناسب، و استثنى المشرع بموجب المادة 50 من قانون الولاية لسنة 2012 حالة المساس الخطير بالنظام العام. بما يعني أن أجل 3 أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات⁽⁴⁾.

أما بالنسبة لأحكام الفقرة الثانية من نفس المادة، نجدها تؤكد أنه لا يمكن تجديد عملية المجلس الشعبي الولائي خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية. و هو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها، إلى غاية إجراء الانتخابات العامة. و قصد المشرع من خلال هذا الاستثناء هو المحافظة على المال العام، و عدم الإنفاق و بذل الجهد في تنظيم الانتخاباتجزئية في منطقة معنية قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة تشمل كل الوطن، لذا يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية، و عدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة و هذا حل مناسب و موضوعي.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 12-07، المرجع السابق، ص 104.

⁽²⁾ بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، المرجع السابق، ص 105.

⁽³⁾ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 158.

⁽⁴⁾ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 12-07، المرجع السابق، ص 346.

⁽⁵⁾ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 12-07، نفس المرجع السابق، ص 105.

خلاصة الفصل الثاني

قد حاولنا في هذا الفصل دراسة مظاهر الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين، سواء كانت هذه الأعضاء المنتخبة منفردة تمارس عليها رقابة التوقيف، الاستقالة، الإقصاء، أو مجتمعة في مجالس منتخبة وذلك بحل هذه المجالس.

نلاحظ من خلال دراستنا لمظاهر الرقابة الإدارية الممارسة على المنتخبين المحليين أنها جاءت بصورة مشددة، وواسعة النطاق على مستوى النصوص القانونية التي تتضم هذا النوع من الرقابة سواء شملت المنتخبين البلديين أو المنتخبين الولائيين، و كذلك تمس المجلس المحلي المنتخب كهيئة تمارس عليه أداة الحل الذي باعتباره أخطر إجراء تتخذه السلطة الوصية بحق هذه المجالس، والذي بسببه يفقد جميع أعضاء المجالس و بشكل نهائي عضويتهم، و يتم حل هذه المجالس المنتخبة بموجب مرسوم رئاسي بناءاً على تقرير من وزير الداخلية.

الخاتمة

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على المنتخبين (البلديين و الوائبيين) باعتبار هذا النوع من الرقابة أحد أهم المقومات التي يقوم عليها التنظيم الإداري الامركزي في الجزائر. قد حاولنا في هذه الدراسة تبيان الأسس العامة لنظام الرقابة الممارسة على المنتخبين المحليين و التي تهدف إلى احترام المنشروعيه التي تتلزم بها الهيئات الامركزية في أعمالها بمعنى واجب احترام القانون، و كذلك يعود سبب وجودها إلى حماية مصلحة الدولة بالدرجة الأولى و كذا حماية مصلحة الأشخاص الامركزية و التي تمثل في رعاية مصالحهم، و نظرا لتشابه الرقابة الإدارية مع غيرها من الأنظمة المشابهة حولنا تبيان التباين الموجود بينها كون هذه الرقابة ذات طبيعة إدارية تمارس من جهة متخصصة في إطار ما حدده القانون. و لضمان منع تعس السلطة الوصية في حق المنتخب المحلي عمد المشرع إلى ضبط الرقابة الإدارية بقيود و ذلك يؤدي إلى تحقيق قفزة نوعية على المستوى المحلي.

فالمشروع حرص على تحقيق مبدأ المشاركة الشعبية في المجالس المحلية البلدية و الولاية حيث جعل التعداد السكاني للبلديات و الولايات معيار لتحديد حجم المجلس و اعتمد على أسلوب الانتخاب في تشكيلته، و الذي يعد أحسن وسيلة لتحقيق ديمقراطية محلية، و على رأس هذه المجالس الشعبية البلدية و الولاية رئيسا يترأسها يتمثل في رئيس المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي الوائلي و ذلك وفقا لما حدده قانوني البلدية و الولاية الحاليين، فهذه الرقابة مست الأعضاء المنتخبة للمجالس المحلية و جاءت في صورة مشددة و واسعة النطاق على مستوى النصوص القانونية التي تنظم هذا النوع من الرقابة، سواء مست هذه الأعضاء منفردين و التي تمثل في سلطة الإيقاف و الاستقالة و كذا سلطة الإقصاء الذي يفقد المنتخب المحلي عضويته بصفة نهائية و مجتمعين في شكل مجالس محلية منتخبة و التي تمثل في أداة الحل التي تعتبر أخطر إجراء.

و ما يمكن ملاحظته من خلال دراستنا لنظام الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين يتبن أنها جاءت صارمة و واسعة تمس بمبدأ استقلال المجالس المحلية بمعنى تقديرها برقابة مشددة و توسيع من صلاحيات السلطة المركزية.

الخاتمة

فالمشروع ضبط وسيلة إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي فذكر أسباب التوفيق و حصرها، غير أنه تراجع عن إجراء ضرورة استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي قبل صدور قرار التوفيق من قبله الذي نص عليه قانون البلدية السابق، و بتالي التراجع عن هذا الإجراء يمس بحرية و سلطة البلدية و يؤدي إلى حدة و تقل الرقابة و دعم منصب الوالي على حساب المجلس الشعبي البلدي، فالمشروع أغفل على اشتراط تعليق قرار الوالي المتضمن توقيف العضو المنتخب باعتبار أن التثبيت هو أهم ضمانة ضد التعسف، أما فيما يخص استقالة العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي و باعتبار هذه الاستقالة التلقائية هي آلية جديدة، ففي ظل قانون 09/90 المتعلق بالولاية تكون سارية من تاريخ استلام رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستقالة أو بعد شهر من تاريخ إرسالها، بمعنى أن المجلس الشعبي الولائي ليس له أي قرار أو رأي بشأن استقالة العضو المنتخب على غرار قانون الولاية 07/12 الذي يؤكد على أن استقالة العضو المنتخب سارية بعد قرار أعضاء المجلس الشعبي الولائي و ذلك بموجب مداولة.

قد تراجع قانون البلدية الحالي عن قرار إقصاء عضو في المجلس الشعبي البلدي فلم يمنح لهذا المجلس أية سلطة بخصوص ذلك لأنه منح للوالى فقط سلطة تقرير الإقصاء ، على خلاف الولاية فالمنتخب الولائي له الحق في تقديم طعن قضائي في قرار الإقصاء أمام الجهات المختصة في أجل أقصاه أربعة (4) أشهر من تاريخ تبليغ القرار و يتضح أيضاً أن قانوني البلدية و الولاية الجديدين قد وسعا من حالات الحل حيث أضاف حالات جديدة لم يتناولها في قانوني البلدية و الولاية السابقين مع العلم أن إجراء الحل يتربّ عليه نتائج سلبية تؤدي إلى انقضاء المجلس المنتخب بصورة غير طبيعية.

في الأخير يمكن القول أن من خلال دراستنا لهذا الموضوع توصلنا إلى بعض التوصيات و التي من أهمها ما يلي:

- التقليل من شدة الرقابة الإدارية على المنتخب المحلي و التخفيف من صرامتها و تحويلها إلى رقابة مشروعة تقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه أي تتلاءم مع نظام اللامركزية .

الخاتمة

- يجب إعطاء الأعضاء المنتخبين ضمانات أكبر و مجال أوسع لمواجهة قرارات الجهات الوصية لمنع هذه الأخيرة من تعسفها في استخدام السلطة.
- وجب إعادة النظر في حالات الحل الممارسة على المجالس المحلية و ضبطها بشكل دقيق ينفي كل تأويل قد تأخذه السلطة الوصية كذريعة لتعسفها في استعمال سلطتها.
- إعادة النظر في النظام الانتخابي المعتمد في توزيع المقاعد في المجالس المحلية البلدية و الولاية مما يسمح بتشكيل مجالس منتخبة فعالة.
- ضرورة التوسيع من صلاحيات رؤساء المجالس المحلية المنتخبة و ذلك من أجل ضمان أداء مهامهم على أحسن وجه.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

I- الكتب العامة

- 1- سليمان محمد الطماوي، الوجيز القانوني الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، سنة 1979.
- 2- عبد الغاني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، دراسة مقارنة للتنظيم الرسمي و التنظيم غير الرسمي، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2004.
- 3- عبد الله أوهابيبة، شرح قانون الإجراءات الجزائية، الطبعة الثانية، دار هومة للطبع و النشر، الجزائر، 2000.
- 4- فريحة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 5- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 6- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 7- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- 8- عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 9- عمار عوابدي، دروس القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- 10- عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 11- محمد الصغير بعلي، دروس في مؤسسات الإدارية - نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.
- 12- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.

II- الكتب المتخصصة في الإدراة المحلية

- 1 - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- 2 - عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
- 3 - علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر 2011.
- 4 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
- 5 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012 .
- 6 - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 7 - محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.

III- الرسائل و المذكرات الجامعية

أ- رسائل الدكتوراه

- 1- داود ابراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، رسالة دكتوراه في الحقوق، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر رقم 01، 2012/2011.

- 2- مزياني فريدة ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعديلية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

ب- مذكرات الماجستير

- 1- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع "تحولات الدولة" كلية الحقوق، جامعة مولود معمر، تizi وزو، 2010.

2- بلعباس بلعباس، دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون

الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الإدارة و المالية، كلية

الحقوق - بن عكnon-، جامعة الجزائر ، 2002/2003.

3- بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12

، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكnon-، جامعة الجزائر رقم 01 .2012/2013

4- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، - ورقلة-، 2011.

5- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون البلدية 90/08، أدلة للديمقراطية: المبدأ و التطبيق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006/2007.

6- تيسيمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: "تحولات الدولة"، كلية الحقوق، جامعة مولود معمر، تizi وزو ، 2009.

7- روبحي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية: البلدية في إطار القانون 11/10، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع: الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق، - بن عكnon-، جامعة الجزائر ، 2012/2013.

8- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة و أفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود، - تizi وزو -، 2013.

9- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، - بن عكnon-، جامعة الجزائر رقم 01، 2009/2010.

10 - عميمور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في دينامكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع: الإدارة العامة و القانون و تسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة رقم 01، 2012/2013.

11 - فاروق بومعز، تدعم مكانة الوالي من خلال النصوص المنظمة للإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: قانون الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر رقم 01، 2012/2013.

12 - قاضي كمال، البلدية في القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون-، جامعة الجزائر رقم 01، 2013/2014.

13 - قماني راح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع: التنظيم الإداري و السياسي، جامعة الجزائر، 1987.

14 - لطيفة بهى، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: "تنظيم إداري"، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014.

15 - لعابدي إسماعيل، أثر التعديلية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خضر، بسكرة-، 2005.

16 - لعور بسمة، التنظيم القانوني للجماعات المحلية و أثره في تحقيق التنمية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص: قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة حاج لخضر، باتنة -، 2012/2013.

ج - مذكرات الماستر

1 - أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة -، 2013.

- 2 خالدي عبد الرحمن كريم، دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: دولة و مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2013/2014.
- 3 عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون اداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، - ورقة- 2012/2013.
- 4 مكاوي عبد الحليم، البلدية بين الصلاحيات الممنوحة و الرقابة المفروضة في ظل القانون 10/11، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون الدولة و المؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة 2013/2014.
- 5 ودفل مراد، المجلس الشعبي الولائي وفق قانون الولاية 12-07 - بين البعد الديمقراطي و الرقابة الوصائية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: دولة و مؤسسات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2013/2014.

- IV- المجالات

- 1 بلquam بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، العدد الأول، أبريل 2014.
- 2 عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهد القضائي، العدد السادس، أبريل 2010.
- 3 عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهد القضائي، العدد السادس، أبريل 2010.
- 4 يعيش تمام أمال، المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي بين الاستقلالية المحلية و التبعية للسلطة الوصية، مجلة العلوم الإنسانية، العدد الثالث و الثلاثون، جانفي 2014.

- V- النصوص القانونية

- أ- الدساتير

- 1 دستور 28 نوفمبر 1996، الصادرة بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مضي في 07 ديسمبر 1996، ج ر، عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل.

ب - القوانين العضوية

- قانون عضوي رقم 01/12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الانتخابات،
ج ر، عدد 01، المؤرخة في 14 جانفي 2012.

ج - القوانين

- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 15 سنه
.1990

- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية، ج ر، عدد 15 سنة
.1990

- قانون رقم 10-03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار
التنمية المستدامة، ج ر، عدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003.

- قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر، عدد 37،
الصادرة في 03 يوليو 2011.

- قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر، عدد 12،
الصادرة في 29 فبراير 2012.

ح - الأوامر

1- الأمر رقم 155-66 مؤرخ في 08 يونيو 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات
الجزائية المعدل و المتمم.

- VI النصوص التنظيمية

أ - المراسيم الرئاسية

1- مرسوم رئاسي رقم 254-05، مؤرخ في 20 يوليو 2005، يتضمن حل مجالس
شعبية بلدية، ج ر، عدد 51، الصادرة في 20 يوليو 2005.

2- مرسوم رئاسي رقم 255-05، مؤرخ في 20 يوليو 2005، يتضمن حل المجلس
الشعبي الولائي لكل من ولايتين بجاية و تizi وزو، ج ر، عدد 51 الصادرة في 20
يوليو 2005.

ب - المراسيم التنفيذية

1- مرسوم تنفيذي رقم 105-13، مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر، عدد 15، الصادرة في 17 مارس 2013.

ثانيا: باللغة الفرنسية

I- Ouvrages

- 1- Jaques blanc, Bruno Rémand, les collectivités locales, Dalloz, 1996.
- 2- Maspétrol et Laroque, la tutelle administrative, Paris, 1930.
- 3- Rivéro, droit administratif, Dalloz, 1965.

الفهرس:

04-01.....	مقدمة.....
الفصل الأول: الأسس العامة لنظام الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة ..	05
المبحث الأول: الإطار النظري للرقابة الإداري على المجالس المحلية المنتخبة.....	06
المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.....	06
الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية.....	07
الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية.....	08
أولا: رقابة ذات طبيعة إدارية.....	08
ثانيا: رقابة استثنائية وظيفية.....	08
ثالثا: رقابة خارجية.....	08
الفرع الثالث: تميز الرقابة الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.....	09
أولا: التميز بين الرقابة الإدارية و الوصاية المدنية.....	09
ثانيا: التميز بين الرقابة الإدارية و السلطة الرئاسية.....	09
ثالثا: التميز بين الرقابة الإدارية و رقابة الإشراف الإداري.....	11
المطلب الثاني: مبررات الرقابة الإدارية و القيود الواردة عليها.....	12
الفرع الأول: مبررات الرقابة الإدارية.....	12
أولا: احترام المشروعية.....	12
ثانيا: حماية المصلحة العامة.....	13
1 - مصلحة الدولة.....	13
2 - مصلحة الأشخاص اللامركبية ..	13
3 - مصلحة المواطنين.....	13
الفرع الثاني: القيود الواردة على الرقابة الإدارية.....	14
أولا: القيود التشريعية.....	14
ثانيا: القيود الخاصة بكيفية استعمال الرقابة الإدارية.....	14
ثالثا: القيود التي ترد على أغراض الرقابة الإدارية.....	14

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للمجالس المحلية.....	16
المطلب الأول: الإطار التنظيمي المجلس الشعبي البلدي.....	16
الفرع الأول: المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة.....	16
أولا: تشكيل المجلس الشعبي البلدي.....	16
ثانيا: سير عمل المجلس الشعبي البلدي.....	17
ثالث: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.....	18
أ - في مجال التهيئة و التنمية.....	18
ب - في مجال التعمير و الهياكل القاعدية و التجهيز.....	19
ج - في مجال التربية و الحماية الاجتماعية و الرياضية و الشباب و الثقافة و التسلية السياحية.....	19
د - في مجال النظافة و الحفظ الصحة و الطرقات البلدية.....	20
الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية.....	20
أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	21
ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره هيئة تنفيذية.....	23
1 - ممثلا للدولة.....	23
2 - ممثلا للبلدية.....	24
ثالثا: انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	24
1 - الاستقالة.....	25
2 - الوفاة.....	25
3 - الإقصاء.....	25
4 - التخلي عن المنصب.....	25
المطلب الثاني: الإطار التنظيمي المجلس الشعبي الولائي.....	26
الفرع الأول: المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة.....	26
أولا: تشكيل المجلس الشعبي الولائي.....	27
ثانيا: سير عمل المجلس الشعبي الولائي.....	28

ثالثا: صلاحيات المجلس الشعبي الولائي.....	29
1 - اختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية و الهياكل القاعدية.....	29
2 - اختصاصات في مجال الفلاحة و الري.....	29
3 - اختصاصات في مجال الاجتماعي و الثقافي و السياحي.....	30
4 - اختصاصات في مجال السكن.....	30
5 - اختصاصات في المجال المالي.....	31
الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي الولائي.....	31
أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.....	32
ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي.....	32
ثالثا: انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي.....	33
الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين.....	35
المبحث الأول: مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي البلدي.....	36
المطلب الأول: الرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	36
الفرع الأول: التوقيف كتجميد مؤقت لعضوية المنتخب.....	36
أولا: من حيث السبب.....	36
ثانيا: من حيث الاختصاص.....	38
ثالثا: من حيث محل.....	39
رابعا: من حيث الشكل و الإجراءات.....	40
خامسا: من حيث الهدف.....	40
سادسا: من حيث الآثار.....	40
الفرع الثاني: الاستقالة التلقائية بصفتها مفروضة بقوة القانون.....	41
أولا: من حيث السبب.....	42
ثانيا: من حيث الاختصاص.....	43
ثالثا: من حيث محل.....	43

رابعا: من حيث الشكل و الإجراءات.....	44
خامسا: من حيث الهدف.....	44
سادسا: من حيث الآثار.....	44
الفرع الثالث: الإقصاء كإسقاط كلي و نهائي للعضوية.....	44
أولا: من حيث السبب.....	45
ثانيا: من حيث الاختصاص.....	46
ثالثا: من حيث محل.....	46
رابعا: من حيث الشكل و الإجراءات.....	47
خامسا: من حيث الهدف.....	47
سادسا: من حيث الآثار.....	48
المطلب الثاني: الحل كأداة للرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	48
الفرع الأول: أسباب الحل.....	48
أولا: حالة خرق أحكام الدستورية.....	50
ثانيا: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	50
ثالثا: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	50
رابعا: عندما يكون الإبقاء على المجلس متقدرا اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.....	50
خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف.....	51
سادسا: حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها.....	52
سابعا: في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية.....	52
ثامنا: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي البلدي المنتخب.....	53
الفرع الثاني: إجراءات الحل.....	53

الفرع الثالث: آثار الحل.....	54.....
المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء المنتخبة للمجلس الشعبي	
الولائي.....	56.....
المطلب الأول: الرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....	56.....
الفرع الأول: التوقيف كتجدد مؤقت لعضوية المنتخب.....	56.....
أولاً: من حيث السبب.....	56.....
ثانياً: من حيث الاختصاص.....	58.....
ثالثاً: من حيث محل.....	58.....
رابعاً: من حيث الشكل و الإجراءات.....	58.....
خامساً: من حيث الهدف.....	59.....
سادساً: من حيث الآثار.....	59.....
الفرع الثاني: الاستقالة التلقائية بصفتها مفروضة بقوة القانون.....	59.....
أولاً: من حيث السبب.....	60.....
ثانياً: من حيث الاختصاص.....	61.....
ثالثاً: من حيث محل.....	61.....
رابعاً: من حيث الشكل.....	61.....
خامساً: من حيث الهدف.....	62.....
سادساً: من حيث الآثار.....	62.....
الفرع الثالث: الفرع الثالث: الإقصاء كإسقاط كلي و نهائي للعضوية.....	62.....
أولاً: من حيث السبب.....	63.....
ثانياً: من حيث الاختصاص.....	63.....
ثالثاً: من حيث محل.....	63.....
رابعاً: من حيث الشكل و الإجراءات.....	64.....
خامساً: من حيث الهدف.....	64.....
سادساً: من حيث الآثار.....	64.....

المطلب الثاني: الحل كأداة للرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....	65
الفرع الأول: أسباب الحل.....	65
أولا: حالة خرق أحكام دستورية.....	66
ثانيا: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....	66
ثالثا: الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.....	66
رابعا: عندما يكون الإبقاء على المجلس متقدرا اختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و طمأنتهم.....	67
خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف.....	67
سادسا: حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.....	67
سابعا: حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصب للمجلس الشعبي الولائي المنتخب.....	67
الفرع الثاني : إجراءات الحل.....	68
الفرع الثالث: آثار الحل.....	68
الخاتمة:.....	71
قائمة المراجع:.....	74
الفهرس:	81

ملخص

تحتل الجماعات المحلية مكانة هامة في النظام الإداري اللامركزي، كونها أساس لتجسيد لامركزية محلية، و يرجع الغرض من تبني اللامركزية الإدارية في منح الجماعات المحلية قدرًا من الاستقلالية من حيث وجودها و ممارسة نشاطها، لكن لضمان وحدة الدولة تم إخضاع هذه الجماعات المحلية للنظام الرقابة الإدارية سواءً مسّت الأعضاء المعينين أو الأعضاء المنتخبين و الذي يهمنا في هذه الدراسة هم الأعضاء المنتخبين بحيث تعد الرقابة الإدارية من أهم الوظائف التي تمارسها السلطة المركزية على هذه الأعضاء المنتخبة و ذلك في إطار ما نصّت عليه القوانين و التنظيمات. سواءً مسّت هذه الرقابة الأعضاء المنتخبة للمجالس المحلية بصفة فردية تتمثل في سلطة الإيقاف، الاستقالة التلقائية و الإقصاء الذي يفقد المنتخب المحلي عضويته بصفة نهائية، و مجتمعين في شكل مجالس محلية منتخبة و التي تتمثل في أداة الحل الذي يعتبر أخطر إجراء تتخذه السلطة الوصية بحق هذه المجالس.

Résumé

Les collectivités locales occupent une place importante dans la décentralisation de l'organisation administrative. Elles constituent la base d'ancrage de la décentralisation locale. Le but de la décentralisation administrative est de donner plus d'autonomie à ces collectivités locales sur les plans administrateur et exercices de ces activités. La garantie de l'unité nationale, ces collectivités sont soumises à contrôle touchant le personnel administratif et personnel élu.

Cette étude concerne surtout le personnel élu des collectivités locales, lequel est soumis ou contrôle des autorités centrales dans le code de la loi et de la réglementation en vigueur. Les contrôles peuvent toucher tous les membres élus des APC. Comme ils peuvent concerner seulement certains membres. Dans ce cas un élu mis sous contrôle judiciaire peut conduire à des cas suivants : suspendu de ses fonctions, présenter la démission, exclusion définitive de l'assemblée.

Les membres réunis en assemblée qui devient un moyen ou l'outil de dissolution. Ce qui est considéré comme étant une décision grave puis par l'autorité de tutelle à l'encontre des membres des assemblées.