

القوة التنفيذية لمداولات المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر

الأستاذة: أوراك حورية

أستاذ مساعد أ

كلية الحقوق و العلوم السياسية (جامعة المدية)

bengribi3@gmail.com

ملخص

تقوم الدولة الحديثة على نظام اللامركزية الادارية التي أصبحت تحقق الغاية من وجود الدولة و هذا نظرا لما أصبحت تعرفه المجتمعات من تطور و تشعب و كثرة في المجالات المختلفة في الحياة ، سواء كانت منها الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية.

يعد النظام المركزي الإداري أولى النظم التي عرفتها الدول في الحكم و الادارة و التي تقوم على التوحيد و عدم تجزئة الوظيفة الإدارية وجميعها في يد السلطة المركزية (السلطة التنفيذية) ، ويقابله من جانب آخر النظام اللامركزي الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين الجهات الحكومية المركزية في العاصمة و بين أشخاص الادارة المحلية في الأقاليم (البلدية و الولاية) و تتمتع هذه الأشخاص بالشخصية الاعتبارية المستقلة مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية ، و تكون أشغالها في شكل مداولات في مجالات مختلفة.

Abstract :

The modern state is based on the system of administrative decentralization which has achieved the purpose of the existence of the state and this in view of what has become know to the societies of the developement and cross-section and many in different areas of life , whether social , economic or political.

The central administrative system is the first system defined by states in governance and administration , which is based on consolidation in the administrative function and its accumulation and restriction in the hands of the central authority (the executive authority) , the decentralized system, which is based on the distribution of administrative function among the authorities (Municipal and state) , these persons enjoy independent legal personality and subject to the control of the central government .

Their work is in the form of deliberation in various fields.

مقدمة:

الادارة ضرورة لا بد منها نظرا للدور الذي تقدمه فهي تسهر على تحقيق المصلحة العامة و حماية المواطنين ، غير أنها تتمتع بامتيازات قد تضرر بالمواطن أحيانا ، لأنها في الكثير من الحالات لا تلتزم بالقواعد المسطرة لها فلا بد اذا من إيجاد قواعد قانونية تلتزم بها ، بمعنى لا بد من إيجاد توازن من أجل انصاف المواطن الضعيف أمام ادارة قوية ¹.

حتى و ان كان وضع قواعد قانونية صارمة تلتزم بها الادارة أصبح ضرورة ملحة لا تنقيد بها الادارة ، إلا ان الضرورة تحتم وضع هذه القواعد يجب أن تكون بمثابة رقابة تلتزم بها الادارة في تصرفاتها مع المتعاملين معها و وسيلة للمواطن من أجل عدم الوقوع في بيروقراطية ادارية متصلة تحرمه من جميع حقوقه ، و لهذا لا بد من إيجاد قواعد تحافظ على حقوق المواطن من جهة و الادارة المتعاملة معه من جهة أخرى.

المواطن في علاقة دائمة و مستمرة مع الادارة ، فهي لا تنتهي عند التصريح بالمواليد ، بل تمتد لخدمات أخرى كثيرة كاستخراج بطاقة التعريف الوطنية أو جواز السفر أو رخصة بناء أو رخصة صيد أو رخصة سياقة أو اعتماد لممارسة نشاط و غيرها من أوجه الخدمات الادارية الكثيرة و تظل هذه العلاقة مستمرة و ممتدة حتى وفاة الشخص ².

بالرغم من اختلاف التنظيم الإداري من دولة إلى أخرى إلا أن أغلب أساليب التنظيم المعتمدة لا تخرج عن أسلوبين هما المركزية واللامركزية ككيفيات توزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية بالدولة، وإن هذا الاختلاف يكمن في مدى ودرجة الأخذ بنظام المركزية أو نظام اللامركزية ومراعاة للمعطيات السائدة في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

و سواء كانت الادارة مركزية أو غير مركزية فإنها تقدم خدماتها في مجالات عديدة سواء في المجال الاداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي قد تنتهج الدولة الأسلوب الاداري المركزي أو الأسلوب الاداري اللامركزي ، و هذا يتوقف على الاعتبارات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة .

في ظل الدولة القديمة كانت علاقة المواطن الادارة توصف بالخضوع و الالتزام و كانت سلطة الأمر و النهي في شؤون الوظيفة الادارية في يد الملك في عاصمة الدولة لضمان قوة الدولة و تأمينها من كل خطر قد يداهمها ، و يقصد بذلك المركزية الادارية و التي تقوم على تمثلي الحكومة و هم أعضاء معينون لأداء مهامهم ، إلا أن الصفة التي تميز الدول المعاصرة و هي توزيع الوظيفة الادارية في الدولة بين السلطات المركزية و بين الهيئات الادارية المنتخبة و المتخصصة على أساس اقليمي تباشر صلاحياتها تحت رقابة السلطة المركزية.

يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة و تسيير المصالح المحلية المتميزة الى هيئات محلية مستقلة عن الادارة المركزية ، و يجب أن تكون منتخبة من طرف سكان الاقليم ³ ، لما للانتخاب من اعتبار و دعامة أساسية للديمقراطية ، و أنه الوسيلة الوحيدة لممارستها ، لكون أن المنتخب يكون من نفس الاقليم لذا فهو على اطلاع دائم بمشاكل مواطنيه مما يستدعي البحث عن طرق علاج كافة المشاكل التي يمكن طرحها محليا ، و يرى المؤسس الجزائري ان الانتخاب هو الوسيلة التي يقوم عليها حكم الشعب و كرسها في ديباجة الدساتير الجزائرية ⁴.

¹-فرجحة حسين ، شرح القانون الاداري - دراسة مقارنة - الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2010 ، ص 03.

²-عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر و التوزيع ، 2007 ، ص 09.

³-علاء الدين عشي ، مدخل القانون الاداري - الجزء الأول - التنظيم الاداري ، دار الهدى ، عين مليلة - الجزائر دون سنة النشر ، ص 120.

⁴- المادة 8 من التعديل الدستوري 2016 : السلطة التأسيسية ملك للشعب.

وتجسيدا لمبدأ الديمقراطية فإن المجالس المحلية تسير بمسيرين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وهي هيئات مداولة (المادة 15 من قانون البلدية 10-11⁵ و المادة 12 من قانون الولاية 07-12)⁶، وتسير أشغالها في شكل مداولات التي تعد أحد أهم تسير المجالس المحلية، والتي يجري العمل بها في كل الدورات و هي مضبوطة بجدول و مواعيد محددة.

فللمداولات أهمية كبيرة في التنمية المحلية لما تترجمه من انشغالات المواطنين، فهي من صلاحيات المجالس المنتخبة تديرها بنفسها، لكن السؤال الذي يطرح و يستوجب المعالجة ينحصر اذا كانت لهذه المجالس المنتخبة الحرية المطلقة في هذه المداولات أولا في اصدارها و الجانب الأهم في ذلك في تنفيذها، بمعنى آخر هل تعد نافذة بمجرد صدورها؟

لمعالجة هذه الاشكالية ارتأينا الى تقسيم هذا العمل الى محورين مهمين باعتبار أن المجلسين المحليين المنتخبين هما كل من الولاية ممثلة في المجلس الشعبي الولائي، و البلدية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، فكان لا بد من التطرق الى النظام القانوني للمداولات (أولا)، و الى أهم القيود الواردة على هذه المداولات (ثانيا).

المحور الأول : النظام القانوني لمداولات المجالس المحلية المنتخبة

الإدارة يد الدولة لقيامها بمهامها المختلفة و تلبية لشتى الاحتياجات و الخدمات، تقوم الادارة الجزائرية على الجمع بين النظام الاداري المركزي و النظام الاداري اللامركزي نظرا لما لهما من مزايا في التسيير المحكم لمصالح المواطنين، ف جاء في المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁷: "الجماعات اقليمية للدولة هي البلدية و الولاية، البلدية هي الجماعة القاعدية.

و جاء في المادة 17⁸: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

الولاية هي جماعة عمومية اقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و تشكل مقاطعة ادارية للدولة، و تنشئ بموجب القانون، وللولاية اقليم و اسم و مقر، كما لها هيئات، و للولاية هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي كجهاز للمداولة و الوالي كجهاز للتنفيذ.

أما البلدية فهي هيئة ادارية لامركزية اقليمية محلية، و جماعة اقليمية سياسية ادارية اقتصادية و اجتماعية و ثقافية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، و ذات ذمة مالية و استقلال مالي، و للبلدية هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي (هيئة مداولة) و هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، و ادارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها .

يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين.

لرئيس الجمهورية أن يلتجئ الى ارادة الشعب مباشرة.

- المادة 11 : الشعب حر في اختيار ممثليه.

لا حدود لتمثيل الشعب الا ما نص عليه الدستور و قانون الانتخابات.

⁵ - القانون 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، ج.ر 37 مؤرخة في 03-07-2011.

⁶ - القانون 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية، ج.ر العدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012.

⁷ - قانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري .

⁸ - التعديل الدستوري 2016.

و يتشكل المجلس الشعبي البلدي من منتخبين، يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر وذلك لمدة خمس سنوات طبقا للمادة 65 من القانون العضوي 16-10⁹ المتعلق الانتخابات¹⁰ والتي حددت مدة حياة المجلس الشعبي البلدي بخمس سنوات حيث تجرى الانتخابات في ظرف الثلاثة أشهر السابقة لانقضاء المدة و قد أجازت المادة 65 الفقرة 3 من القانون العضوي 16-10 المذكور تمديد فترة العهدة في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديم استقالته ، أو في حالة اقرار الوضع الاستثنائي و حالة الحرب ، و يختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية¹¹.

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية كل شهرين، أي بمعدل ستة دورات سنويا وتكون مدة الدورة خمسة أيام على الأكثر، كما يمكنه عقد دورات غير عادية بطلب من الوالي أو رئيسه أو ثلثي أعضائه¹² عند ظهور أحداث جديدة لها تأثير على مالية البلدية أو الممتلكات أو سير المرفق العام أو سير المرفق العام بحيث لا يحتمل انتظار انعقاد دورة عادية مقبلة لمعالجتها¹³.

كما يجتمع وجوبا بقوة القانون في حالة قيام حالة أو ظرف استثنائي أو كارثة كبرى و يضعون أنفسهم تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو مستخلفه الذي يفتح دورة غير عادية مرتبطة بالأسباب التي دعت إليها بعد اخطار الوالي بذلك¹⁴.

يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول الأعمال و تاريخ دورات المجلس بعد استشارة نوابه ، و هذا بحضور الأمين العام للبلدية مع رؤساء اللجان الدائمة المعنيين عند الاقتضاء¹⁵، كما يعرض رئيس المجلس الشعبي البلدي جدول الأعمال على أعضائه عند افتتاح الدورة للمصادقة عليه ، و يمكن ادراج نقاط اضافية في جدول الأعمال بناء على طلب من الرئيس أو من أغلبية أعضاء المجلس.

و لتسهيل مهام المجلس الشعبي البلدي، فانه يتشكل من لجان دائمة¹⁶ و لجان مؤقتة¹⁷.

أما الولاية فهي وحدة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة ، حيث عرفها قانون الولاية 12-07 في مادته الأولى على أنها : "هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية ، وتقوم الولاية على هيئتين أساسيتين، أولهما المجلس الشعبي الولائي، و ثانيهما الوالي تساعده أجهزة وهيكل الادارة العامة ، ويشرف على إدارة شؤون الولاية مجلس منتخب من طرف المواطنين عن طريق الاقتراع العام و هو عبارة عن هيئة مداولة¹⁸.

⁹- القانون العضوي 16/10 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج.ر العدد 50 الصادرة في 28 غشت 2016.

¹⁰- القانون رقم 16/10

¹¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2007، ص 275.

¹² - المواد 16 و 17 من القانون 11-10.

¹³ -المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 17 مارس 2017 المتضمن القانون الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 15 المؤرخة في 2017/03/17.

¹⁴ -المادة 18 من القانون 11-10.

¹⁵ -المادة 06 من المرسوم التنفيذي 13-105.

¹⁶ - المادة 31 من قانون البلدية 11-10.

¹⁷ - المواد 33 و 34 من قانون البلدية 11-10.

¹⁸ - المادة 12 من قانون الولاية 12-07.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي في دورة عادية كل ثلاثة أشهر أي بمعدل أربع مرات في السنة ، مدة كل دورة منها خمسة عشرة (15) يوما على الأكثر ، و قد حدد المشرع انعقاد هذه الدورات وجوبا خلال أشهر محددة و هي مارس و يونيو و سبتمبر و ديسمبر¹⁹ ، كما لا يمكن جمع هذه الدورات أي أن لكل دورة شهر مخصص لها.

و يمكن للمجلس الشعبي الولائي عقد دورات غير عادية عند الحاجة لمعالجة قضايا غير متوقعة أو مرتبطة بأحداث جديدة لها تأثير على المالية أو الممتلكات أو سير المرفق العام و لا تحتل انتظار انعقاد الدورة العادية المقبلة لمعالجتها بطلب من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو بطلب من ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي ، و تختتم الدورة غير العادية بمجرد اختتام جدول أعمالها مباشرة.

وحددت مدة حياة المجلس الشعبي الولائي بخمس سنوات وفقا للمادة 65 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، وقد أجازت نفس المادة تمديد الفترة في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو تقديمه لاستقالته أو في حالة اقرار الوضع الاستثنائي أو حالة الحرب، ويتشكل المجلس الشعبي الولائي من لجان دائمة²⁰ وتتشكل اللجان الدائمة بموجب اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي، أو الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، و يعرض على المداولة وبعد تشكيلها تعد اللجنة نظامها الداخلي و تعرضه على المجلس للمصادقة عليه²¹، ولجان خاصة²² التي تقوم بمهام يحددها المجلس و التي تهم الشأن المحلي بشكل عاجل كوجود حالة طوارئ و تتشكل هذه اللجان بناء على طلب من الرئيس.

تتولى المجالس المنتخبة ممارسة مهامها بموجب النظام التداولي، أي أن كافة أعماله لا تكون إلا بموجب مداولات و لا مجال للعمل الفردي فيه، و بهذا المفهوم المداولة هي التصرف القانوني الذي بموجبه تصدر البلدية قراراتها، ليس كهيئة تشريعية تصدر القوانين مثل المجلس الشعبي الوطني، بل هي هيئة تداول وتشاور حول المشاريع والقرارات، كما أن المجلس الشعبي الولائي ليس هيئة تنفيذية فمهمته تنتهي عند صدور المداولة والمصادقة عليها، و يتولى ممارسة مهامه بموجب النظام التداولي، تحرر مداولات المجلس الشعبي البلدي و الولائي باللغة العربية، و تتناول ملخصا جزئيا لمحضر الجلسة المحدد مسبقا وتدون المداولات بحبر غير قابل للمحو في سجل المداولات، وتحمل كل مداولة عناصر معينة²³، وتدون في سجلات خاصة بها.

¹⁹ - المادة 14 من القانون 07-12.

²⁰ - المادة 33 من قانون الولاية 07-12.

²¹ - المادة 34 من قانون الولاية 07-12.

²² - المادة 36 من قانون الولاية 07-12.

²³ - المادة 28 من المرسوم التنفيذي 05-13.

المحور الثاني : أهم القيود على أعمال المجالس المحلية المنتخبة

القاعدة العامة أن أعمال المجلس الشعبي الولائي و البلدي الصادرة في نطاق المشروعية الشكلية والموضوعية²⁴ تكون نافذة من تاريخ صدورها ، و الاستثناء يتمثل في أن هناك بعض الأعمال القانونية الصادرة عن هذه المجالس لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها مما يعرقل في حالات كثيرة عملية التنمية المحلية و يعطل تحقيقها من طرف الهيئة الوصية.

ان الاستقلال الاداري للمجالس الحلية المنتخبة لا يعني الاستقلال التام و المطلق عن السلطة المركزية و إلا كنا أما نموذج نظام اللامركزية السياسية وليس نظام اللامركزية الإقليمية ، على أن هذه الهيئات الحلية تتمتع بحقوق و امتيازات لأجل أداء مهامها و ادارة المرافق العامة وتنفيذ القوانين و تسيير أموال عمومية و المحافظة على الأمن و النظام العام لذا فإنها يمكن أن تتجاوز هذه الصلاحيات سواء بقصد أو دون قصد نظرا للخبرة و المستوى الدراسي و الثقافي للكثير من المنتخبين ، فكان لابد من خضوعها لرقابة سواء كانت رقابة ادارية أو قضائية.

على الرغم من أن المشرع أضفى عليها صفة الرقابة ، إلا أنها من وجهة نظرنا نرى أنها قيود تلقى على هذه الأعمال التي تكون خدمة لمصلحة المواطن الذي انتخب هذه الهيئة التي تحقق انشغالاته فهي بهذه القيود تفقد نوع من المصادقية أمام ممثليها .

ان الرقابة على البلدية فهي أكثر اشكالية و صعوبة اذا ما قورنت بالرقابة على الولاية و ذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب ، أما على رأس الولاية نجد الوالي و هو الشخص المعين و الى جانبه المسؤولين التنفيذيين و يسهل ممارسة الرقابة على هؤلاء.

فعلى مستوى البلدية فالأمر يختلف حيث أن الرئيس و نوابه و سائر الأعضاء منتخبون مما يصعب من ممارسة الرقابة ، إلا أنه رغم هذه الصعوبة فان الرقابة تمارس على البلدية.

1-الرقابة الادارية : تعرف الرقابة الادارية " بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط المجالس الحلية بقصد حماية المصلحة العامة ، كما يطلق عليها الوصاية الادارية تعبيراً عن التبعية للشخص المركزي .

كما يقصد بها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة²⁵ ، و تتجلى مظاهر الرقابة الادارية في مجالات ثلاث رقابة على الاشخاص و رقابة على الهيئة و رقابة على الأعمال ، و اعتبار أن موضوعنا يتناول أعمال الهيئات المنتخبة سواء كانت البلدية أو الولاية ، فإننا سوف نعالج الرقابة على أعمال الهيئات المنتخبة .

فالرقابة الادارية على الأعمال سواء كانت على المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي فتتمثل في المصادقة و الالغاء و الحل.

وكما سبقت الإشارة اليه ان أعمال البلدية تعد نافذة بمجرد التصويت عليها نظرا للطابع الاستقلالي و التمتع بالشخصية المعنوية ، إلا أنه رغم ذلك نجد أن المشرع قيد سريان مداوات المجلس الشعبي البلدي بمرور مدة زمنية ، و قيدها بالمصادقة سواء كانت صريحة أو ضمنية، و يأخذ التصديق على أعمال البلدية شكلين ، التصديق الصريح و التصديق الضمني ، حيث أورد قانون البلدية 11-10 في المادة 57 على

²⁴ - مزياي فريدة ، مبادئ القانون الاداري الجزائري ، طبعة 2001 ، دون سنة و دون دار نشر ، ص 223.

²⁵ - عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 177.

المصادقة الصريحة نظرا لأهمية المداولات²⁶، كما أورد في المادة 56 من نفس القانون مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية .

مع ذلك فقد قيد المشرع الوالي بمدة زمنية لإبداء رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل 30 يوما من تاريخ ايداع المداولة بالولاية و إلا اعتبرت نافذة و هذا حماية مداولات المجالس الشعبية من تعسف الولاية²⁷، كما قيد المشرع الوالي بقيد آخر لذا فيجب أن يكون قرار الرفض مسببا و أن يبلغ الى الجهة المختصة كتابيا ، و تتمثل الصورة الأخرى في الرقابة في الالغاء أو البطلان ، الالغاء اجراء تستطيع السلطة المركزية بواسطته محو الآثار المترتبة على قرار اتخذته السلطة اللامركزية لمجرد الحكم بعدم ملائمتها، ان قرارات الهيئات اللامركزية أما أن تكون قابلة للإبطال أو قرارات باطلة ، و قد يكون البطلان مطلقا أو بطلانا نسبيا.

تكون باطلة بحكم القانون المداولات التي أوردتها المادة 59 من قانون البلدية، و هي المداولات المخالفة للقانون و يقصد هنا القانون بمفهومه الواسع (الدساتير ، المراسيم ، القرارات الوزارية....)، وذلك احتراماً لمبدأ المشروعية وضمن تدرج القواعد القانونية في الدولة²⁸، وقد تكون باطلة بطلانا المداولات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها ، و المداولات المحررة بغير اللغة العربية .

أما المداولات التي تعد باطلة بطلانا نسبيا فقد نصت عليها المادة 60 من قانون البلدية و هي المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس، لهم فيها بصفة شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم الى الدرجة الرابعة أو كوكلاء لهم علاقة بهذه المداولة ، فيقوم الوالي بإبطالها بموجب قرار معلل دون التقييد بمدة معينة ، كما أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن اداريا أو قضائيا في هذه القرارات.

و تأتي الصورة الأخيرة من الرقابة الادارية في الحلول و الذي يقصد به أن تحل سلطة الرقابة الممثلة في الوالي محل المجلس الشعبي البلدي فهي استثناء في الوصاية الادارية كما جاء في المادة 83 من قانون البلدية²⁹.

و يعد الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية و استقلال المجالس الشعبية البلدية فيجب أن يستوفي على مجموعة من الشروط، و هي أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول و منحها مهلة محددة فان رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول.

و سلطة حلول الوالي تنصب على تسجيل النفقات الاجبارية في الميزانية البلدية اذا لم يسجلها المجلس ، ضبط توازن الميزانية لدى اعدادها و امتصاص عجزها لدى التنفيذ³⁰، الاذن بالنفقات اللازمة³¹ و الضبط الاداري للحفاظ على النظام العام³².

أما الرقابة على المجلس الشعبي الولائي فلا تختلف كثيرا عن المجلس الشعبي البلدي ، بحيث لا بد من المصادقة أو الغاء هذه المداولات، تنص المادة 55 من قانون الولاية على المصادقة الصريحة في المداولات الخاصة بالميزانيات و الحسابات و التنازل عن العقار و اقتناء أو تبادله

²⁶ - الميزانيات و الحسابات ، قبول الهبات و الوصايا الأجنبية ، اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

²⁷ - علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر ، 2006 ، ص 33.

²⁸ - محمد الصغير بعلي ، الادارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، دون سنة نشر ، ص 138.

²⁹ - قانون البلدية 10-11.

³⁰ - المواد 102 و 183 و ما بعدها من قانون البلدية 10-11.

³¹ - محمد الصغير بعلي ، المالية العامة ، دار العلوم ، عنابة ، الجزائر ، 2003 ، ص 53.

³² - المواد 94 و 100 من قانون البلدية.

و اتفاقيات التوأمة و الهبات و الوصايا الأجنبية من وزير الداخلية في أجل شهرين و هذا نظرا لخصوصية هذه المداوالات ، أما عن المصادقة الضمنية أوردتها قانون الولاية في المادة 54 حيث تعتبر مداوالات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية ، و هي المداوالات التي لا تدخل ضمن الواد 55،56،57 من قانون الولاية ، إلا أنه اذا رأى الولاية خلال هذه المدة 21 يوما أن هذه المداوالات مخالفة للقوانين فانه يرفع دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة³³.

و فيما يخص الالغاء أو البطلان فقد جاءت في المادة 53 من قانون الولاية بحيث تبطل هذه المداوالات بطلانا مطلقا³⁴ بقوة القانون ، و خول القانون للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الادارية المختصة اقليميا ببطلان المداولة خلال 21 يوما من تاريخ المداولة ، و ذلك طبقا لقانون الاجراءات المدنية و الادارية 09/08³⁵ ، و يكون في كل المداوالات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها و المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات و غير المحررة باللغة العربية و التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته و المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس و المداوالات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 من قانون الولاية.

أما المادة 56 من قانون الولاية فقد نصت على ابطال المداوالات بطلانا نسبيا و خول للوالي أن يثير خلال 15 يوما من تاريخ اقرار المداولة ، و لكل ناخب مكلف بالضريبة في الولاية بالمطالبة بإبطال هذا النوع من المداوالات بعد الصاق المداولة بموجب رسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام لرفع دعوى أمام المحكمة الادارية قصد اقرار ببطلان المداولة.

كما تتمثل الصورة الأخيرة في الرقابة الادارية في سلطة الحلول التي وردت في الواد 168 و 169 من قانون الولاية ، حيث أنه اذا لم يصوت على مشروع الميزانية بسبب احتلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فان الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه ، و في حالة عدم توصل هذه الدورة الى المصادقة يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها ، وإذا ظهر عجز في الميزانية الولائية على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير لإعادة التوازن و اذا لم يتخذ التدابير التصحيحية يتولى الوزير الداخلية و وزير المالية امتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية .

2-الرقابة القضائية ، انه في هذا النوع من الرقابة لا نتطرق الى كل أنواع الدعاوى التي يمكن أن يرفعها الأفراد عن القرارات الصادرة من البلدية ، و لكننا نتطرق الى الدعاوى القضائية الخاصة بالمداوالات ، حيث جاء في قانون البلدية 10-11 على أنه يلزم للوالي التوجه للقضاء لإلغاء مداولة بدلا من الغائها بقرار اداري³⁶ ، و هو كذلك الأمر بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي الولائي على الوالي التوجه للقضاء لإلغائها³⁷ و هذا حفاظا على استقلالية المجالس المنتخبة .

³³ - المادة 54 من قانون الولاية 07-12.

³⁴ - مزياي فريدة ، المرجع السابق ، ص 282.

³⁵ - القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية رقم 4 ، العدد الجريدة 4 ، العدد 21 ، الصادرة بتاريخ 2008/04/23.

³⁶ - المادة 59 من القانون 10-11.

³⁷ - المادة 53 من قانون الولاية 07-12.

ومن جانب آخر منح المشرع لكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي³⁸ و رئيس المجلس الشعبي الولائي³⁹ حق مواجهة الوالي برفع دعوى قضائية على المداوالات التي رفضها الوالي أو رفض المصادقة عليها أمام المحاكم الادارية⁴⁰ و هي الجهات الولاية العامة في المنازعات الادارية والمختصة بالفصل في أول درجة و تكون قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة.

فنى هنا أن المشرع على الرغم من تسليط الرقابة على المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي فقد ترك لها مجالاً من الحرية في التصرف و ذلك أنه أي المشرع قيد في حالات محددة سلطة الادارة في الرقابة بفرض قيود شكلية و زمنية ، و هذا خير ما فعل لأنه بهذا فهو يحاول أن يوفق بين السلطة و الامتياز و قيمة و هبة هذه المجالس أمام منتخبها.

خاتمة

إن الدور الأساسي و الرئيس و الذي وجدت من أجله الهيئات المنتخبة تحقيق التنمية المحلية التي تعد أساس التنمية الوطنية ، و تقوم هذه الهيئات المنتخبة بعملها وفقاً لدورات محدد عددها و تاريخ انعقادها بقانون البلدية و قانون الولاية و وفقاً لجدول أعمال يتم الاتفاق عليه مسبقاً ، و تنتهي بمداوالات مدونة في سجل خاص بها ، إلا أن هذه المداوالات تخضع لرقابة الجهة الادارية المختصة المثلثة في الوالي و الذي يقوم بدوره بالمصادقة الصريحة في بعض المداوالات وبالمصادقة الضمنية في مداوالات، كما خول المشرع للوالي سلطة الغاء أو إبطال هذه المداوالات وقد يكون البطلان مطلقاً كما يمكن أن يكون بطلاناً نسبياً ، و أخطر رقابة ادارية حولها المشرع للوالي وهي سلطة الحلل بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي في حالة عدم المصادقة على مشروع الميزانية بسبب الاختلال ، و خول لكل من وزير الداخلية و وزير المالية الحلل محل المجلس الشعبي الولائي في حالة ضبط توازن الميزانية لدى اعدادها و امتصاص عجزها لدى التنفيذ ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك ، كما يمكن رفع دعوى قضائية أمام المحاكم الادارية المختصة سواء من الوالي أو من رئيس المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي عن كل المداوالات التي رأى الوالي أنها غير قانونية أو كل مداوالات رفض الوالي المصادقة عليها.

وفق المشرع الجزائري في قانون البلدية 11-10 و قانون الولاية 07/12 و حدد أسس التنظيم الاداري بالنسبة للمجالس المنتخبة المحلية و بقي على هذه الأخيرة أن تعمل أكثر مراعاة لمصلحة المواطن ، ولذا فانه في ختام هذا العمل نقدم بعض التوصيات :

1-على المواطن المشاركة في هذه المداوالات بحضوره الى دورات المجالس المنتخبة و ان كان التعديل الدستوري لسنة 2016 ينص على ذلك ويؤكد بذلك على تكريس الشفافية و مشاركة المواطن مع منتخبه في تحقيق التنمية المحلية.

2-على الاعلام الحضور ليقدم للمواطن الصورة الحقيقية التي تجري فيها هذه المداوالات.

3-التكوين الدائم للمنتخبين وخاصة في مجال الميزانية و المالية.

4-تقييد أكثر الوصايا بآجال أقل من الآجال المنصوص عليها اليوم ، وللقضاء على التأخر الذي يكون في غالب الحالات لا يكون لمصلحة البلدية و بالتالي مصلحة المواطن.

³⁸ - المادة 61 من قانون البلدية 11-10.

³⁹ -المادة 54 و المادة 1/57 من قانون الولاية 07/12.

⁴⁰ - المادة 800 من قانون الاجراءات المدنية و الادارية 09.08.

المراجع

- 1-الدستور الجزائري لسنة 1996
- 2-القانون 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج ر 50 المؤرخة في 28 غشت 2016.
- 3-القانون العضوي 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 ، المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، ج ر رقم 4 ، العدد 21 الصادرة بتاريخ 2008/04/23.
- 4-قانون البلدية 11- 10 المؤرخ في 22 جوان 2011 ، ج ر 37 المؤرخة في 2011/07/03.
- 5-قانون الولاية 12.07 المؤرخ في 21 فيفري 2012.
- 6-المرسوم التنفيذي 105/13 المؤرخ في 17 مارس 2017، ج ر العدد 15 المؤرخة في 2017/03/17.
- 7- فريجة حسين ، شرح القانون الاداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، 2010.
- 8-عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، الطبعة الثانية ، 2007.
- 9-علاء الدين عشي ، مدخل القانون الاداري ، الجزء الأول ، التنظيم الاداري ، دون سنة نشر.
- 8- مزياني فريدة ، مبادئ القانون الاداري الجزائري ، طبعة 2001.
- 10- علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الجزائري ، 2006.
- 11-محمد الصغير بعلي ، الادارة المحلية الجزائرية ، دون سنة نشر.
- 12- محمد الصغير بعلي ، المالية العامة ، 2003.