رابعا- الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي

أ- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تتراوح شدة الآليات الرقابية التي منحها المشرع للوصاية على عضو المجلس الشعبي الولائي بين تجميد العضوية بصفة مؤقتة وبين تجريده من عضويته بصفة نهائية، حيث يوقف العضو عن ممارسة مهامه في إطار المجلس المنتخب نتيجة تعرضه لمتابعة جزائية (**1-أ**)، ويتعرض للإقالة الحكمية في حال توفر أحد الأسباب المحددة في قانون الولاية (**2-أ**)، ويقصى نهائيا من عضوية المجلس في حالة إثبات مسؤوليته الجزائية بحكم قضائي (**3-أ**).

1-أ- التوقيف

يعرف التوقيف بأنه إجراء يتعرض له المنتخب في المجلس المحلي الذي كان محلا للمتابعة القضائية، وفي هذا المقام تجدر الإشارة أ ن المتابعة الجزائية لا تعني الإدانة الجزائية مما يجعل من التوقيف إجراء مؤقت في انتظار صدور حكم الجهة القضائية، وعليه فهو تجميد مؤقت للعضوية نتيجة الأفعال المرتكبة من عضو المجلس والتي إنتهت به إلى المتابعة القضائية.

يوقف المنتخب الولائي بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي كلما تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، ويعلن التوقيف بقرار إداري معلل صادر عن وزير الداخلية، إلى غاية صدور الحكم القضائي ببراءته أو إدانته في الأفعال المنسوبة إليه – المادة 45 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية-.

2- أ- الإقالة

وتسمى أيضا بالإستقالة التلقائية لأنها تحدث بقوة القانون، وهي من الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي المحلي، إذ يتم بواسطتها تجريد عضو المجلس من صفته كمنتخب دون اللجوء إلى القضاء بمجرد تقصيره اتجاه وإجباته الانتخابية من خلال غياباته المتكررة وعدم التزامه باجتماعات المجلس التي يبلغ بها مسبقا وفق إجراءات محددة قانونا.

ويعد عضو المجلس الشعبي الولائي متخليا عن العهدة، إذا تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي- المادة 43 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية-، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع رغم استخدامه لمصطلح التخلي بدل

الإقالة إلا أنه ليس فرق بينهما فكلها تقضي بتجريد المنتخب من صفته كممل للشعب، أما ما يعاب على قانون الولاية أنه لم يمنح للمنتخب حق الدفاع وتقديم مبرراته في هذا الشأن.

3-أ- الإقصاء

تختلف رقابة الإقصاء عن رقابة التوقيف من حيث أنها إجراء تأديبي وعقابي وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الإستخلاف وهذا ما يميزه عن التوقيف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف، ينصرف مدلولها إلى إسقاط عضوية المنتخب من المجلس بصفة كاملة ونهائية نتيجة تعرضه لإدانة جزائية.

تسقط عضوية المنتخب الولائي نهائيا إذا تعرض لإدانة جزائية نهائية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، ومنح المشرع لممثل الشعب ضمانة قانونية لاستعادة صفته كمنتخب من خلال تكريس حقه في المنازعة الإدارية ضد قرار وزير الداخلية تطبيقا لأحكام المادة 4/40 من قانون الولاية.

يستخلف العضو المجرد من صفة المنتخب الولائي في أجل لا يتعدى شهر واحد من قرار إقصائه بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، وإذا كان المعني بعقوبة الإقصاء رئيس المجلس الشعبي الولائي، فيتم إنتخاب الرئيس الجديد في أجل شهر من قرار تجريده من صفته وفق الأشكال المنصوص عليها في المادة 59 من قانون الولاية.

نص قانون الولاية على إقصاء كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة من حالات التنافي، ويقر المجلس ذلك بموجب مداولة، ويتولى وزير الداخلية إثبات الإقصاء نهائيا عن طريق قرار إداري، يمكن أن يكون محلا للطعن أمام مجلس الدولة من طرف صاحب الصفة والمصلحة – المادة 44 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية-.

ب- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

1-ب- المصادقة

تنفذ مداولات المجالس الشعبية الولائية وفقا لقانون الولاية بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها لدى الولاية، وهو ما يظهر أن المشرع أخذ بنفس المدة المقررة لنفاذ مداولات البلدية – المادة 54 الفقرة 1 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية-، كما أخضع مجموعة من المجالات للمصادقة الصريحة من طرف سلطة الوصاية، حيث لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران، مداولات المجلس الولائي المتعلقة

بالميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية – المادة 55 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية-، وحسنا ما فعل المشرع حينما قيد سلطة الوزير في هذا الصدد بأجل محدد مقارنة بقانون الولاية لسنة 1990 والذي كان لا يلزم الوزير بأي أجل، وهو ما يجعل قرارات المجلس الولائي في هذه المجالات رهينة سلطة الوصاية، وفي هذا تعطيل للمصالح المحلية، خاصة في ظل الواقع العملي للمجالس المنتخبة والتي تحول فيها التصديق إلى شبه رخصة مسبقة على المنتخبين التأكد من وجودها حتى في المجالات العامة التي تقوم على الموافقة الضمنية، حيث يفضل المنتخبون الإنتظار للحصول على موافقة صريحة من الوصاية، تكون كضمان لصحة أعمال المجلس.

2-ب- الإلغاء (البطلان)

تخضع مداولات المجالس الشعبية البلدية والولاية، لأسلوب آخر من الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على أعمال الجماعات الإقليمية، وهو أسلوب الإلغاء أو الإبطال الذي يعتبر إجراء يتم في إطار قانوني محدد، بمقتضاه يمكن للجهة الوصية أن تعدم أو تزيل قرار صادر عن جهة لامركزية نتيجة مخالفته لإحدى القواعد القانونية أو مساسه بالمصلحة العامة.

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي بدورها لرقابة الإلغاء، غير أن آلية إلغاء مداولات المجلس الولائي طرأت عليها العديد من التعديلات من خلال نصوص قانون الولاية المتعاقبة خاصة من حيث الجهة التي تتمتع بسلطة الإلغاء، ففي ظل الأمر رقم 69 – 38 وقانون الولاية لسنة 1990 منح المشرع صلاحية الإلغاء لوزير الداخلية، غير أنه في ظل القانون 12 – 07 اعتمد المشرع الإلغاء القضائي عن طريق تحريك الدعوى أمام الجهات القضائية.

تبطل بطلانا نسبيا مداولات المجلس الشعبي الولائي التي يشارك في اتخاذها رئيس المجلس أو أي عضو فيه ويكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية، سواء بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء – المادة 56 الفقرة 1 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية-.

يثير الوالي بطلان المداولة خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي والتي اتخذت خلالها المداولة، فيرفع الوالي دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية بغية الإقرار ببطلان المداولة التي لم تُحترم فيها مسألة تنازع المصالح والتي يظهر فيها المساس بمبدأ المشروعية وهو ما سيؤثر على مصلحة الولاية.

وسع المشرع الجزائري من حالات البطلان المطلق لمداولات المجالس الشعبية الولائية مقارنة بقانون البلدية، حيث تبطل بقوة القانون مداولات المجلس المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن الإختصاصات المسندة للمجلس الولائي، وكذا تلك المتخذة خارج الإجتماعات القانونية أو خارج مقر المجلس باستثناء حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول للمجلس– المادة 53 من قانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية–.

3–ب– الحلول

يقصد بالحلول "قيام السلطة المركزية الوصية بمقتضى سلطاتها المحددة قانونا بإنجاز عمل كان مبدئيا مفروض على السلطة الخاضعة للرقابة أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها"، وعليه فإن هذه التقنية يعتمد عليها متى تعذر على صاحب الاختصاص الأصيل ممارسة صلاحياته فيتدخل من يليه ليحل محله لكي لا تتعطل المصلحة العامة والسير الحسن للمرافق العمومية.

يعد الوالي مشروع ميزانية الولاية، ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي للتصويت عليها، ثم يمرر مشروع الميزانية للمجلس الشعبي الولائي من أجل التصويت عليه – المادة 160 و161 من قانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية–، وإذا لم يصوت عليها المجلس بسبب اختلال داخله، يستدعيه الوالي مرة أخرى في دورة غير عادية للمصادقة على مشروع الميزانية، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى أي نتيجة يبلغ الوالي وزير الداخلية، الذي منحه قانون الولاية سلطة الحلول محل المجلس الشعبي الولائي واتخاذ كافة التدابير الملائمة واللازمة لضبط ميزاننية الولاية – المادة 168 من قانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية–.

قد يظهر عجز في تنفيذ ميزانية الولاية لهذا يجب على الجهاز التداولي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان التوازن للميزانية الإضافية، غير أن عدم اتخاذ التدابير التصحيحية الضرورية، يسمح للوزير المكلف بالداخلية ووزير المالية بالحلول محل المجلس الشعبي الولائي وامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية تطبيقا لأحكام المادة 169 من قانون الولاية.

أورد قانون الولاية بموجب المادة 163 منه حالة أخرى لحلول السلطة الوصية محل المجلس الشعبي الولائي وتتعلق بالإدراج التلقائي للنفقات الإجبارية، فإذا تبين للوالي أن الجهاز التداولي الولائي لم يصوت على إحدى النفقات الإجبارية، أجاز القانون حلول السلطة الوصية تلقائيا وبدون إعذار مسبق من أجل إدراجها ضمن ميزانية الولاية، ولا تثير سلطة الحلول في هذا الصدد أي إشكال لأن إضفاء الصفة الإجبارية على نفقة من نفقات الجماعة الإقليمية لا يكون مجديا إذا لم تتمتع الوصاية بهذا الإجراء، تطبيقا للقانون وفي إطار مبادئ المشروعية.

ج- الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

أفرد المشرع مسألة حل المجالس الشعبية الولائية وإجراءات تجديدها بتنظيم خاص بها، في خطوة منه إلى تأطير هذه المسألة وتنظيمها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية، كونه يعدم الوجود القانوني للمجلس ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها.

عمل المشرع على تحديد وحصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في أحكام المادة 48 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية والمتمثلة فيما يلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى في حالة تطبيق أحكام الإستخلاف.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي وتعيق السير العادي لهيئات البلدية.
- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما تنص عليه أحكام المادة 47 من قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية على أنه: « يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ».