المجالس المحلية وفق قانوني الولاية و البلدية في الجزائر

عرف التنظيم الاداري تطورا ملحوظا تزامن مع التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي عرفتها الدول، حيث عرف مراحل مختلفة بدأت بتركيز السلطات الادارية في يد السلطة المركزية بالعاصمة وفقا لأسلوب المركزية الادارية القائم على فكرة حصر الوظائف الادارية في الدولة على مستوى القائمين بالإدارة المركزية في العاصمة ، وبالنظر الى استحالة الالمام بجميع المهام الملقاة على عاتق السلطة المركزية تم اعتماد اسلوب اللامركزية الذي أدى الى تبني التنظيم الاداري المحلي أو ما يعرف بالإدارة المحلية والذي جاء نتيجة تطور وظيفة الدولة. وذلك بهدف تخفيف العبء عن الاجهزة المركزية واشراك المواطنين في توفير خدماتهم بأنفسهم في إطار التنظيم الاداري المحلي والذي يشتمل على هيئات إدارية تهدف الى توفير الاحتياجات العامة لأفراد المجتمع المحلي، فهي قريبة من المواطنين ويتم تسييرها من طرف أشخاص منتخبين يشكلون المجالس المحلية المنتخبة .

ثالثا/ الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة

أخذ المشرع الجزائري بالنموذج التقليدي الفرنسي في الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة فهي في أغلب الاحيان رقابة وصائية خانقة مما جعلها وسيلة لهيمنة السلطة المركزية على هذه المجالس، ويبرر المشرع ذلك بضرورة ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة والحفاظ على قدر معين من الانسجام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة، دون المساس باستقلاليتها.

1-الرقابة على المجلس الشعبي البلدي

يخضع المجلس الشعبي البلدي الى رقابة متنوعة من حيث الصور والأشكال تمارس على أعضاء المجلس ورقابة تمارس على الاعمال وأخرى تمارس على الهيئة ككل.

1-1 الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تأخذ الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ثلاثة أشكال هي الاقالة ، التوقيف ، العزل سنبينها على النحو التالي:

– **الاقالة:** ويقصد بها أن يصبح العضو في حالة استقالة مفروضة وذلك عند توافر الحالات التي حددها قانون البلدية 11–10 في نص المادة 45.

فيعتبر كل عضو منتخب مستقيل بقوة القانون إذا ما توافرت فيه الحالات التالية:

– إذا تغيب المنتخب البلدي بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

– كما يعد مستقيلا العضو المنتخب في حالة عدم حضوره لجلسة السماع رغم صحة التبليغ وبناء على هذه الأخيرة يتخذ المجلس قرارا في غيابه ويعد حضوريا، ويخطر الوالي بذلك.

يهدف المشرع من هذا الشكل من الرقابة الى ضبط وضمان السير العادي لنشاط المجلس الشعبي البلدي تفاديا للتغيب وما ينتج عنه من تسيب يؤثر على أشغال المجلس.

– **التوقيف:** يعتبر التوقيف آلية من آليات الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمقصود به تجميد للعضوية بصفة مؤقتة وهذا ما جاء وفقا لأحكام المادة 43 من قانون البلدية 11–10 " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

– **الاقصاء:** إجراء يثبت إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي، فهو سقوط كلي ونهائي لعضويته، ويكون إجراء الإقصاء بقوة القانون حيث نظمه المشرع الجزائري في المادة 44 من قانون البلدية رقم 11–10 " يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو المجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الشروط التالية:

- يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.
- يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية.

- فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية.
- إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء.

2-1 الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تأخذ الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي ثلاثة أشكال هي التصديق ، الالغاء، الحلول سنبينها على النحو التالي:

-**التصديق:** هو قرار إداري يصدر عن سلطة الوصاية يعطي للقرار الصادر عن السلطة المركزية فعاليته القانونية لمطابقته للقانون واتفاقه مع المصلحة العامة ، المشرع الجزائري يخضع بعض القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي لوصاية التصديق من طرف السلطة المركزية فهذه القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ الا بعد التصديق عليها.

اكد المشرع في قانون البلدية 10/11 على مبدأ التنفيذ المباشر لمداولات المجلس الشعبي البلدي حيث تنفذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من إيداعها لدى الولاية. لكن ادرج المشرع حالات الزم فيها الوالي بالتصديق مسبقا على بعض المداولات فنصت المادة 57 " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:_ الميزانيات والحسابات_ قبول الهبات والوصايا الأجنبية_ اتفاقيات التوأمة بين البلديات، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

-**الالغاء:** هو إجراء يمكن لجهة الوصاية أن تلغي قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة أي يخالف المشروعية أو الملائمة على أن يستند قرار الالغاء الى نص قانوني وأن يتم ذلك خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.

المشرع في قانون البلدية 10/11 حددها على سبيل الحصر في المادة 59 وذلك في الحالات التالية:

-المداولات التي تتخذ خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

-المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

-المداولات غير المحررة باللغة العربية.

المشرع لم يقيد الوصاية بمدة معينة في إصدار قرار الإلغاء ولم يشترط تسبيب القرار وهذا ما يشكل صعوبة للقاضي الإداري في مراقبة هذا القرار.

كما نص المشرع على امكانية ابطال بعض المداولات من أجل المحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله بإبعاد أعضائه عن كل شبهة طبقا للمادة 60 من نفس القانون، فإذا قدرت السلطة الوصية أن عضوا أو أكثر من المجلس الشعبي البلدي شارك في اتخاذ المداولة وهو في وضعية تعارض مصالحه الشخصية مع مصالح البلدية أو مصالح أزواج أولئك الأعضاء أو أصولهم وفروعهم حتى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

-**الحلول:** يعتبر الحلول من أخطر أشكال الرقابة التي تمارس على المجلس الشعبي البلدي، لأنه يسمح للسلطة الوصية بتسيير شؤون البلدية بطريقة مباشرة، وذلك عند عدم قيام كل من المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه بالواجبات المفروضة عليهما قانونا، بموجب الصلاحيات المسندة اليهما وفي هذه الحالة تحل السلطة المركزية محل السلطة المحلية بهدف حماية مصلحة الدولة .

المشرع نص عليه في المواد 100-101-102 وقيّده بالحالات التالية:

- اتخاذ كافة الاجراءات والتدابير المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وكذا استمرارية المرافق العامة وهذا عندما لا تقوم الهيئات والسلطات بذلك خاصة ما يتعلق منها بالتكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.
- في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي وبعد إعذاره من قبل الوالي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات حيث يمكن للوالي أن يقوم بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة في الإعذار.
- في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها.

3-1 الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة تكون عن طريق الحل، والذي ينتج عنه إنهاء حياة المجلس وتجريد أعضائه من صفة العضوية نهائيا، وإعادة تجديده مرة أخرى ولا يتم هذا الاجراء الا في إطار ما يسمح به القانون بنصوص صريحة ضمانا لاستقلالية الجهات اللامركزية مع ضرورة تحديد المدة لتجديد المجالس حتى لا تعطل المصالح المحلية.

المشرع من خلال المادة 46 من قانون البلدية حدد حالات الحل على النحو التالي:

- في حالة خرق أحكام دستورية
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الابقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين.
- عندما يصبح المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف في حالة الاستقالة، الوفاة، أو الإقصاء.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

2-الرقابة على المجلس الشعبي الولائي

يخضع المجلس الشعبي الولائي إلى مختلف صور وأنواع الرقابة فهي تنقسم إلى رقابة على المجلس كهيئة والرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي والرقابة على أعضاء المجلس الولائي.

2-1 الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

وضع المشرع الجزائري مجموعة من الآليات الرقابية على أعضاء هذا المجلس ولا تمارس هذه الرقابة إلا بموجب نصوص قانونية حددها المشرع في المادة 40 من قانون الولاية 12-07 "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع

قانوني، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة يخطر الوالي بذلك ويثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة". وعليه سنوضح هذه الحالات على النحو التالي:

-الاقالة:

جاء في المادة 44 من قانون الولاية " يقصى كل منتخب في المجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تناف منصوص عليها قانونيا، وذلك بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي .ويقوم رئيس المجلس الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك وفي حالة تقصيره ،وبعد اعذاره من الوالي ،يعلن وزير الداخلية بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار .

وحتى يكون قرار الإقالة صحيحا يشترط فيه ما يلي:

- السبب: يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكمية للعضو في أن يصبح بعد انتخابه ،في إحدى الحالتين القانونيتين المتمثلتين في:
- حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب ،الواردة في القانون الانتخابات .
- حالة من حالات التنافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب
- الاختصاص : يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالاستقالة الحكمية للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة تقصيره. يتم الإعلان عن تلك الاستقالة بقرار من وزير الداخلية.
- المحل : يترتب على الاستقالة الحكمية للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس ،أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي ،بما له من حقوق وما عليه من التزامات.
- الشكل والإجراءات: يشترط قانون الولاية لإقالة العضو اعذار الوالي للعضو بتقديم الاستقالة. إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي وصدور القرار الوزاري المكتوب .
- الهدف: يرتبط الهدف هنا بأحد سببي قرار الإقالة المشار إليهما سابقا.

-التوقيف:

جاء في المادة 45 من قانون الولاية يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي ،كل منتخب للمجلس يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة .

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة .

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية ".

-الاقصاء :

تنص المادة 46 من قانون الولاية على ما يلي :"يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب .

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة .

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ."

2- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

-التصديق:

حسب قانون الولاية ولاسيما المادة 54 تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون فور نشرها إذا كانت عامة وتنظيمية أو تبليغها إذا كانت خاصة أو فردية إلى المعنيين من طرف الوالي، بعد واحد وعشرون (21) يوم من تاريخ إيداعها بالولاية.

وإذا التزمت الوصاية الصمت خلال هذه المدة دون إقرارها أي المصادقة عليها، تصبح هذه المداولات نافذة وتأخذ صيغة المصادقة الضمنية .ومع ذلك فإن للوالي اللجوء إلى القضاء إذا تبين أن المداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات في حدود الحالات المذكورة في المادة 53

وبالتالي فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين 21 التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.

وحدد المشرع الجزائري مجال التصديق الصريح في المادة 55 من قانون الولاية فلا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها ،في أجل أقصاه شهران (2)،مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي :

الميزانيات والحسابات.

التنازل عن العقار واقتناه أو تبادله.

اتفاقيات التوأمة.

الهبات والوصايا الأجنبية ."

-الالغاء :

يتم إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي بصيغتين .أما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا .

-البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا، وبحكم القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية ،وذلك لإحدى الأسباب التالية :

– عدم الاختصاص حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته واختصاصاته من نطاقها الإقليمي أو الموضوعي .

– مخالفة القانون: ،تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إذا ما كانت مخالفة للتشريع، الدستور، القانون والتنظيم .

– مخالفة الشكل والإجراءات : المداولات التي تتم مخالفة للأشكال والإجراءات المنصوص عليها قانونا تعتبر باطلة بطلانا مطلقا ولا يترتب عنها أي أثر قانوني .

-البطلان النسبي:

جاء في المادة 56 من قانون الولاية 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 .وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة .ويلزم كل مجلس يكون في وضعية تعارض مصالح، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي .وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به ،يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي .

فالوالي يمكنه أن يثير البطلان خلال خمسة عشر (15)يوم من تاريخ إقرار المداولة ،كما يمكن المطالبة بها من أي منتخب أو مكلف بالضريبة بالولاية لديه مصلحة في ذلك خلال خمسة عشرة (15)يوم بعد إلصاق المداولة .بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية لإبطال المداولة موضوع تعارض المصالح وإذا كان الاختصاص بإلغاء تلك المداولات يعود أصلا لوزير الداخلية بموجب إصدار قرار مسبب، فإن المادة 56 من قانون الولاية وتوسيعا منها لعملية الرقابة ،تعطى حق المطالبة بإلغاء تلك المداولات مع وقف التنفيذ لكل من :

الوالي وأي ناخب أو دافع ضريبة الولاية. ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر و إلا اعتبرت المداولة نافذة .

3- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة "الحل"

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده في الحالات التالية:

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

- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم .
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ".

وطبقا للمادة 49 من قانون الولاية فإنه بعد حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية ،بناء على اقتراح من الوالي .خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس ،مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها ،إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد .