

واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد

بقلم: أ / بلغال بلال

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة خميس مليانة

مقدمة :

كرست الدولة الجزائرية على غرار دول العالم، في تنظيمها الإداري ، على مبدئي ، مبدأ المركزية الإدارية، ومبدأ اللامركزية الإدارية ، فالمركزية تعني قصر وحصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية دون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى ، و هذا من أجل درء مخاطر الانشقاق وحماية مبدأ وحدة الدولة¹، أما اللامركزية، فتعني توزيع السلطات الإدارية بين هيئات السلطة المركزية، وبين هيئات عمومية محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية ، و لكنها تعمل تحت رقابة السلطة الإدارية المركزية².

و يتجلى الاطار الدستوري للامركزية الإدارية في أحكام المواد 14 و 15 و 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، بحيث تنص المادة 14 على ما يلي : " المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية." وأما المادة 15 تنص على ما يلي : " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. وعليه تعتبر الولاية جماعة إقليمية لامركزية ، في تقديم الخدمة العمومية للمواطن المحلي ، و تحسين وضعيته الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية من أجل تحقيق التنمية المحلية على وجه بالدرجة الأولى.

و يتجلى الإطار التشريعي لنظام الولاية، في ثلاثة نصوص قانونية ، و هي :

1 – الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23/05/1969، المتعلق بالولاية³، بحيث صدر هذا القانون في ظروف جد صعبة، وهذا من أجل وضع حدا للنظام القانوني الموروث من الدولة الفرنسية، حتى يكتمل الاستقلال الإداري والسياسي للدولة الجزائرية حديثة الاستقلال .

2 – القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07/04/1990، المتعلق بنظام الولاية⁴، فهذا القانون صدر وفقا لمبادئ واحكام جديدة اقرها الدستور لسنة 1989، وعلى رأسها الغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية .

3 – القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21/02/2012، المتعلق بالولاية⁵، الذي صدر بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر، لتغطية الثغرات القانونية المتواجدة في القوانين السالفة الذكر، واستجابة للتطور العلمي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي التي عرفته البلاد، وهذا من أجل جعل هذه الولاية المكان المناسب والفضاء الواسع لتقديم الخدمة العمومية الجوارية.

وعلى هذا الأساس حمل هذا القانون العديد من الأحكام الجديدة التي مست عمل وسير وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي ورئيسه والوالي، والموارد المالية للولاية، والرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء

وأعمال المجلس الشعبي الولائي ، فهذه الأخيرة تم توسيعها و تشديدها من أجل جعل الولاية دائرة إدارية غير ممرضة ، تعكس نشاط السلطة الإدارية المركزية أكثر من أنها جماعة اقليمية لامركزية من جهة ، و المحافظة على مبدأ وحدة الدولة من جهة أخرى .

ومن هذا المنطلق، يمكننا طرح الإشكالية الآتية : فما هو واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد ، و هل اتجهت نحو التوسيع أم التخفيف ؟.

سنتكون الإجابة على هذه الإشكالية في شكل مبحثين ، بحيث تضمن المبحث الأول عموميات حول الرقابة الوصائية ، الذي يحتوي على مطلبين ، فتضمن **المطلب الأول** التعريف التشريعي للوصاية الإدارية ، أما **المطلب الثاني** تضمن التعريف الفقهي للوصاية الإدارية .

أما **المبحث الثاني** فخصصناه لدراسة مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ، الذي يحتوي بدوره على مبحثين ، فتضمن **المطلب الأول** مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس، **المطلب الثاني** فقد تضمن مظاهر تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس ككل ، أما **المطلب الثالث** خصصناه لدراسة مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس .

المبحث الأول: عموميات حول الرقابة الوصائية

سنتناول بالدراسة تحديد معنى الوصاية الإدارية على المستوى التشريعي

(**المطلب الأول**) ، ثم على المستوى الفقهي (**المطلب الثاني**) .

المطلب الأول: التعريف التشريعي للوصاية الإدارية

تكلمت كل الدساتير و المواثيق و القوانين الوطنية الجزائرية عن فكرة " الرقابة " على حساب فكرة "

الوصاية الإدارية " ، فنجد على سبيل المثال **184** الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على

فكرة "الرقابة" و نفس الشيء بالنسبة للمادة **14** من الدستور لسنة 1996 ، و التي تنص : " تقوم الدولة على

مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية .

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية ."

أما فيما يخص المواثيق الوطنية ، فنجد على سبيل المثال، الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976

نص على فكرة الرقابة ، و هذا ما نستشفه في إحدى فقراته و التي تنص " يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق

القوانين و توجيهات الدولة و تعليماتها تطبيق حقيقيا و تسهر على احترام أصول الانضباط و الشرعية و تجارب البيروقراطية و شتى أنواع التباطؤ الإداري ."

أما القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية ، كقانون البلدية رقم 10/11 ، و قانون الولاية رقم 07/12

كلها كرست فكرة " الرقابة الوصائية " على حساب فكرة " الوصاية الإدارية " .

و في الأخير نستنتج أن المشرع الجزائري ، لم يعط تعريفا شاملا للرقابة الوصائية ، و إنما اكتفى

بالإشارة إليها .

المطلب الثاني: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية

حاول العديد من فقهاء القانون إعطاء تعريفا دقيقا للوصاية الإدارية⁶ ، نذكر منها ، التعريف الذي ورد

للأستاذ " شارل دباش " ، بحيث يعرفها على النحو الآتي : " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات

الإقليمية ، التي تنشأ عن سوء الإدارة ، من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون ، بالنسبة

لإقليم الدولة ، بأكمله على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا ، حماية لاستقلال الوحدة

المشمولة بالوصاية المذكورة ."⁷

كما يمكن ذكر تعريف آخر ، الذي ورد للأستاذ " زين العابدين " ، بحيث يعرف الوصاية الإدارية ، بأنها : " الوصاية الإدارية هي السلطات الإدارية المحددة ، و الممنوحة بموجب القوانين النافذة لسلطة العامة العليا ، لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية ، بهدف حماية المصلحتين العامة و المحلية . " و تجدر الإشارة أن هذه التعاريف ، أهملت العناصر الأساسية للوصاية الإدارية ، و من بين هذه العناصر مثلا : مبدأ المشروعية ، الجهات المخولة لممارسة الوصاية الإدارية ، الوسائل المستعملة في ممارسة الوصاية الإدارية .

و عليه نستنتج من خلال هذين التعريفين ، تعريفا بسيطا للوصاية الإدارية بأنها " مجموع الصلاحيات و السلطات التي يقرها القانون ، لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي ، لمراقبة أشخاص الجماعات الإقليمية ، و أعمالهم ، بهدف حماية المصلحة العامة من جهة ، و المحافظة على وحدة كيان الدولة ، و احترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى . " ⁸

و عليه يمكن أن نستنتج من خلال هذا التعريف ، العناصر الأساسية للوصاية الإدارية و هي :

- 1- تعتبر الوصاية الإدارية هي حلقة وصل بين المركزية و اللامركزية من جهة ، و ركن من أركان اللامركزية الإدارية من جهة أخرى .
- 2- تتصرف الوصاية الإدارية على أعضاء و أعمال هيئات اللامركزية ، بهدف حماية مبدأ المشروعية و المصلحة العامة.
- 3- تتصرف الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي .
- 4- لا وجود لوصاية إدارية ، بدون نص قانوني صريح ، و لا وجود لوصاية إدارية ، تتعدى محتوى النص القانوني ⁹.

المبحث الثاني: مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي

نص قانون الولاية الجديد رقم 07-12 ، على الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ، بحيث تميزت باتساع الكبير ، مقارنة ما كان معمول به في قانون الولاية القديم رقم 09-90 ، و هذا من أجل جعل الولاية دائرة إدارية غير ممركرة ، تعكس نشاط السلطة المركزية ، أكثر من أنها جماعة إقليمية لامركزية ، و عليه سيتم معرفة أولا مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس ، و ثانيا مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس ككل، وأخيرا التعرض إلى مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس .

المطلب الأول: مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس

نصت مواد 42 و 43 و 44 و 45 و 46 من قانون الولاية رقم 07/12 على ثلاث صور الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي و تتمثل في : الإقصاء ، و التوقيف ، و الاستقالة ، لذا سنعالج هذه الحالات بالتفصيل على النحو الآتي :

الفرع الأول: الإقصاء

نظم قانون الولاية رقم 07-12 أحكام الإقصاء في المادتين 44 و 46 . فنجد الفقرة الأولى من المادة 44 تؤكد على أنه يقضى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي إذا ثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو وجد في حالة التنافي المنصوص عليها قانونا، ومع العلم أن الإقصاء لا يكون إلا بقرار صادر من طرف وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية والثالثة، أما الفقرة الرابعة نجدها أعطت الحق للعضو المنتخب المعني بالقرار تقديم الطعن القضائي في قرار الإقصاء أمام مجلس الدولة، في أجل أقصاه أربعة أشهر من تاريخ تبليغ هذا القرار¹⁰، وما يلاحظ من خلال هذه الفقرة أنها لم تلزم الجهة الوصية بتسبيب قرار الإقصاء، وهذا مما يعقد من مهمة القاضي الإداري في مراقبته لهذا القرار خاصة وأن الجزائر، لا يوجد فيها قضاة إداريين متخصصين¹¹، بل فيها قاضي إدارة ، و ليس قاضي إداري بالمعنى الكلمة .

والجدير بالملاحظة أن الفقرة الأولى من المادة 40 من قانون الولاية رقم 09-90 اعتبرت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي المنصوص عليها قانونا من بين حالات الاستقالة على خلاف الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون الولاية رقم 07-12 ، التي جعلت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي المنصوص عليها قانونا ، من بين حالات الإقصاء ، و منه أن الإقصاء هو أقصى عقوبة من الاستقالة ، و بالتالي نستنتج أن الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون الولاية رقم 07-12 شددت من الرقابة الوصائية في هذا الجانب .

بالإضافة إلى ذلك، إذا كان أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي محل إدانة جزائية نهائية بسبب ارتكابه جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، فيقضى بقوة القانون، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 46 بفقراتها الثلاثة من قانون الولاية رقم 07-12 ، لكن ما يلاحظ من الفقرة الثانية من نفس المادة من خلال مصطلح " إدانة جزائية نهائية" أنها توفر الحماية القانونية للمعني بالقرار، وتفعل أيضا مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث استبعد المشرع صراحة حكم المحكمة حتى ولو كان يدين العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، وانتظار القرار النهائي الذي يصدر عن المجلس القضائي¹² و زيادة على ذلك يبدو بأن المشرع أصاب عندما جعل قرار إقصاء الذي يصدره وزير الداخلية يكون بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي من خلال عبارة " يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة." الواردة في الفقرة الثانية من المادة 46 ، وهذا ما يؤدي إلى استبعاد القرار الإداري الانفرادي. ومع العلم أنه لا يوجد هناك أي اختلاف بين أحكام المادة 46 بفقراتها من قانون الولاية رقم 07-12، وأحكام المادة 44 من قانون البلدية رقم 10-11، فيما يخص مسألة الإقصاء بين القانونين.

وفي حالة إقصاء المنتخب، يجب استخلافه في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، وهذا ما أكدته المادة 41 من قانون الولاية الجديد.

وفي الأخير يمكن القول أن قانون الولاية رقم 07-12 كسابقه عالج الإقصاء بشيء من الاختصار والاقتضاب، لذا كان من المفروض عليه أن يتناوله بشيء من التفصيل، بحيث أصبح الإقصاء يشكل إحدى الوسائل الضاغطة، بيد الأجهزة المركزية اتجاه الجماعات الإقليمية، وهذا ما قد يمس باستقلالية هذه الجماعات.¹³

الفرع الثاني: التوقيف

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية المنتخب، لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها، ونظمت أحكامه بموجب المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 ومن خلال هذه المادة نستنتج أن قرار توقيف العضو المنتخب يكون بناء على جملة من الشروط:

1- من حيث السبب

يكون توقيف العضو المنتخب بالنسبة للمجلس الشعبي الولاوي، في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صريحة، وهذا ما أكدته الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12، لكن ما يلاحظ من هذه الفقرة أنها استبعدت بصفة صريحة "المخالفة" وهذا ما نستشفه صراحة من خلال عبارة " بسبب جنائية أو جنحة " ومع العلم أن مضمون الفقرة الأولى من المادة 43 من قانون البلدية رقم 10-11 هو نفسه مضمون الفقرة الأولى من المادة 45 السالفة الذكر، إلا أنها أضافت عبارة جديدة وهي "...أو كان محل تدابير قضائية.." وهذا ما يدل على أن هذه الفقرة وسعت من مجال إيقاف المنتخب الولاوي.

وتجدر الإشارة أن الفقرة الأولى من المادة 41 من قانون الولاية رقم 09-90 لم تحدد بدقة نوع المتابعة القضائية، وهذا ما لاحظناه من عبارة "إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية.." ويفهم من ذلك منح السلطة التقديرية للجهة الوصية في توقيف العضو المنتخب أو عدم توقيفه، وهذه السلطة التقديرية قد تشكل خطر على مناصب أعضاء المجلس الشعبي الولاوي، مما يؤدي إلى المساس باستقلالية الولاية. وفي الأخير إذا صدر حكم قضائي نهائي من طرف المجلس القضائي، يقضي ببراءة المنتخب، فإن هذا الأخير يستأنف ممارسة مهامه الانتخابية مباشرة، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12. وعليه هذه الفقرة تعتبر جديدة وغير منصوص عليها في المادة 41 من قانون الولاية رقم 09-90.

2 - من حيث الاختصاص

إن الفقرة الثانية من المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12، وأيضا الفقرة الثانية من المادة 41 من قانون الولاية رقم 09-90، نجدها تحدد بصفة صريحة الجهة المخولة بإصدار قرار توقيف العضو المنتخب، والمتمثلة بالأساس في الوزير المكلف بالداخلية.

3- من حيث المحل

يتمثل موضوع محل قرار التوقيف، في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولاوي لمهامه الانتخابية كأن لا يحضر لأشغال المجلس مثلا، وهذا ما نصت عليه صراحة في الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 من خلال عبارة " لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة"، ومنه لا يمكن تصور المنع هنا خارج إطار الحبس.

4- من حيث الشكل والإجراءات

انطلاقا من الفقرة الأولى والثانية من المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 يتضح لنا أن قرار توقيف المنتخب الولاوي، يتم وفقا لإجرائيين هما:

1- الإجراء الأول : يجب أن يتم توقيف العضو المنتخب بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، والحكمة التي أرادها المشرع تحقيقها هو المحافظة على مصداقية هيئة التداولية.

2- الإجراء الثاني : يثبت قرار توقيف العضو المنتخب بموجب قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية . وما يمكن ملاحظته من كلمة "يمكن" أن المجلس الشعبي الولائي له الحرية الكاملة في توقيف العضو المنتخب حتى وإن كان محل متابعة قضائية تحول دون حضوره لأشغال المجلس، وهنا لا نؤيد المشرع فيما ذهب إليه، طالما ثبت وجود متابعة قضائية تجعل عدم إمكانية حضور العضو أشغال المجلس لذا وجب توقيفه، ومنه يجب حذف كلمة "يمكن" واستبدالها بكلمة "يجب"، وهذا بهدف تثمين وتقوية مكانة المجلس الشعبي الولائي على حساب السلطة المركزية (وزير الداخلية) هذا من جهة ، و من جهة أخرى جعل قرار توقيف العضو المنتخب الصادر من طرف وزير الداخلية يصدر بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي. بالإضافة إلى ذلك نجد أن كلمة " قرار معطل " الواردة في نفس الفقرة المذكورة أعلاه، تشكل ضمانة قانونية للمعني بالقرار بحيث أن التسبب له فوائد عدة للمعني بالأمر، وللرأي العام، وللوزير مصدر القرار، ولشرعية الأعمال الإدارية¹⁴.

الفرع الثالث: الاستقالة

نظم قانون الولاية رقم 07-12 أحكام الاستقالة بموجب المادتان 42 و43، بحيث نجد الفقرة الأولى والثانية من المادة 42 تؤكد على أن استقالة العضو المنتخب تكون سارية إذا قرر أعضاء المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، على خلاف ما كان معمول به في الفقرة الثانية والثالثة من المادة 39 من قانون الولاية رقم 09-90، بحيث كانت استقالة العضو المنتخب في ظل هذا القانون تكون سارية من تاريخ استلام رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستقالة أو بعد شهر من تاريخ إرسالها إليه، ومنه نستنتج أن المجلس الشعبي الولائي ليس له أي قرار أو رأي بشأن استقالة العضو المنتخب، خاصة من خلال عبارة " يعلم الرئيس، المجلس الشعبي الولائي في أقرب فرصة .." الواردة في الفقرة الثالثة من المادة 39 من قانون الولاية رقم 90-09، والجدير بالملاحظة أن استقالة العضو المنتخب في المادة 42 من قانون الولاية رقم 07-12 جاءت مضبوطة ودقيقة، لكنها تمتاز بالصعوبة، وهذا من أجل المحافظة على مبادئ حسن وسير الولاية بانتظام في أداء مهامها من جهة، ومن جهة أخرى تفادي حدوث ظاهرة كثرت الاستقالات المقدمة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وهذا تماشياً مع سياسة مبدأ اللامركزية.

وفي الأخير نصت المادة 43 من قانون الولاية رقم 07-12 على مسألة جديدة فيما يخص الاستقالة لم تكن موجودة في قانون الولاية رقم 09-90، ومفادها يعتبر كل عضو مستقلاً إذا تغيب بدون مبرر في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي ، و ما يجب التنبيه إليه أن المادة 37 من الأمر رقم 38-69 المتعلق بالولاية نصت صراحة على هذه المسألة، لكن ليس في ثلاث دورات ، بل في دورتين فقط، وهنا نلاحظ أن المشرع كرس في قانون الولاية رقم 07-12 الإصلاحات القانونية التي هي مكرسة في الأمر رقم 38-69 السالف الذكر.

المطلب الثاني: مظاهر تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس ككل

يتضح لنا من خلال أحكام المواد 47 و48 و49 و50 من قانون الولاية رقم 07-12، أن الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ككل، تتمثل في صورة واحدة فقط، و ألا وهي الحل ، و

يعتبر الحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له، لذا نجد أن أحكام المادة 48 قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في ست حالات، وتتمثل فيما يلي :

* **حالة خرق أحكام دستورية** : وهذا أمر معقول وطبيعي، فكيف يتسنى لمجلس شعبي ولائي أن يتجاوز القانون الأسمى في الدولة، بدل أن يكون هو أول المحافظين عليه، وعليه فإن المجلس الشعبي الولائي بهذه الممارسة لا يستحق الاستمرار والبقاء، لذا يتعين حله¹⁵، مع العلم أن هذه الحالة غير مكرسة في أحكام قانون الولاية رقم 90-09.

* **إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس**: يتضح لنا من خلال عبارة " إلغاء انتخاب جميع الأعضاء" أنها جاءت بصفة العمومية، بحيث لم تحدد بدقة طبيعة إلغاء انتخاب، هل إلغاء انتخاب يكون دائم أم مؤقت ؟ ، لكن هذا الإشكال لا يطرح في أحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، وهذا ما نستشفه صراحة من خلال عبارة " في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء".

* **في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي**: فهذه الحالة هي نفسها مكرسة في أحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09.

* **عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم** : و يتضح لنا من عبارة " مصدر اختلالات خطيرة" أنها جاءت غامضة وغير واضحة، بحيث يجب على المشرع تكملة عبارة " عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الاختلالات خطيرة، تعرقل السير العادي له"، وهنا تكون عبارة واضحة. أما عبارة " من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم" هي جديدة غير مكرسة في أحكام المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، وهذا أمر منطقي بحيث نجد أن المجلس وجد من أجل حماية مصالح المواطنين وخدمته لا غير، وفي حالة المخالفة لا يستحق البقاء أو الاستمرار.

* **عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة**: وتجدر الإشارة أن المادة 44 من قانون الولاية رقم 90-09، استعملت عبارة " عندما يصبح عدد أعضاء المنتخبين أقل من نصف الأعضاء"، وعليه فإن هناك اختلاف بين مصطلح " الأغلبية المطلقة" ومصطلح " نصف الأعضاء"، وبالتالي مصطلح " الأغلبية المطلقة" أوسع بكثير من مصطلح " نصف الأعضاء"، ومنه نستنتج أن قانون الولاية رقم 07-12، شدد من حل المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة.

* **حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها** : و هذا الأمر يستدعي حل المجلس وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات. مع العلم أن هذه الحالة غير منصوص عليها في قانون الولاية رقم 90-09.

* **حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب**: فهذه الحالة جديدة بحيث نجدها غير مكرس في قانون الولاية رقم 90-09، وما يتضح لنا من خلال مصطلح "ظروف استثنائية" أنها أعطت للسلطة الوصية، السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الولائي لأن النص لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية.

وعليه نستنتج أن المادة 48 من قانون الولاية رقم 07-12، وسعت من مجالات حل المجلس الشعبي الولائي، بحيث ذكرت ثلاث حالات جديدة سبق وأن أشرنا إليها سابقا.

أما المادة 47 من قانون الولاية رقم 07-12، نجدتها تعطي الحق لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي حل المجلس الشعبي الولائي، بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهنا نلاحظ أن هذه المادة حددت بدقة طبيعة المرسوم، على خلاف أحكام المادة 45 من قانون الولاية رقم 09-90، لم تحدد طبيعة مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي، وما يلاحظ أن المرسوم الرئاسي يتميز بحصانة ضد الرقابة القضائية، لأنه من أعمال السيادة.¹⁶ مع العلم أن المادة 47 من قانون الولاية رقم 07-12، لم تأتي في مكانها، بحيث يفترض ذكر حالات حل المجلس الشعبي الولائي أولاً، ثم ذكر أداة حل هذا المجلس ثانياً، وهذا ما فعله المشرع في القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية¹⁷ بحيث نجد أحكام المادة 46 منه ذكرت حالات حل المجلس الشعبي البلدي، وأما المادة 47 نجدتها ذكرت أداة حل هذا المجلس، لذا يجب أن ترد أحكام المادة 48 من قانون الولاية رقم 07-12، المتعلقة بحالات حل المجلس الشعبي الولائي، قبل أحكام المادة 47 من نفس القانون المتعلقة بأداة حل هذا المجلس.

أما المادة 49 من قانون الولاية رقم 07-12، فجاءت بحكم غير مكرس في قانون الولاية السابق، بحيث نجدتها تلزم وزير الداخلية بتعيين مندوبية ولائية، بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي، والغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية وممتلكاتها وأمنها هذا من جهة ومن جهة أخرى منعا لتسيب الأمور وأعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي، وتنصيب المجلس الجديد. لكن ما يمكن ملاحظته من خلال أحكام هذه المادة، أنها لا تفعل مبدأ المشاركة، بحيث نجد أن الوالي هو الذي له الحق في اقتراح تشكيل مندوبية ولائية، دون أن يمنح هذا الاقتراح إلى سكان إقليم الولاية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد أن هذه المندوبية قد لا تضم أي عضو منتخب، وهذا لا يتماشى مع مبادئ اللامركزية¹⁸.

ويجب أن تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي، في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، وهذا ما أكدته أحكام الفقرة الأولى من المادة 50 من قانون الولاية رقم 07-12، وهذا من أجل المحافظة على استقرار الأوضاع والمحافظة على مستقبل الجماعات الإقليمية هذا من جهة، ومن جهة أخرى قصد الابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس الشعبية الولائية. وأما بالنسبة لأحكام الفقرة الثانية من نفس المادة، نجدتها تؤكد أنه لا يمكن تجديد عملية المجلس الشعبي الولائي، خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية، وهو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبة في عملها، إلى غاية إجراء الانتخابات العامة، وقصد المشرع من خلال هذا الاستثناء هو المحافظة على المال العام، وعدم الإنفاق وبذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة، تشمل كل الوطن، لذا يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية، وعدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولة بالحل إلى غاية بدء الانتخابات العامة وهذا حل مناسب وموضوعي.

المطلب الثالث: مظاهر توسيع الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس

نظم قانون الولاية رقم 07-12 الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس من خلال أحكام المواد 53 و54 و55 و56 و57، وتتمثل صور هذه الرقابة في المصادقة والإلغاء والحلول، لذا سنعالج هذه الحالات بالتفصيل على النحو الآتي:

الفرع الأول: المصادقة

يتبين لنا من خلال أحكام المادتين 54 و55 من قانون الولاية رقم 07-12، أن هناك نوعين من المصادقة، وهي المصادقة الضمنية، والمصادقة الصريحة.

أولا : المصادقة الضمنية

بالرجوع إلى أحكام الفقرة الأولى من المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12، نجد أنها تؤكد بصفة صريحة على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، بعدما كانت بمرور خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداعها في الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من قانون الولاية رقم 09-90، غير أن النص الجديد لم يشر بما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين، بما يدل ضمنا على قبوله بمضمونها، وهو ما أشارت إليه أحكام المادة 49 من قانون الولاية رقم 09-90.

وما يجب التنبيه إليه أنه لأول مرة في الفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12 نجد أنها تعطي الحق للوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، لإقرار بطلانها التي تكون غير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

ثانيا : المصادقة الصريحة

نصت المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه لا تنفذ مداوات المجلس إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين، متى تعلق الأمر بما يلي:

- * الميزانيات والحسابات، لقد وردت هذه الحالة في قانون الولاية رقم 09-90. مع العلم أن هذه الحالة بطبيعتها تفرض تدخل السلطات المركزية، لذلك استثنائها المشرع، وحسنا ما فعل.
- * التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله، وهذه حالة جديدة بحيث لم ينص عليها قانون الولاية رقم 09-90، والغرض من ذلك هو المحافظة على الوعاء العقاري، وإضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية.
- * الهبات والتوأمة، فهذه الحالة هي الأخرى، لم ينص عليها قانون الولاية رقم 09-90، وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع، وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس، بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

ويبقى أن نشير في الأخير، أن المداولة المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية تنفذ بقوة القانون، ولا يحتاج تنفيذها إلى المصادقة الصريحة، كما كان معمول به في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 09-90. مع العلم أن المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12، قد استدركت النقص الذي كان موجودا في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 09-90، بحيث نجدها حددت بدقة المدة المخولة للسلطة الوصية وتمثل في شهران، لأن عدم تحديد هذه المدة، قد يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي لمجلس الشعبي الولائي.

وبالإضافة إلى ذلك نجد أن المادة 50 من قانون الولاية رقم 09-90 جاءت مبهمه بحيث لم تحدد الجهة الوصية المخولة للمصادقة على مواضيع المداوات المنصوص عليها في هذه المادة، وهذا ما يفتح مجالا واسعا لتأويل تعدد الأشخاص المسؤولين للقيام بهذه المهام، مما يؤدي إلى التنازع في الاختصاص، ولكن

بالعودة إلى المادة 55 نجد أن المشرع قد حدد بكل وضوح الجهة المخولة للمصادقة على مواضيع مداوالات المجلس الشعبي الولائي، والمتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية.

الفرع الثاني: الإلغاء

عالج قانون الولاية رقم 07-12 الإلغاء في المواد 53 و56 و57، لكن بتفحص هذه المواد نجد أن المشرع قد استعمل مصطلح البطلان على غرار مثلاً عبارة " تبطل بقوة القانون" الواردة في المادة 53، بدل من مصطلح الإلغاء، لذا كان على المشرع في مجال القانون الإداري أن يستعمل مصطلح الإلغاء بدل البطلان، بدليل أن مصطلح البطلان يستعمل أكثر في القانون المدني، بينما الإلغاء يستعمل أكثر على صعيد المنازعات الإدارية، وكذا على المستوى القضائي فنجد على سبيل المثال دعوى الإلغاء، وليس دعوى البطلان. ومع العلم أن هناك نوعين من الإلغاء وهما الإلغاء بقوة القانون والإلغاء النسبي، وهذا ما نستنتجه من خلال هذه المواد.

أولاً : الإلغاء بقوة القانون

تطرقت أحكام الفقرة الأولى والثانية من المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12، بكل وضوح إلى حالات إلغاء مداوالات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وتتمثل في:

1 - المداوالات المتخذة خرقاً للدستور أو القوانين أو التنظيمات

والجدير بالملاحظة أن هذه الحالة، هي نفسها مكرسة في الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، وهذا سبب معقول فالمداولة التي تصطدم مع القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها، ولا يمكن أن يكتب لها التنفيذ أو المصادقة.

2 - المداوالات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها

لم تنص أحكام المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90 على هذه الحالة بصفة صريحة والغرض من هذه الإضافة هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها، فلا ينبغي أن نتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي قناعاً للمساس برموز الدولة وشعاراتها، بل يقتضي الأمر المحافظة عليها¹⁹، لكن مصطلح رموز الدولة وشعاراتها مصطلح واسع، وهذا لا يتماشى مع سياسة اللامركزية الإدارية.

3 - المداوالات غير المحررة باللغة العربية

لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، وهذا ما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد، وهذا تماشياً من جهة مع أحكام مضمون المادة الثالثة من دستور 1996 بحيث اعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، ومن جهة أخرى مع أحكام المادة 25 من قانون الولاية الجديد، بحيث فرضت أن تجرى مداوالات المجلس الشعبي الولائي باللغة الوطنية، ويجب أن تحرر وتحت طائلة البطلان باللغة العربية.

4 - المداوالات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس

والجدير بالملاحظة أن هذه الحالة، كرستها أحكام الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، وهذا أمر طبيعي فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي مثلاً، أن يتجاوز حدود صلاحياته، كأن يتداول في مسألة تخص قطاع العدالة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع لأنها لا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي، لكن الإشكال الذي يطرح أنه لا يوجد هناك أي معيار للتمييز بين الاختصاصات المحلية والاختصاصات الوطنية

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى نجد أن الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي، بموجب مواد قانون الولاية رقم 07-12، ليست واردة على سبيل الحصر، وهذا راجع بطبيعة الحال إلى أن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي، لا تمارس إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة. وما يجب التنبيه إليه، أن حالة بطلان المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس المكرسة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية الجديد، والتي نجدها غير مكرسة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11، حيث هذا الأخير حذفها، لذا يبقى اختلاف بين أحكام هاتين الفقرتين فيما يخص أحكام هذه المسألة مثير للتساؤل والجدل.

5- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

يتضح لنا من خلال أحكام مواد قانون الولاية رقم 07-12، وكذا أحكام قانون الولاية رقم 09-90، خاصة تلك المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات المجلس سواء تعلق الأمر بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها، أنها جاءت ملزمة، ومنه في حالة مخالفتها يترتب عليها بطلان المداولة لأن الإجراءات والأشكال من النظام العام.

6 - المداولات المتخذة خارج مقر المجلس

يتضح لنا من خلال أحكام المادة 22 من قانون الولاية رقم 07-12، أنها أضافت حكم غير مكرس في قانون الولاية السابق، بحيث نجدها تلزم المجلس الشعبي الولائي أن يجرى أشغاله ومداولاته في مقر المجلس الشعبي الولائي. مع العلم أنه في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس، يمكن عقد دورة في مكان آخر من إقليم الولاية لكن بعد التشاور مع الوالي، وهذا ما أكدته أحكام المادة 23 من نفس القانون، وبالتالي فكل مداولة تتم خارج هذا المقر لا تنتج أي أثر، وتقع باطله أي لا وجود لها من الناحية القانونية. بالإضافة إلى ذلك نجد أن الفقرة الثانية من المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12، أضافت حكما جديدا، مفاده أنه في حالات البطلان بقوة القانون، يتعين على الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطلان المداولة، وهذا ما يجسد لنا مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث نجد هذا المبدأ غير مكرس في أحكام الفقرة الثانية من المادة 51 من قانون الولاية رقم 09-90، بدليل أن بطلان المداولة يكون بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية.

لكن الفقرة الثانية من المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12، تطرح إشكالا قانوني، بدليل أن المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية، حسب أحكام المادة 49 من القانون المدني، المعدل والمتمم هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى ليست له صفة التقاضي بحكم المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فكيف يكمن إذن أن ترفع دعوى قضائية ضده تتعلق ببطلان المداولة؟، بالإضافة إلى ذلك نجد أن أحكام المادة 54 من قانون الولاية رقم 09-90، تعطي الحق بصفة صريحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أن يرفع دعوى قضائية باسم الولاية ضد قرار وزير الداخلية المتعلق ببطلان المداولة، مع العلم أن أحكام هذه المادة غير مكرسة في قانون الولاية رقم 07-12، مما يمكن القول أن رئيس المجلس الشعبي الولائي فقد حق التقاضي، ولعل السبب في ذلك يعود إلى فكرة الشخصية المعنوية وانعدامها بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي. وعليه هذه الفقرة تحتاج إلى ضبط فيما يخص صفة التمثيل القضائي، بدليل أن رفع دعوى قضائية من قبل الوالي ضد المجلس سيترتب عنها تشنج العلاقة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي، بحيث ان نشوب

النزاع وظهوره للعلن، سيكون حديث موطني الولاية، مما يفقد ثقة هؤلاء، إما في الوالي أو في المجلس الشعبي الولائي، لذا يكون من الأفضل حسم هذا النزاع خارج دائرة القضاء، وذلك عن طريق منح الوالي الفرصة للمجلس الشعبي الولائي لإعادة النظر في هذه المداولة المخالفة للقوانين والتنظيمات بصفة ودية، من أجل استدراك الخطأ والعدول على المداولة السابقة، بدل عرض الأمر على القضاء مباشرة، وفي حالة إذا تمالى المجلس الشعبي الولائي في الخطأ، صار الاحتكام للقضاء الإداري أمراً مقضياً²⁰.

وفي الأخير يمكن القول، أن المادة 53 بفقرتيها الأولى والثانية من قانون الولاية رقم 07-12، جاءت في غير مكانها، بحيث نجدها تطرقت إلى البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي، وبعد ذلك نجد أن المادتين 54 و55 من نفس القانون تعرضت إلى المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة، وأما المادتين 56 و57 نجدها تطرقت إلى البطلان النسبي لمداولات المجلس الشعبي الولائي، لذ يفترض من الناحية المنهجية، أن تأتي المادة 53 بعد أحكام المادتين 54 و55، بدليل أن لها علاقة مباشرة بأحكام المادتين 56 و57، كما فعل المشرع في قانون البلدية رقم 10-11، فنجدته تطرق إلى الإلغاء المطلق والإلغاء النسبي لمداولات المجلس الشعبي البلدي بموجب أحكام مواده المتتابة 59 و60 و61 منه.

ثانياً : البطلان النسبي

نظم قانون الولاية رقم 07-12، أحكام البطلان النسبي في المادتين 56 و57، فقد نجد أحكام الفقرة الأولى من المادة 56 تنص بصفة صريحة على أنه " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع." وما يمكن ملاحظته أن هذه الفقرة، وسعت من مجالات إبطال مداولات المجلس، بحيث نجدها أضافت الأصول والأزواج والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة، مقارنة بنص المادة 52 من قانون الولاية رقم 09-90، والغرض من ذلك هو المحافظة على مصداقية الهيئة التداولية، وإضفاء صفة الشفافية في أعمالها حتى لا تطغى المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، وأما الفقرة الثانية من المادة 56 فنجدتها تلزم كل عضو من أعضاء المجلس، تقديم التصريح إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، إذا كان في وضعية تعارضه مصالح المجلس، وأما الفقرة الثالثة نجدها هي الأخرى تلزم رئيس المجلس الشعبي الولائي، بتقديم تصريح إلى المجلس الشعبي الولائي إذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، مع العلم أن هاتين الفقرتين لم ينص عليهما قانون الولاية رقم 09-90، وهذا شئ إيجابي، لكن ما يلاحظ من خلال هاتين الفقرتين أنها لم تنص على الحلول التي يمكن أن يلجأ إليها رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة عدم تقديم أي عضو هذا التصريح، أو الحلول التي يلجأ إليها المجلس الشعبي الولائي، في حالة عدم تقديم رئيس المجلس الشعبي الولائي هذا التصريح، كما نجد الفقرة الأولى من المادة 56 من قانون الولاية رقم 07-12، تعطي للوالي الحق في بطلان مداولة المجلس أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال خمسة عشر يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة المعنية، إذا ثبت توافر حالة الجمع بين المصلحة الشخصية أو مصلحة الزوجة أو أحد الأصول والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة مع مصلحة الولاية. مع العلم أن هذه الفقرة تثير إشكالات إجرائية، بحيث نجد أن الولاية ممثلة في الوالي طرفاً مدعياً، والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعى عليه، مع العلم أن الوالي له أهلية التقاضي طبقاً لأحكام

المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بينما المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية، وبالتالي ليست له أهلية التقاضي، فكيف يتم مقاضاته، لذا تظل مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

أما الفقرة الثانية من المادة 56 من قانون الولاية رقم 07-12، تعطي الحق بصفة صريحة للمنتخب أو المكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك أن يطلب ببطان مداولة المجلس وفقا لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة، خلال خمسة عشر يوما بعد إصاق المداولة، وتجدر الإشارة أن هذه الفقرة استعملت مصطلح "منتخب"، بينما الفقرة الثالثة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 09-90، استعملت مصطلح "ناخب"، وبالتالي هناك اختلاف بين المصطلحين، بحيث نجد أن مصطلح "الناخب" أوسع بكثير من مصطلح "المنتخب"، ومنه نستنتج أن قانون الولاية رقم 07-12، قيد من مبدأ المشاركة، بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن هذا المبدأ قد تم تقييده أيضا من خلال أحكام الفقرة الثانية من المادة 56 من هذا القانون، في عبارة "مكلف بالضريبة في الولاية" بعدما كان يحق لكل شخص دافع الضريبة بغض النظر عن انتمائه لأي ولاية أن يطالب ببطان مداولة المجلس، وهذا ما نستشفه صراحة من عبارة "دافع ضريبة" الواردة في الفقرة الثالثة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 09-90، ويبدو جليا من أحكام قانون الولاية الجديد، أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لامركزية في التسيير، بدليل نجد أن الفقرة الثالثة من المادة 57 من قانون الولاية الجديد، تلزم المنتخب أو المكلف بالضريبة صاحب المصلحة أن يوجه طلبه المتعلق بإلغاء المداولة وفقا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 56 إلى الوالي، وليس إلى وزير الداخلية وفقا لما تقتضيه الفقرة الرابعة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 09-90²¹.

3- الحلول

يعتبر الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية، بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها التي رفضت القيام به. مع العلم أن سلطة الحلول هذه لا تمارس إلا إذا توفر شرطين:

الشرط الأول: لا بد من وجود نص قانوني صريح، يفرض على المجلس المنتخب المحلي القيام بعمل معين.

الشرط الثاني: دعوة السلطة التنفيذية هذا المجلس إلى القيام بهذا العمل. ومنه إذا امتنع المنتخب المحلي عن أداء مهامه، كان للسلطة الوصية بوصفها القائمة على التنفيذ، أن تحل محل هذا المجلس في أداء هذا العمل. وعلى هذا الأساس نجد أن وزير الداخلية يمارس سلطة الحلول على المجلس الشعبي الولائي بموجب

أحكام قانون الولاية رقم 07-12، كما نجد أن أحكام قانون البلدية رقم 10-11 تنص على سلطة الحلول التي يمارسها الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي. لذا سيتم التعرض إليها بالتفصيل فيما يلي:

أولا : سلطة حول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في قانون البلدية رقم 10-11

نظم قانون البلدية رقم 10-11 سلطة الحلول بموجب أحكام المواد 100 إلى 102 من الفصل الثالث

من القسم الثاني من قانون البلدية رقم 10-11، بحيث تخول أحكام المادة 100 للوالي سلطة الحلول محل

رئيس المجلس الشعبي البلدي، باتخاذ كافة الإجراءات الرامية للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، بشرط إذا تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك، والجدير بالملاحظة أن الوالي وحده من يقدر درجة الأمن والنظام العام، وهذا ما يوسع من سلطة الحلول، مما يؤدي بالمساس بمبدأ اللامركزية²².

مع العلم أن هذه المادة وسعت من سلطة الحلول بدليل أنها أضافت عبارة " التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية" وهو لم يتم تكريسه في المادة 81 من قانون البلدية رقم 90-08. أما المادة 101 من قانون البلدية الجديد تعطي للوالي أيضا سلطة الحلول في حالة إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام باتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين بعد إنذاره، كما منح المشرع أيضا للوالي سلطات واسعة في رقابة المسائل المالية للبلدية، وخول له الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في اتخاذ التدابير المالية اللازمة، وهو ما تم النص عليه في المادة 102 من قانون البلدية الجديد، المتعلقة بتنفيذ ميزانية البلدية، وكذلك المادة 203، التي تتعلق بتغطية النفقات الإلزامية للبلدية.

ثانيا : سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية رقم 07-12

والجدير بالملاحظة أن قانون الولاية رقم 07-12، لم ينص بصفة صريحة أو بصفة ضمنية على سلطة حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في عنوان واضح في أحد فصوله مثلا، كما فعل ذلك كما رأينا سابقا في قانون البلدية رقم 10-11، ومع ذلك وزير الداخلية يمارس سلطة الحلول محل المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نستشفه صراحة من خلال أحكام مواد 163 و 168 و 169 من قانون الولاية رقم 07-12. إن المادة 163 تؤكد بصفة صريحة على وجوب قيام السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي. مع العلم أن مضمون هذه المادة، هو نفسه مضمون المادة 141 من قانون الولاية القديم. أما أحكام المادة 168 بفقراتها فنجدها حملت أحكام جديدة غير مكرسة في قانون الولاية القديم، على سبيل المثال نجد الفقرة الثالثة من المادة 168 تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملزمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية في دورة غير عادية، وبسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي. وأما الفقرة الثانية من المادة 169 فتؤكد في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الضرورية لامتناع العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية. مع العلم أن مضمون هذه الفقرة، هو نفسه مكرس في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من قانون الولاية رقم 90-09.

الخاتمة

و ما يمكن استنتاجه في الأخير ، أن قانون الولاية رقم 07/12 ، الذي جاء بمناسبة الإصلاحات السياسية التي باشرتها الجزائر منذ مطلع سنة 2011 ، بحيث نص على العديد من الإصلاحات التي مست

جوانب الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء و أعمال الهيئة التمثيلية في الولاية ، و التي سبق الإشارة إليها فتارة اتجهت نحو التوسيع ، و تارة أخرى اتجهت نحو التضييق ، و هذا بطبيعة الحال لجعل الولاية تمارس صلاحياتها في إطار مبدأ وحدة الدولة أولاً ، و ثانياً جعلها دائرة إدارة غير ممرضة ، تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر من أنها جماعة إقليمية لامركزية ، و هذا تماشياً بطبيعة الحال مع مضمون المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07/12 ، و ثالثاً تشجيع سياسية المركزية في التسيير و المتطلب الإداري أكثر فاكتر على حساب المتطلب الديمقراطي .

قائمة الهوامش

- ¹ راجع حسين فريجة ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010 ، ص 109 .
- ² أنظر فودال جورج ، القانون الإداري ، ترجمة بيار دلفولفيه ، منصور القاضي ، الجزء 2 ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 2001 ، ص 18 .
- ³ الأمر رقم 38/69 ، المؤرخ في 23 مايو 1969 ، المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية ، رقم 44 المؤرخة في 23 ماي 1969 ، ص 510 .
- ⁴ القانون رقم 09/90 ، المؤرخ في 07/04/1990 ، المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية ، رقم 15 ، المؤرخة في 11/02/1990 ، ص 504 .
- ⁵ القانون رقم 07/12 ، المؤرخ في 21/02/2012 ، المتعلق بالولاية ، جريدة رسمية ، رقم 12 ، المؤرخة في 29/02/2012 ، ص 05 .
- ⁶ غالباً ما يستعمل الفقهاء عوض فكرة " الوصاية الإدارية " عبارة الرقابة الإدارية لأن هذه الأخيرة تتماشى أكثر مع فكرة اللامركزية الإدارية القائمة على استقلال المجموعات المحلية ، عكس فكرة " الوصاية الإدارية " التي تدل على الخضوع و التبعية . و تجدر الإشارة أن القانون الفرنسي تخلى صراحة عن فكرة " الوصاية الإدارية " في دستور 1946 و كذلك الدستور الحالي 1958 .

- ⁷ institutions administratives, 2ème édition, paris, 1972, page 73.: Charles débâches
- ⁸ راجع بلال بلغالم ، واقع الرقابة الوصائية في قانون البلدية رقم 10/11 ، مجلة الفقه و القانون ، الصادرة عن المغرب ، العدد السادس عشر ، فبراير ، 2014 ، ص 251 و ما بعدها .
- ⁹ راجع ناصر لباد : الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة 4 ، دار المجدد للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ص 95 .
- ¹⁰ أنظر إلى المادة 829 منقانون رقم 09-08 ، المؤرخ في 25-02-2008 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، جريدة رسمية ، رقم 21 ، المؤرخة في 25-02-2008 ، ص 3 .
- ¹¹ رشيد خلوفي: قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 43.
- ¹² عمار بوضياف: شرح قانون الولاية 07-12 ، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 331.
- ¹³ راجع بلال بلغالم ، إصلاح الجماعات الإقليمية * الولاية في إطار القانون رقم 07/12 * ، مذكرة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، دولة و مؤسسات عمومية ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، جامعة الجزائر رقم 01 ، 2013/2012 ، ص 82 و ما بعدها .
- ¹⁴ عمار بوضياف: شرح قانون البلدية 10-11 ، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 285.
- ¹⁵ أنظر عمار بوضياف : شرح قانون الولاية رقم 07-12 ، المرجع السابق ، ص 108 .
- ¹⁶ علاء الدين العشي: شرح قانون البلدية في إطار قانون 10-11 ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 54.
- ¹⁷ القانون رقم 10/11 ، المؤرخ في 2011/06/22 ، المتعلق بالبلدية ، جريدة رسمية، رقم 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.
- ¹⁸ أنظر، محمد بركات: النظام القانوني للمنتخب، رسالة الماجستير، معهد الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص 156 و 157 و 158.
- ¹⁹ أنظر عمار بوضياف: شرح قانون الولاية 07-12، المرجع السابق، ص 331 .
- ²⁰ عمار بوضياف: شرح قانون الولاية 07-12، المرجع السابق، ص 334.

²¹ أنظر بلال بلغالم : إصلاح الجماعات الإقليمية * الولاية في إطار القانون رقم 07/12 * ، المرجع السابق ، ص 95 و ما بعدها .

²² عبد المجيد جبار: التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ، جامعة الجزائر، العدد 3، 1998، ص 65.
وكذلك، علاء الدين العشي: شرح قانون البلدية في إطار قانون 10-11، المرجع السابق، ص 44.