جامعة الجيلالي بونعامة–خميس مليانة–

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق–ماستر

المحور الرابع: الرقابة على الولاية

"محاضرات مقياس قانون الولاية "

موجهة إلى طلبة السنة الأولى ماستر– تخصص قانون إدارة و تسيير الجماعات المحلية

من إعداد الدكتور: طيبون حكيم

السنة الجامعية 2023/2022

المحور الرابع: الرقابة الإدارية على الولاية

تخضع الولاية بحكم خصوصيتها، كونها تمثل سلطة إدارية لامركزية، و في نفس الوقت تمثل هيئة عدم تركيز إلى نمطين من الرقابة الإدارية، هما الوصاية الإدارية و التي تمارس على الولاية كهيئة إدارية لامركزية : تمارس على المجلس الشعبي الولائي المنتخب(*)، و كذلك الرقابة الرئاسية و التي تمارس على أجهزة عدم التركيز على مستوى الولاية (**)، و هو ما سيتم تناوله فيما يلي:

* الوصاية الإدارية على الولاية:

تتمتع الولاية في ممارسة صلاحياتها، بالاستقلالية الإدارية و المالية، الناتجة عن منحها الشخصية المعنوية، إلا أن هذه الاستقلالية، ليست مطلقة و إنما هي نسبية حيث تخضع الولاية لرقابة الدولة، و التي تعرف بـ: "الوصاية الإدارية على الولاية" :

و تعرف الوصاية الإدارية: بأنها رقابة إدارية خارجية، استثنائية، تمارسها الدولة ممثلة في السلطات الإدارية المركزية على السلطات الإدارية اللامركزية (البلدية، الولاية) على أجهزتها و على أعمالها. و ذلك، حماية لمبدأ المشروعية[1]. و لتناول مظاهر هذه الرقابة، لابد من التطرق، للرقابة على أجهزة الولاية(المبحث الأول)، ثم الرقابة على أعمال الولاية (المبحث الثاني)، و هذا فيما يلي:

المبحث الأول: الوصاية الإدارية على أجهزة الولاية:

تتجسد الوصاية الإدارية على أجهزة الولاية في الوصاية على المجلس الشعبي الولائي ككل: " الحل "(المطلب الأول)، و في الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي (المطلب الثاني):

المطلب الأول: حل المجلس الشعبي الولائي

تتمثل الوصاية الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي ككل في: **حل المجلس الشعبي الولائي،** و لتناوله، لابد من التطرق إلى تعريف حل المجلس الشعبي الولائي(أولا)، تبيان حالات حل المجلس (ثانيا)، ثم إجراءاته و الآثار المترتبة عليه (ثالثا)، و هذا على النحو التالي:

[1] راجع عمار بوضياف، المرجع السابق، ص37.

أولا- تعريف حل المجلس الشعبي الولائي: يعرف الحل بأنه: تلك الوسيلة القانونية أو الإجراء القانوني الذي يتم بموجبة إنهاء حياة المجلس الشعبي الولائي[1]، و إزالة صفة العضوية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي. دون أن يترتب عنه مساس بالشخصية الاعتبارية للولاية.

ثانيا- حالات حل المجلس الشعبي الولائي:

نظرا لخطورة حل المجلس الشعبي الولائي، على مبدأ التمثيل الشعبي، و نظام العهدة الانتخابية ، فقد حصره المشرع في سبع (7) حالات، تشكل دوافع لحل المجلس الشعبي الولائي، نصت عليها المادة 48 منه وهي:

- في حالة خرق أحكام دستورية،

-في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

-في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الولائي،

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلافات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنتهم،

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة41 أعلاه،

-في حالة اندماج ولايات أو ضمها أو تجزئتها،

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

ثالثا- إجراءات الحل، ضماناته و الآثار المترتبة عنه:

لتسليط الضوء على ذلك، لابد كم التطرق الى إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي(1)، و ضماناته(2)، و أخيرا الآثار المترتبة عنه(3)، و هذا على النحو التالي:

1- إجراءات حل المجلس:

نصت المادة 47 من القانون رقم 12-07 على ما يلي:

يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي صادر من رئيس الجمهورية، بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.

2- ضمانات حماية مبدأ التمثيل الشعبي:

حماية لمبدأ التمثيل و لخطورة الحل على هذا المبدأ، فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الضمانات:

- حصر حالات حل المجلس الشعبي البلدي[1] .

[1] نفس المرجع، ص 294.

- وجوب صدور تقرير من طرف وزير الداخلية، باعتباره سلطة وصية على الولاية.

- وجوب صدور مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، ينشر في الجريدة الرسمية، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الذي يمثل الإرادة الشعبية، وهو حامي الإدارة الشعبية و حامي الدستور و حامي وحدة الدولة.

- المحافظة على استمرارية عمل الولاية، و ذلك بتعيين مندوبية ولائية لتسيير شؤون الولاية التي يكلف بها المجلس الشعبي الولائي و ذلك إلى حين تنصيب المجلس الجديد[2].

3- الآثار المترتبة عن حل المجلس:

ينتج على حل المجلس الشعبي الولائي الآثار التالية:

- إزالة صفة العضوية بالمجلس الشعبي الولائي عن جميع الأعضاء الذين يحملون صفة عضو . و بالتالي، إنهاء مهامهم التي تتعلق بممارسة العهدة الانتخابية[3].

- ضمان استمرارية عمل الولاية بتعين وزير الداخلية لمندوبية ولائية بناء على اقتراح الوالي.

-إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال الثلاثة أشهر الموالية للحل، يمارس مهامه إلى غاية انتهاء فترة العهدة الانتخابية المتبقية. و في حالة تصادف الحل مع السنة الأخيرة للعهدة الانتخابية لا يتم إجراء انتخابات، و إنما يستمر عمل المندوبية الولائية إلى غاية نهاية العهدة.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية على كل الأعضاء:

لقد وضع المشرع في قانون الولاية، نظام رقابي على منتخبي المجلس الشعبي الولائي و تتمثل مظاهر هذه الرقابة في التوقيف (أولا)، الإقصاء (ثانيا) و التخلي عن العهدة (ثالثا)، و هو ما سيتم تناوله فيما يلي:

أولا –التوقيف: هو ذلك الإجراء القانوني الذي يتخذه وزير الداخلية بموجبه يتم تجميد عضوية منتخب ولائي بصفة مؤقتة كونه محل متابعة قضائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف و لاتمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي .

---

[1] راجع المادة 48 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر ، و كذلك المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016، الذي يحدد كيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة(ج ر رقم 18 لسنة 2016، ص8).

[2] المادة 49 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر.

[3] حول هذه الفكرة، راجع محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 178.

في هذا الصدد، نصت المادة 45 من قانون الولاية:" : يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي, كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية او جنحة لها صلة بالمال العام او لأسباب مخلة بالشرف و لاتمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة. يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية الى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة , يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية"[1].

ثانيا -الإقصاء: هو ذلك الإجراء القانوني الذي يتخذه وزير الداخلية بموجبه إزالة عضوية منتخب ولائي بصفة نهائية بسبب وجوده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب كالإدانة الجزائية النهائية التي لها علاقة بعهدته أو غيرها من الأسباب الاخرى لعدم القابلية للانتخاب أو نتيجة وجوده في حالة التنافي.

حيث نصت المادة44 من القانون 12-07 على ما يلي: " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت انه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب او في حالة تناف منصوص عليها قانونا. و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء احد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب او التنافي محل طعن امام مجلس الدولة".

و في هذا السياق، نصت المادة 46 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر، على ما يلي: "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل ادانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"[2].

ثالثا -التخلي عن العهدة: و هي الحالة التي عرفتها المادة43 من القانون رقم 12-07، و التي أشارت إلى أن حالة التخلي عن العهدة , تعلن على كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث(3) دورات عادية خلال نفس السنة، و يثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

[1] راجع نص المادة 45 من القانون رقم 12-07.

[2] راجع المادة 44 و 46 و المادة 43 من نفس القانون.

المبحث الثاني:الوصاية الإدارية على الأعمال

تنصب هذه الوصاية على أعمال البلدية و تتجسد في الصور التالية : المصادقة(المطلب الأول)، الإبطال (الإلغاء) و هو ما سيتم تناوله على النحو التالي:

المطلب الأول: المصادقة:

المصادقة : هي الإجراء القانوني الذي يتخذه وزير الداخلية، و الذي يتم بموجبه إقرار أو الموافقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي التي نص القانون صراحة على خضوعها للمصادقة.

تجب الملاحظة، أن هناك نوعان من مداولات المجلس الشعبي الولائي،

النوع الأول : مداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من ايداعها على مستوى الولاية: و هي القاعدة العامة و هذه المداولات لا تتطلب إجراء المصادقة عليها، و إنما تتميز بأنها تخضع لفحص الوالي و رقابته بعد إيداعها على مستوى الولاية في مدة 21 يوم ، للتأكد من تطابقها مع القانون، و عدم بطلانها.

أما النوع الثاني فهي المداولات المذكورة على سبيل الحصر، منصوص عليها في المادة 55 و هي تتطلب مصادقة وزير الداخلية و هي تلك المتعلقة بالميزانيات و التنازل عن العقار و اقتنائه و تبادله و اتفاقيات التوأمة و الهبات و الوصاية الأجنبية.

و السؤال المطروح: هل كل مداولات المجلس الشعبي الولائي تخضع لإجراء المصادقة؟

الإجابة : لا، لأن الأصل في مداولات المجلس الشعبي الولائي هو أن تصبح نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد و عشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية. و ذلك لكون الولاية سلطة إدارية لا مركزية تتمتع بالشخصية المعنوية، و بالتالي تتمتع بالحرية في التسيير و الاستقلالية المالية و الإدارية. و بذلك تكون مداولات المجلس نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من إيداعها في الولاية. و في هذا الصدد، تعتبر فترة 21 يوم هي فترة فحص و مراقبة لصحتها من طرف الوالي، إذا مرت هذه المدة و لم يثير الوالي بطلانها تصبح نافذة حسب المادة 54 من القانون رقم 12-07.

و بالتالي، تعتبر المصادقة إجراء استثنائي يمارسه وزير الداخلية فقط على مداولات المجلس الشعبي الولائي، التي نص القانون على خضوعها للمصادقة، و ذلك في المادة 55 من القانون رقم 12-07 . و بعبارة أخرى، يلاحظ أن مجال المصادقة على المداولات هو مجال محصور يخص فقط المدوالات المنصوص عليها قانونا على خضوعها للمصادقة. أما بقية المداولات الأخرى فلا

تخضع لمصادقة وزير الداخلية، و انما تصبح نافذة بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من إيداعها بالولاية، إذا لم يتم إثارة بطلانها من الوالي. كما سيتم توضيح ذلك في العنصر الموالي،

و تبعا لذلك، و نظرا لأهمية بعض المداولات وخصوصيتها , تشترط المادة 55 من قانون الولاية، ضرورة خضوعها للموافقة (المصادقة) لوزير الداخلية عليها لكي تصبح نافذة حيث نصت المادة 55 على ما يلي: " لاتنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية، في أجل شهران (2)، مداولات المجلس الشعبي الولائي، المتضمة ما يأتي:

-الميزانيات و الحسابات،

-التنازل عن العقار و اقتناءه أو تبادله،

-اتفاقيات التوأمة،

-قبول الهبات و الوصايا الأجنبية،

و بالتالي، المداولات التي تخضع لمصادقة وزير الداخلية هي المداولات المذكورة على سبيل الحصر في المادة55 فقط.

السؤال الذي يبادر في الذهن: **هل المداولات التي لم يشترط القانون خضوعها لمصادقة وزير الداخلية تكون نافذة مباشرة بعد إيداعها في الولاية؟**

الإجابة: لا تكون نافذة مباشرة و إنما تكون نافذة بقوة القانون بعد مضي فترة زمنية مدتها 21 يوم، إذا لم يتم إثارة بطلانها من طرف الوالي.

ما دور الوالي في الفترة من يوم إيداع المداولات إلى غاية اليوم الواحد و العشرون (21):

يقوم الوالي خلال هذه الفترة بمراقبة وفحص مداولات المجلس الشعبي الولائي، التي لا تتطلب مصادقة وزير الداخلية (المادة 55) ، و التي تودع على مستوى الولاية، حيث يقوم الوالي في هذه الفترة بالتأكد من مطابقتها للنصوص القانونية و التنظيمية المعمول بها. و إذا تبين له أنها باطلة و غير مطابقة للقانون و التنظيم المعمول به، فلا يمكن له إبطلاها مباشرة بقرار منه، و إنما يثير بطلانها أمام القضاء الإداري.أما إذا لم يتبين له ذلك، فتصبح نافذة بقوة القانون بعد مرور مدة (21) واحد و عشرون يوما، حسب المادة 54 من قانون الولاية رقم 12-07.

المطلب الثاني: الإبطال (الإلغاء)

يتجسد هذا المظهر في للمداولات الباطلة بقوة القانون حسب المادة 53 ، و في المداولات القابلة للابطال في حالة توفر حالة تعارض المصالح احد المنتخبين مع مصالح الولاية حسب المادة 56 :

أولا-الإبطال بقوة القانون: حيث تعتبر باطلة بقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 53 منه, و هي المداولات التي تكون في إحدى الحالات:

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات .
- المداولات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها.
- المداولات المحررة بغير اللغة العربية .
- المداولات التي تتناول موضوع لا يدخل ضمن اختصاصه.
- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي بدون عذر قانوني حسب المادة 23.

وقد خول القانون للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلانها(المادة 53).

ثانيا- القابلية للإبطال:

نصت المادة 56 من القانون رقم 12-07 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس, بما فيهم الرئيس, لهم مصلحة فيها بصفة شخصية، أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء. وقد خول القانون للوالي اثارة بطلانها من خلال رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلانها(المادة 57).

ثالثا- الجهة المخول لها إقرار إبطال المداولات:

مراقبة الوالي لمداولات المجلس الشعبي الولائي **لا تخوله صلاحية اتخاذ قرار بابطالها** مثل ما هو في مداولات المجلس الشعبي البلدي، و إنما هي **مقتصرة على فحص المداولات فقط** ، و في حالة ما تبين له بعد فحصها أن المداولات غير مطابقة للقوانين و التنظيمات المعمول بها، فإنه يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا و يقوم بإثارة بطلان المداولة. أما قرار إبطال المداولة فلا يصدره الوالي، و إنما يكون من اختصاص قاضي المحكمة الإدارية المختصة اقليميا. و هذا ما يكرس "**فكرة الرقابة القضائية على مداولات المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال**"[1].

[1] يجب على الطلبة الحذر، و التفريق بين قرار إبطال المداولة، و قرار المصادقة على المداولة ، فقرار الإبطال هو قضائي يكون من اختصاص قاضي المحكمة الإدارية المختصة إقليميا و الذي يتم بعد إثارة بطلانها من الوالي الذي يقوم برفع دعوى قضائية. أما قرار المصادقة على المداولة، فهو قرار إداري فإنه يكون من اختصاص وزير الداخلية حسب أحكام المادة 55 من القانون رقم 12-07، السالف الذكر، حيث لا تشمل المصادقة إلا المداولات المنصوص عليها في المادة 55.

و بالتالي، فإن حدود رقابة الوالي على مداولات المجلس الشعبي الولائي: تتمثل في فحص المداولات التي تم ايداعها في الولاية و التي لا تتطلب مصادقة وزير الداخلية[1]، و إثارة بطلانها أمام القضاء الإداري المختص، في حالة ما تبين له وجود حالة من حالات بطلانها حسب المواد 53 و 54 و 57 من قانون الولاية. و ذلك برفع دعوى قضائية أمام المحكمة المختصة إقليميا حول ذلك.

**** الرقابة الرئاسية: و التي تمارس على أجهزة عدم التركيز على مستوى الولاية:**

تمارس الرقابة الرئاسية على كافة أجهزة عدم التركيز على مستوى الولاية انطلاقا من الوالي بصفته ممثلا للدولة و مندوب الحكومة، و الذي يخضع للرقابة التسلسية مباشرة من طرف وزير الداخلية .

تجب الإشارة، أن الرقابة الرئاسية (التسلسلية) تمارس كذلك على كل الأشخاص المعينين و أعمالهم كالأمين العام للولاية، المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية : المديريات التنفيذية ، المفتشية العامة للولاية، رئيس الدائرة ، الوالي المنتدب، وغيرهم، و كذلك على كل مستخدمي الولاية المعينين داخل الولاية أجهزتها و هياكلها و مديرياتها المختلفة حسب القانون رقم 12-07، و المرسوم التنفيذي رقم 22-54، و المرسوم التنفيذي رقم 94-215، السالفي الذكر.

انتهى 40/40

[1] تجب الملاحظة، أن هناك نوعان من مداولات المجلس الشعبي الولائي، مداولات قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من ايداعها على مستوى الولاية، و هي القاعدة العامة و هذه المداولات تتميز بأنها تخضع لفحص الوالي و رقابته بعد ايداعها على مستوى الولاية للتأكد من تطابقها مع القانون. أما النوع الثاني فهي المداولات المذكورة على سبيل الحصر، منصوص عليها في المادة 55 و هي تتطلب مصادقة وزير الداخلية و هي تلك المتعلقة بالميزانيات و التنازل عن العقار و اقتنائه و تبادله و اتفاقيات التوأمة و الهبات و الوصاية الأجنبية.