مجلة الواحات للبحوث والدراسات
ELWAHAT Journal for Research and Studies
Available online at :https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/2
المجلد 16 العدد1 (2023): 758 – 773 ISSN : 1112- 7163 E-ISSN: 2588-1892

الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين في قانوني البلدية 10/11 والولاية 07/12.

Administrative control ovre local elected in Municipality Law 11/10 and State Law 12/07

عبد الحميد شنة[1] ، جيدور حاج بشير[2]

1- جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مخبر السياحة، الإقليم والمؤسسات
chenna.abdelhamid@univ-ghardaia.dz
2- جامعة غرداية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،مخبر السياحة، الإقليم والمؤسسات
djidour.hadjbachir@univ-ghardaia.dz

تاريخ الاستلام: 2022/12/15 تاريخ القبول: 2023/05/31 تاريخ النشر: 2023/06/07

ملخص:

تعتبر الجماعات المحلية والمتمثلة في البلدية والولاية تكريسا للامركزية الإدارية في الجزائر، تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، تمارسان التكفل بحاجات المواطنين في الإقليم من خلال هيئة تداولية وأخرى تنفيذية، ولما كان الأصل في نظام اللامركزية توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهذه الهيئات، تم إرساء ترسانة قانونية لضمان السير الحسن لهذه الهيئات من خلال ما يعرف بالرقابة الإدارية ضمانا للمشروعية التي تحقق وحدة الدولة وتحفظها من التفكك، وهذا ما سنبينه من خلال قانون البلدية10/11، وقانون الولاية07/12.

كلمات دالة : الوصاية الإدارية، الرقابة،الوالي، المجالس المنتخبة

Abstract:

The local communities represented by the municipality and the State are considered as consecration of administrative decentralization in Algeria. They enjoy moral personality and financial autonomy. They exercise care for the needs of citizens in the region through a deliberative and executive body, and since the principle in the decentralized system is the distribution of the administrative function between the central authority and these bodies,

المؤلف المرسل: عبد الحميد شنة: chennaabdelhamid4@gmail.com

a legal arsenal was established to ensure the good functioning of these bodies through what is known as administrative control, To ensure the legitimacy that achieves the unity of the state and preserves it from disintegration, and this is what we will find out from the Municipal Law 10/11, and the State Law 07/12.

Key words: Administrative control; supervision; the governor; elected councils

مقدمة:

إن توسع دائرة المهام الموكلة للدولة وتنوع مشكلاتها، وعجزها عن القيام بأعمالها بدون تفويض أو نقل جزء من صلاحيتها إلى أطراف محلية ، كلها عوامل أدت إلى حتمية التوجه إلى نظام بديل عن المركزية الإدارية، وذلك لتخفيف حدة الضغط عليها، لهذا انتهجت الجزائر كغيرها من الدول في تنظيمها الإداري أسلوبا يتماشى وهذه التغيرات يعرف باللامركزية الإدارية، وهو نظام يقوم أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المستقلة.

ولما كان نظام اللامركزية يستلزم وجود إدارة محلية مستقلة، باعتبارها وسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية، تمتعت الجماعات المحلية بالعناية القانونية من طرف الحكومة تكريسا للامركزية، وذلك للبعد السياسي الذي تأخذه من خلال تمثيل الشعب من جهة، وتسيير شؤونه من جهة أخرى، إضافة إلى تمتعها بالاستقلالية المالية والإدارية وسلطة اتخاذ القرار.

إن استقلال الجماعات المحلية لا يعني الانفصال التام عن السلطة المركزية، بل تبقى خاضعة لرقابتها، وذلك ضمانا لحسن سير الوظيفة الإدارية، والمحافظة على كيان ووحدة الدولة ذلك أن الرقابة الإدارية من أهم الإشكاليات التي رافقت تطبيق نظام اللامركزية، حتى احتلت الصدارة في العملية الإدارية، وصارت مدخلا للإصلاح الإداري والتنمية، ولهذا أصبح تنظيمها ضرورة حتمية قبل ممارستها على المجالس المحلية، حتى لا تتجاوز هذه المجالس الحدود التي رسمها لها القانون من جهة وتحفظ مكانتها من جهة أخرى، وعليه فإن الإشكالية الأساسية لهذه الدراسة تتمثل في الطرح التالي:

ما هي آليات الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي وفق قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 07/12؟

ولمعالجة هذه الإشكالية تم تقسيم الدراسة إلى محورين، حيث سنعرض في المحور الأول ماهية الرقابة الإدارية من خلال الإحاطة بتعريفها، وأهدافها، وأهميتها، أما في المحور الثاني سنبين آليات الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين في فرعين، الفرع الأول مخصص لآليات الرقابة الإدارية في قانون البلدية10/11، أما الفرع الثاني فيتعلق بآليات الرقابة الإدارية في قانون الولاية07/12.

1– المحور الأول:ماهية الرقابة الإدارية

يمكن بداية أن نبين أن علاقة المركز بالأطراف في القانون الإداري تختلف في جوهرها عن علاقة الموصي بالموصى عليه في القانون الخاص (سامي،1996،ص201)، فلا بأس من استعارة مصطلح الوصاية التي تعد صورة من صور الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الجهات اللامركزية، قصد توجيه العمل الإداري عن الانحراف وتحقيق أهدافه، لذلك سنقف على مفهومها، أهميتها وأهدافها.

1–1:تعريف الرقابة:

لإعطاء تعريف دقيق لمصطلح الرقابة، لا بد من التطرق إلى التعريف اللغوي والاصطلاحي

أ– الرقابة لغة:

يرى بعض الفقهاء أن الأصل اللغوي يعود للكلمة الإنجليزية CONTROL وتنقسم إلى قسمين CONTRE وتعني المواجهة، فيما يعني الجزء الثاني ROLL السجل أو القائمة، وأطلقت على القوائم التي كانت تتضمن بعض الأسماء التي يتم بموجبها التحقق من جدية الأسماء الواردة في قائمة أخرى (عبد الفتاح، 1972، ص273).

ب– الرقابة اصطلاحا:

يمكن الإشارة إلى أنه من الصعوبة بمكان تحديد مفهوم اصطلاحي للرقابة، وذلك لاتساع مضمونها وتنوعه، وتعدد تعريفها فكل يعرف من زاوية تخصصه، وهنا سنعرض أهمها للخروج بتعريف إجرائي.

عرفها القانون الفرنسي على أنها: شكل من أشكال ممارسة السلطة الوصية من شخص معنوي من القانون العام على آخر يتمثل في جماعات محلية أو مؤسسة عمومية أو خاصة ذات منفعة عامة، بتدابير تنظيمية ضمانا لحماية القانون، و حماية للمصلحة العامة (شادية وزاوي،2018، ص81).

ويعرفها هنري فايول (henery fayol) أنها: التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطط الموضوعة، والتعليمات المحددة، والمبادئ المقررة (الصيرفي، 2007، ص ص11،12).

ويرى الفقيه ريفيرو (rivero) أنها: رقابة تمارسها الدولة على عضو لا مركزي في الحدود المقررة قانونا (rivero,1980,p283).

ويعرفها الفقيه البلجيكي (Jacques dembair) أنها: مجموعة السلطات المحددة التي تمنح السلطة العليا بمقتضى القانون مواجهة القصور الضار أو التجاوز الذي يمكن أن يصدر عن عمال اللامركزية، حفظا للقانون وحماية للمصلحة العامة (dembair,1955,p07).

ويتفق بعض المعاصرين مثل الأستاذ ناصر لباد، عمار عوابدي، وفؤاد العطار أنها: رابطة تنظيمية إدارية، لا تحدث إلا في حالات، ووفقا لأشكال ينص عنها القانون، للتأكد أن العمل يسير حسب الأهداف المرسومة (لباد، د ت ن، ص52).
مما سبق ذكره، يمكن أن نعرف الوصاية الإدارية أنها:

ج– الوصاية الإدارية وحدودها:

هي رقابة قانونية تتولى بمقتضاها هيئات مركزية عملية الإشراف والمتابعة لعمل هيئات لامركزية عن طريق مراقبتها ومراقبة أعمالها وأعضائها للتأكد من مدى احترامها للقانون، لا تمارس إلا في حدود رسمها لها المشرع، وفرضتها استقلالية الجماعات المحلية، وذلك باحترام الجهات الوصية للنصوص الدستورية، وتقيدها بضوابط المشروعية والإجرائية، وكذا احترامها للقوانين والتنظيمات (غربي، 2020، ص54)، وسيتم التركيز في هذه الدراسة على ممارساتها وفق القوانين والتنظيمات.

1–2 أهداف الرقابة الإدارية:

تطورت أهداف الرقابة بتطور وظائف الدولة، فلم تعد مقتصرة على الأنشطة التي تتفق مع القوانين والتنظيمات، بل تعدت ذلك لترقية النشاط الإداري كما وكيفا من جميع الجوانب إداريا، سياسيا، ماليا، وفي التالي جملة من الأهداف التي تسعى الرقابة لتحقيقها.

- ✓ تحفيز المنتخبين على حسن الأداء، بإبعادهم عن كل الجوانب السلبية التي تواجههم طوال العهدة الانتخابية.
- ✓ حماية الدولة من التفكك، بحفظ وحدتها سياسيا، إداريا، اقتصاديا، اجتماعيا، قضائيا (العبادي، 1998، ص143).
- ✓ الوقوف على الانحرافات الإدارية المتمثلة في تحقيق المصالح الشخصية دون العامة، أو العمل لصالح حزب أو جهة دون الدولة، والسهر على تصويبها.
- ✓ ضمان المشروعية في سير المهام، من خلال إلزام المنتخبين التقيد بالقوانين والأنظمة المعمول بها (الكبيسي، 1975، ص141).
- ✓ حفظ المال العام من الإسراف، بالوقوف على إنفاقه فيما ينفع المواطن المحلي، ووفق السياسة العامة للدولة.

الملاحظ أن الأهداف التي تسعى الرقابة لتحقيقها، لا تجعل منها رادعا قانونيا بقدر ما تجعلها محافظا قانونيا قائما على سير العمل الإداري على وجه حسن.

1–3 أهمية الرقابة الإدارية:

للرقابة الإدارية أهمية كبيرة على المنتخبين المحليين، فهي السبيل إلى الانسجام والتوفيق بين أعمال السلطة المركزية والوحدات المحلية، يمكن ذكر بعضها فيما يلي:

- ✓ تمكن السلطة المركزية من التدخل في شؤون الوحدات المحلية، لجعلها تؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية وفق المنظومة القانونية (شادية وزاوي، 2018، ص81).
- ✓ تمكن السلطة المركزية من حماية المواطنين من حدة البيروقراطية الممارسة عنهم من طرف الوحدات المحلية، كما تحمي الوحدات المحلية نفسها من العواقب المترتبة عن سوء التسيير.
- ✓ تساعد السلطة المركزية في التحقق من مدى سير الأعمال في الواقع وفق ما هو مطروح

في البرنامج الوطني، من خلال الاطلاع على الأعمال، ولا يمكن أن يتم ذلك إلا في ظل الرقابة.

2– المحور الثاني: آليات الرقابة الإدارية على المنتخبين المحليين.

الاعتراف للهيئات المحلية ممثلة في البلدية والولاية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وسلطة اتخاذ القرار محليا لا بد أن يقابل بنظام رقابي، لإلزامها باحترام مبدأ المشروعية.

2–1– آليات الرقابة الإدارية في قانون البلدية10/11:

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة، تمس جوانب عديدة من شؤون البلدية، ويقوم بأعماله من خلال مداولات يتم المصادقة عليها على شكل قرارات بمصادقة أغلبية أعضاء المجلس، وقد فرض القانون 11–10 في مواده قيودا على كل الوظائف التي تمارسها البلدية، وذلك بالرقابة الإدارية على الأعضاء، الأعمال، الهيئة ككل (بوضياف، 2010، ص222).

2–1–1– الرقابة على الأعضاء:

يعتبر أعضاء المجلس الشعبي البلدي ملزمون إلى حد ما بحسن السلوك، للمحافظة على مصداقية المجلس من جهة، وحفظ مكانة الناخب في نظر المجتمع، ولضمان ذلك وتفاديا للتراخي والإهمال، أخضع المشرع الجزائري الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصية (الولاية)، بآليات قانونية حددها قانون البلدية 11–10 نوضحها في التالي:

أ– الإقالة:

وتعني زوال صفة العضوية للمنتخب، لم يتم الإشارة إليها صراحة ولكن تم التلميح لها، عند حدوث المانع القانوني، فيمكن للوصاية إقالة أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا، أو في حالة من التنافي، كما يعتبر مستقيلا تلقائيا كل عضو تغيب عن 03 دورات عادية من نفس السنة دون عذر مقبول حسب المادة45 من القانون 11–10 ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي، بعد سماع المعني مع إخطار الوالي بذلك، وفي حالة تخلفه عن جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا (جريدة رسمية، عدد37، 2011)، ويتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا بالمرشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة بقرار من الوالي حسب المادة 41 من نفس القانون.

ب- التوقيف:

حسب المادة 43 من القانون 11-10.يتم توقيف العضو بقرار صادر من الوالي كل عضو تعرض لمتابعة جزائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو كان محل تدابير قضائية لا تسمح له بالاستمرار في ممارسة عهدته إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهات المختصة، فإن كانت صورة الحكم النهائي بالبراءة يتم استئناف مهام العضو تلقائيا وفوريا (جريدة رسمية، عدد37، 2011).

إن الغرض من قرار التوقيف هو الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان الهدف غير ذلك، أي لأغراض سياسية أو حزبية أو مصالح ضيقة، فيعاب على السلطة ويبطل.

ج- الإقصاء:

وفقا للمادة 44 من قانون البلدية، يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 من نفس القانون، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار (بعلي، د ت ن، ص136).

يعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية التوقيف في حال الإدانة، يتفقان في إسقاط العضوية نهائيا للمنتخب، ويختلفان من حيث أن الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية تحول دون بقاء العضو بالمجلس، وتم منح الوالي الصلاحية لتجسيده بقرار.

يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية (بعلي، د ت ن، ص136):

من حيث السبب: السبب القانوني الوحيد هو الإدانة الجزائية

من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية

من حيث المحل: يتمثل في فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية.

من حيث الشكل والإجراء: الإجراء الجوهري هو أن يعلن المجلس الشعبي البلدي الإقصاء.

2-1-2- الرقابة على الأعمال:

يخول للسلطة المركزية فرض الرقابة على أعمال الوحدات اللامركزية، من خلال متابعة مداولات المجلس وفق آليات بينها قانون البلدية11-10، وذلك باشتراط التصديق عليها، وإلغاء غير الشرعية منها، أو حلول السلطة المركزية محل إنجاز أعمال البلدية، وهذا ما سيتم تفصيله.

أ-التصديق (المصادقة) :

هو مظهر من مظاهر الرقابة الممارسة من السلطة الوصية على أعمال المجلس، يعطي للقرار الذي تجمع الجهات اللامركزية اتخاذه صلاحية التنفيذ (بن مشري، د ت ن، ص108)، لأن الوصاية تقرر بمقتضاه أن هذا العمل يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، لعدم خرقه القواعد القانونية أو المساس بالمصلحة العامة (شيخ، 2010-2011، ص234)، ويكون هذا التصديق على وجهين، صريح وضمني، وهذا ما سيتم عرضه:

***المصادقة الصريحة:**

يخول للوالي وجوب اتخاذ قرار صريح، بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي المعروضة عليه في أجل أقصاه (30) يوما من تاريخ إيداعها، وإلا صارت المصادقة ضمنية وتكون المداولة بعدها قابلة للتنفيذ (جريدة رسمية، عدد37، 2011)، سيما المداولات المتضمنة ما نصت عليه المادة57 من قانون البلدية 11-10 وهو ما تعلق بالميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية (جريدة رسمية، عدد37، 2011)، وواضح من نص المادة أن المواضيع حساسة وذات خطورة كبيرة، لأنها تتعلق بالأطراف الأجنبية، وبالخزينة العامة لذلك وجب المصادقة الصريحة عنها.

***المصادقة الضمنية:**

تكون المصادقة ضمنية إذا تجاوزت الفترة التي حددها المشرع بـ (21) يوما، دون إدلاء الوالي برأيه أو قراره، فتعتبر بذلك نافذة مداولات المجلس الشعبي البلدي التي نصت عليها المادة 56 من القانون 11-10 وهي عموما كل المداولات التي تخلوا من المسائل الواردة في نص المادة57 من نفس القانون.

ب-الإلغاء (البطلان):

هو آلية قانونية، يمكن بمقتضاها منح الجهة الوصية إزالة قرار إداري صادر عن هيئات لامركزية، لعدم مشروعيته ومخالفته قواعد النظام العام وذلك ترسيخا لشفافية العمل الإداري وتحقيقا لمبدأ النزاهة، ويكون ذلك بنص قانوني، كما نميز نوعين فهناك إلغاء نسبي وإلغاء مطلق.

***الإلغاء المطلق:**

تلغى بحكم القانون بعض المداولات كليا، وهذا ما تبينه نصوص من القانون 11-10، فتعتبر ملغاة كليا كل مداولة تعالج موضوعا خارج صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي

البلدي، المتخذة خرقا للدستور والغير مطابقة للقانون والتنظيمات، التي تمس دين ولغة الدولة وترسخ للممارسات الجهوية والمحسوبية، والمداولات الغير محررة بالعربية، ويكون التصريح ببطلان المداولة بقرار من الوالي (بوضياف، 2012،ص ص289-291).

***الإلغاء النسبي:**

نصت المادة 60 من القانون 11-10 أن المداولات قابلة للإلغاء إذا مست مصلحة شخصية لأحد الأعضاء، وذلك للحفاظ على مصداقية المجلس، ومكانته وسط المنتخبين، فألزم الأعضاء بالتصريح للرئيس في حال وضعية تعارض المصالح حسب الفقرة03 من المادة60 ، وألزم الرئيس الإفصاح للأعضاء حسب الفقرة04 من نفس المادة (بوضياف، 2012،ص ص289-291)، محاولة لسد منافذ الفساد، وإبعاد الأعضاء عن الشبهات وصرف اهتمامهم إلى التنمية المحلية فقط، فتبطل هنا المداولة بموجب قرار معلل عن الوالي حسب الفقرة 02 من المادة60 من القانون 11-10، دون الإشارة إلى مدة معينة من باب محاربة الفساد بكل الوسائل القانونية (بعلي، 2013، ص172).

ج-الحلول (الاستبدال):

يعرف الحلول على أنه سلطة تمكن الجهة الوصية من التقرير بدل البلدية، أي قيام الجهات المركزية ممثلة في الوالي مقام الجهات المحلية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية ، التي أهملتها البلدية، حماية للمصلحة العامة (حمادو، 2011، ص56)، ويعد هذا النوع أخطر صور الرقابة لأنه انتهاك صارخ لمبادئ الاستقلالية الذي تتمتع به الهيئات المحلية، فيمكن للوصاية (الوالي) أن تحل محل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التي يجيزها القانون، ونميز نوعين من الحلول، فهناك حلول إداري وآخر مالي.

***الحلول الإداري:**

أجازت المادة 100 من قانون البلدية11-10 للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي عند تقصيره في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على الأمن والسلامة، والنظافة والسكينة العامة، وديمومة المرفق العام (جريدة رسمية، عدد37، 2011)، عند عدم استجابة رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إنذاره، كما تنص المادة 02/142 من نفس القانون، أنه يمكن للوالي إصدار أمر بإيداع الوثائق المهملة التي تكتسي طابع الأهمية في أرشيف الولاية (جريدة رسمية، عدد37، 2011).

***الحلول المالي:**

تشير المواد186،183،102 من قانون البلدية11-10 إلى أحقية الوالي للمصادقة على الميزانية وتنفيذها، في حال اختلالات تعترض المجلس الشعبي البلدي تحول دون التصويت عنها، ويكون هذا التدخل بعد استدعاء المجلس للمصادقة على الميزانية في دورة غير عادية (جريدة رسمية، عدد37، 2011)، وتمتد سلطة الوالي إلى ضبط الميزانية إذا لم تنص على النفقات الإلزامية وهذا بعد إعذار المجلس، فمن ذلك نادرا ما يتم اللجوء إلى هذه الإجراءات حفظا لحرية البلدية واستقلالها.

2-1-3- الرقابة على الهيئة ككل:

تأخذ الرقابة على المجلس الشعبي البلدي أشكالا متعددة، منها الرقابة عليه كهيئة في حد ذاتها من خلال سلطة الحل فقط، حسب القانون 11-10 الذي يتم بموجبه إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا، وتجريد أعضائه من صفة العضوية (بوضياف، 2012، ص39)، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة، وبينت المادة 46 من نفس القانون الحالات التي يتم بسببها حل المجلس الشعبي البلدي(جريدة رسمية، عدد37، 2011)، وتتمثل في:

حالة خرق لأحكام الدستور، إلغاء انتخابات أعضاء المجلس، الاستقالة الجماعية، وجود اختلالات خطيرة في التسيير تمس بمصالح المواطنين، في حلة الخلافات الخطيرة بين الأعضاء، في حالة ضم بلديات أو تجزئتها، في حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

2-2- آليات الرقابة الإدارية في قانون الولاية 07/12:

تتمتع السلطة المركزية (وزارة الداخلية) بسلطة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي باعتباره جهاز المداولة على مستوى الولاية، لضمان مشروعية قراراته، من خلال نظام قانوني يحكم الأعضاء، الأعمال، والهيئة ككل.

2-2-1- الرقابة على الأعضاء:

تتوافق هذه الرقابة مع تلك الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، من حيث خضوعهم وتطبيقهم للقانون، وإمكانية توقيفهم أو اقصائهم أو إقالتهم، و الاختلاف يكون في الجهة الممارسة للرقابة والأسباب المؤدية لها فقط.

أ-الإقالة :

وهي رقابة مهمة، تعترض الأعضاء منفردين، سببها الغياب لأكثر من 03 دورات من نفس السنة حسب المادة43 من قانون الولاية 12-07، وذلك لما للغياب من انعكاس سلبي على

مصداقية المجالس، فجاءت الإقالة كعقوبة، لتحفظ انضباط المنتخبين واستقلالية المجالس، وضمان مبدأ المشروعية، كما أنه في حالة الاستقالة النهائية للعضو، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز 30 يوما بالمترشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة وهذا ما تضمنه المادة41 من نفس القانون، كما يعتبر مستقيلا بقوة القانون من ثبت أنه في حالة عدم القابلية للانتخاب وأنه في حالة التنافي أو التعارض (جريدة رسمية، عدد12، 2012).

ب-التوقيف:

نصت المادة 45 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية على أنه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل عضو محل متابعة قضائية، بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، ويعلن التوقيف بقرار معلل من الوصاية (وزير الداخلية) إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حال البراءة يستأنف العضو مهامه تلقائيا وفوريا (جريدة رسمية، عدد12، 2012)

ج-الإقصاء:

هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية، يمس الأعضاء الذين يثبت أنهم تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تناف نص عنها القانون، وهذا وفقا للمادة 44 من قانون الولاية 12-07، كما يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، وتثبت الوصاية الإقصاء بقرار، وهذا حسب المادة 46 من نفس القانون، كل هذا يؤكد أن قرار الإقصاء يسعى للحفاظ على نزاهة التمثيل الشعبي ومصداقيته.

2-2-2- الرقابة على الأعمال:

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي للعديد من صور الرقابة من طرف الوصاية (وزارة الداخلية)، فهي تراقب أعمال المجلس من ناحية المشروعية ، ومن الناحية الإيجابية والسلبية، وهذا عن طريق التصديق، الإلغاء، الحلول، وهذا ما سيتم تفصيله.

أ-التصديق (المصادقة):

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي هي الأخرى إلى سلطة الوصاية، وذلك لضمان عدم مخالفتها القانون أو تعارضها مع المصلحة العامة، فجاء في المادة 02/52 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية أنه يرسل مستخلص من المداولة إلى الوالي مقابل وصل استلام في أجل 08 أيام للمصادقة عليها أو إلغائها، ووضحت المادتين 54،55 من نفس القانون أنواع التصديق وهما:

***المصادقة الصريحة:**

يكتسي طابع الأهمية بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي، لذلك يشترط المصادقة الصريحة ليتم تنفيذها، وهي كل المداولات التي تضمنت ما جاء في نص المادة 55 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، فلا تنفذ المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة وفي أجل أقصاه 21 يوما كل مداولة تضمنت الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.

***المصادقة الضمنية:**

بينت المادة 54 من القانون 12-07 أن المداولات تصبح نافذة وسارية المفعول بعد 21 يوما من إيداعها الولاية، فإذا لم يقم الوالي بإلغائها تكون في حكم المصادق عليها، وفي هذا تكريس لمبدأ استقلال الجماعات من خلال من المجلس سلطة إصدار القرار الذي يخص الشؤون المحلية.

ب-الإلغاء (البطلان):

يعتبر وسيلة لاحقة للرقابة، يتم بمقتضاه إنهاء قرار صادر عن المجلس الشعبي الولائي اتخذ خرقا للدستور أو مس بالمصلحة العامة، ويكون من اختصاص وزير الداخلية بموجب قرار يلغي المداولة مطلقا أو نسبيا (بوضياف، 2012، ص40).

***الإلغاء المطلق:**

بينت المادة 53 من القانون 12-07 حالات تلغى فيها مداولات المجلس الشعبي الولائي مطلقا، وحدد الجهة المخولة لهذا الإلغاء، وهي كل مداولات اتخذت خرقا للدستور أو القوانين والتنظيمات، وذلك تجسيدا لمبدأ سيادة القانون (جريدة رسمية، عدد12، 2012)، التي تمس برموز وشعارات الدولة، الغير محررة بالعربية (جريدة رسمية، عدد12، 2012)، المتخذة خارج مقر المجلس، وخول للوالي سلطة الإلغاء برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل 21 يوما لإقرار الإلغاء.

***الإلغاء النسبي:**

جاء في المادة 56 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، أن مداولات المجلس تكون قابلة للإلغاء إذا مست بمصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس أنفسهم أو أزواجهم أو أصولهم أو

فروعهم ، بمن في ذلك الرئيس، ويتم إعلام كل طرف الآخر، حفاظا على المصلحة العامة وشفافية العمل ودعما لنزاهة التمثيل (جريدة رسمية، عدد12، 2012)، ويكون هذا الإلغاء بإجراء رفع دعوى قضائية من الوالي أمام المحكمة المختصة خلال 15 يوما تلي اختتام دورة المجلس التي اتخذت خلالها المداولة (جريدة رسمية، عدد12، 2012) .

ج–الحلول (الاستبدال):

هو آلية رقابة وصائية، ويعني أن تحل الجهة المركزية (وزارة الداخلية) محل الجهة اللامركزية (المجلس الشعبي الولائي) في القيام بالتزاماتها بعد إخطارها مسبقا، وفقا لإجراءات يحددها القانون، ونظرا لخطورتها على المجلس حصرها المشرع في الحلول المادي فقط دون الإداري، وهذا ما بينته المادتين 169،168 من القانون 12-07 بالإشارة إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عنها، خاصة إذا ترتب عنها عجز، كما يحق لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية التدخل لاتخاذ تدابير موازنتها ، بعد الأخذ برأي الوالي (جريدة رسمية، عدد12، 2012).

2–2–3– الرقابة على الهيئة ككل:

يخضع المجلس كهيئة إلى صورة من صور الرقابة الوصائية، تتمثل في الحل، ويأتي بشكل عقوبة جماعية يتم من خلالها عزل جميع الأعضاء وتجريدهم من صفة العضوية، في حالات نصت عليها المادة 48 من القانون 12-07، كحالة خرق أحكام دستورية، أو استقالة جماعية للأعضاء، إذا أصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، في حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس، ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير من وزير الداخلية (جريدة رسمية، عدد12، 2012)، دون إغفال ديمومة المرفق العام، وذلك بتعيين مندوبية ولائية تمارس الصلاحيات إلى غاية تنصيب مجلس جديد(سويقات، 2015، ص152).

الخاتمة:

من خلال ما سبق ذكره، يمكن الفهم أن المجالس المنتخبة منحت استقلالية تمكنها من اتخاذ القرار على مستوى الإقليم، لكن تم ضبطها برقابة تمارسها الوصاية، تأخذ جوانبا متعددة ومن ذلك نستخلص النتائج التالية:

النتائج:

- ✓ رغم تمتع الوحدات المحلية بالاستقلالية، إلا أن عملها يبقى في إطار السياسة العامة للدولة.
- ✓ تعد سلطات التوقيف، الإقصاء، الإقالة الممارسة على الأعضاء مشددة، لأن مسألة الانضباط قد تحد من تصرفاتهم ومبادرتهم فيقل بذلك مستوى أدائهم.
- ✓ يعتبر استبعاد صلاحية تنفيذ المداولات عن رئيس المجلس الشعبي الولائي وجعل الوالي جهازا تنفيذيا للمجلس أمرا صعبا، لأنه يجعل رئيس المجلس يأخذ شكلا صوريا.
- ✓ تعيين المندوبية الولائية للتسيير، عند حل المجلس الشعبي الولائي هو انتقال واضح من نمط اللامركزية إلى نمط عدم التركيز الإداري، وهذا خرق للدستور الذي يجعل من الوحدات المحلية قاعدة للامركزية .

الاقتراحات:

من خلال النتائج المتوصل إليها من هذه الدراسة، وتكريسا لمبدأ اللامركزية، ودعما لاستقلال الوحدات المحلية يمكن أن نقترح هذه التوصيات:

- ✓ يؤثر المستوى العلمي في سلوك وتصرفات المنتخبين، لذلك يجب أن يكون من الشروط للترشح، لأن في ذلك توسعة في الرقابة على الأعضاء.
- ✓ التخفيف من الرقابة الوصائية، واستبدالها بالقضائية، لإلغاء القرارات، وهذا فيه نوع من منح حرية ملموسة للهيئات المحلية لمزاولته أعمالها في أريحية.
- ✓ الحد من الازدواجية الوظيفية للوالي باعتباره ممثلا للولاية و هيئة وصية في نفس الوقت.
- ✓ إخراج رئيس المجلس الشعبي الولائي من الدائرة الضيقة التي حصرته بتغييبه عن تنفيذ مداولات المجلس،بمنحه صلاحيات تنفيذها، وبقاء الوالي كممثل للدولة.

- ✓ إلزامية إعادة النظر في كل ما له علاقة بالرقابة في القانون 11-10 والقانون 12-07 سيما مع عزم الحكومة مراجعة قانون الجماعات المحلية، وذلك لإرساء نظام لا مركزي حقيقي.

المراجع:

الكتب باللغة العربية:

- بعلي،محمد الصغير، **القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)**، دار النشر والتوزيع، الجزائر،2013.
- بوضياف، عمار، **شرح قانون البلدية**، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر،2012 .
- بوضياف، عمار، **التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق**، ب ط، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- سامي، جمال الدين، **أصول القانون الإداري**، الجزء الأول،د ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،1996 .
- حسن، عبد الفتاح ، **مبادئ الإدارة العامة**، دار النهضة العربية،1972.
- الصيرفي، محمد ، **الرقابة الشعبية على أداء القطاع الحكومي**، (د ب ن)، دار الكتاب القانوني،2007.
- العبادي، محمد وليد، **الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن**، دط، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن،1998 .
- لباد، ناصر ، **سلسلة القانون : الأساسي في القانون الإداري**، ط1، دار المجدد للقانون الإداري، الجزائر.
- الكبيسي، عامر، **الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق**، دار الحرية للطباعة، بغداد،1975 .

المجلات:

- بن مشري، عبد الحليم ، **نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، العدد 06 ، د س ن.
- بعلي، محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية: **نظرية التنظيم الإداري–الإدارة العامة الجزائرية**، ب ط، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، د س ن.
- شادية، رحاب وزاوي،أحمد، **الوصاية الإدارية كإحدى المعيقات القانونية للجماعات الإقليمية**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية،العدد12،جانفي 2018، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة.
- غربي، أحسن، **حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد02، 2020،جامعة 20 أوت سكيكدة، الجزائر.

القوانين:

– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (10/11)، المؤرخ في 2011/06/22، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد37 ، الصادرة في 2011/07/03.

– الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (07/12)، المؤرخ في 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد12 ، الصادرة في 2012/02/29.

الأطروحات:

– شيخ، عبد الصديق، «**الإستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية**»، أطروحة دكتوراه في القانون العام ،جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2010.

– سويقات، أحمد، «**الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر**»، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر، بسكرة،2015.

الرسائل:

– حمادو، دحمان، «**الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية** »، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان،2011.

مراجع بالغة الأجنبية:

Les livres

-J.Rivero, **Droit administratif**, Dallaz, paris, 1980.

-Jaques Dembair :**les actes de la tutelle administrative en droit belge** , bruxcelle,1955.