

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم : الحقوق
المرجع :

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الرقابة الوصائية في قانون الجماعات المحلية

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري
تحت إشراف الأستاذ:
درعي العربي

الشعبة: الحقوق
من إعداد الطالبة:
مولاي إسمهان

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: بن عود نبيل رئيسا

الأستاذ: درعي العربي مشرفا مقرر

الأستاذ: دوبي بونوة جمال مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

تاريخ المناقشة: 2022/07/03



الإهداء

اللهم لك الحمد قبل أن ترضى و لك الحمد اذا رضيت و لك الحمد بعد الرضا
نحمد الله عز وجل أنه وفقنا على إنجاز هذا العمل المتواضع

إلى جدتي الغالية التي لا مثيل لها أطال الله عمرها و جدي الغالي رحمه الله
إلى قرة عيني، إلى من جعلت الجنة تحت قدميها...إلى من حرمت نفسها و أعطتني
، و من نبع حنانها سقتني...إلى من وهبتني الحياة ... أمي العزيزة حفظها الله.

إلى من يزيدني إنتسابي له و ذكره فخرا و إعتزازا رحمه الله و إلى أبي الثاني الذي
تعب من أجل تربيته و تعليمي، و جعلني أكبر في أركي و أظهر فضيلة

إلى إخوتي الأحباء زهيرة وفاء أمينة سارة و ملاك الحبيبة و أخي أبوبكر و أجمل
ابن أخت ياسر و أختي التي لم تنجبها أمي كوثر

و إلى أعز زوج منير

و إلى كل من جمعته معهم حدائق الدراسة.

أهدي هذا العمل لوجه الله تعالى راجيا أن يتقبله مني

و يجعل ثوابه في ميزان أعمالي

شكر وتقدير

أقدم جزيا الشكر والإمتنان

إلى الاستاذ درعي العربي الذي لطالما كان عوننا لنا

وجاد علينا بتوجيهاته

كل الطاقم الاداري لكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مستغانم

إلى السادة الأساتذة الأفاضل الذين اشتركوا في تأطير دفعة ماستر

تخصص قانون إداري

كل من قدم يد العون لانجاز هذا العمل

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج : الجزء

ج.ر : الجريدة الرسمية

ص : صفحة

ص.ص : من الصفحة إلى الصفحة

ط : الطبعة

ف : الفقرة

ق.ج.م : قانون الجماعات المحلية

ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ق.إ.م.ف : قانون الإجراءات المدنية الفرنسي

ق.ب : قانون البلدية

ق.و : قانون الولاية

م : المادة

م.ق : المجلة القضائية

ثانياً: باللغة الفرنسية:

Art : Article

Ed : Edition

In : Dans

Op.cit : (Opère-citato), Référence précédemment citée

P : Page

PP : De la page a la page

مقدمة

مقدمة:

تعتبر الرقابة من ابرز الوظائف الإدارية التي تهدف إلى ضمان سير الأعمال بشكل منتظم ومستمر ومعالجة النقص في الأداء، فقد أولها المشرع اهتماما خاصا في نصوصه خاصة فيما يخص الإدارة المحلية نظرا لخطورتها ومالها من صلة بمختلف السلطات في الدولة وما توظفه من أموال ضخمة في مجالها.

ويقوم النظام اللامركزي على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة وإشراف الإدارة أو الحكومة المركزية وذلك في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية.

ففي النظام اللامركزي تتمتع السلطات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها بحيث تحتفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة السيادية أو القومية وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي، وبالتالي تظهر في هذا النظام إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية أشخاص معنوية محلية أو مرفقية يطلق عليها بالإدارة المحلية أو السلطات الإدارية اللامركزية.

وفي ظل تطور وظائف الدولة واستحالة قيام السلطة المركزية بجميع المهام على المستوى الوطني، وفي ظل اختلاف الإحتياجات والأولويات وهو الأمر الذي أدى إلى ضرورة ترك المبادرة للهيئات المحلية، حيث تعتبر بريطانيا من أقدم دول العالم تطبيقا لنظام الإدارة المحلية حيث نشأة السلطة المحلية فيها قبل نشأة الدولة ذاتها، أما فرنسا فنظام

اللامركزية جاء بعد النظام المركزي فتنزلت السلطة المركزية لها بعد أن كانت تستأثر بكافة السلطات في الدولة مع الاحتفاظ بالوصاية الإدارية عليها.

وقد جاء في دستور الجزائر لسنة 1996 نص المادة 15 منه: أن الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي البلدية والولاية؛ وأكدت المادة 16 من الدستور كذلك على أنه: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية؛ من خلال المادتين نرى أن كل من البلدية والولاية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر، حيث أن الجزائر تبنت الأسلوب الإداري الفرنسي ثم أدخلت عليه إصلاحات بعد صدور ميثاق البلدية في أوت 1966، وتطبيقا له تم إصدار قانون البلدية في 1967 وميثاق الولاية في أفريل 1969 وتطبيقا له تم إصدار قانون الولاية في ماي 1969 وبعد ذلك تم تعديلها في سنة 1981 إلى أن جاء قانون البلدية وقانون الولاية في سنة 1990، ثم آخر تعديل معمول به حاليا للولاية 07_12 والبلدية 10_11.

إن الهيئات المحلية هي إدارة تحتل مركزا هاما في الدولة كما تقوم بدور فعال لتحقيق مصالحها وتتميز بأنها إدارة قريبة من المواطنين نابعة من صميم الشعب، وحتى تكون المجالس المحلية بهذه الفعالية وتقوم بهذا الدور لا بد لها من آليات تقيدتها وتحدد وظائفها واختصاصاتها وتتمثل هذه الآلية في الرقابة الوصائية إذ تعتبر الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية، فهي نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة " لا وصاية إلا بنص " خلافا للرقابة الرئاسية، وهكذا جاءت الرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان وحدة

الدولة وحسن سير الوظيفة الإدارية المحلية ومشروعية أعمالها وعدم خروجها عن إطارها القانوني.

فالرقابة ضرورية لتحقيق الارتباط والوحدة بين الهيئات الإقليمية وبين الدولة، فلا يعقل أن يمنح المشرع هيئة لا مركزية تمثل إقليما معيناً سلطات إدارية مستقلة كلياً وتشارك الدولة في امتيازات السلطة العامة، ولا يمنح في الوقت نفسه للسلطة المركزية للدولة سلطات فعلية لمنع أعمال الهيئات اللامركزية الغير مشروعة والتي تتعارض مع المصلحة العامة.

إن اعتبار الرقابة الإدارية آلية قانونية تم تفعيلها وتعميمها على جميع أجهزة ومؤسسة الدولة بما فيها الهيئات المحلية المنتخبة، وتمارس هذه الرقابة الوصائية جهات إدارية حددها القانون وفق إجراءات محددة، ونظراً لإستقلالية المجالس الشعبية البلدية، وما أنيط بها من مهام حولها إياها القانون من أجل التنمية المحلية والقومية، كانت الحاجة إلى الرقابة الإدارية على المنتخبين في المجالس الشعبية البلدية أكثر إلحاحاً بحكم أن الشخص المنتخب في إطار تأدية مهامه قد يقوم بأعمال لا تتوافق مع القانون أو التنظيم؛ ومن ثم كان لابد من إخضاع المجالس الشعبية البلدية للرقابة الإدارية سواء على المنتخبين وأعمالهم وعلى الهيئة ككل، حتى يتم ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال الصادرة عن المجلس المنتخب، بما يحقق المصلحة العامة والشفافية في التسيير، إلا أن القول بهذه الرقابة لا ينفى عن المجلس الشعبي البلدي إستقلاليته كهيئة منتخبة، فأقرار المشرع لهذه الرقابة يلزمه وضع قيود لها حتى تكون أمام تجسيد اللامركزية الإدارية.

الإشكالية:

ومن خلال ما سبق نقوم بطرح الإشكالية التالية:

ما هي الوسائل القانونية التي كرسها المشرع الجزائري للرقابة الإدارية على

الجماعات المحلية ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ودراسة الموضوع قمنا بإتباع خطة ثنائية تتكون من فصلين:

- الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية.
- الفصل الثاني: أشكال الرقابة الوصائية وانعكاساتها على الجماعات المحلية.

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية

تمهيد

تلعب الرقابة الإدارية على المنتخبين دوراً هاماً وأساسياً في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، لقد اختلف الفقه في اعتماد مصطلح الوصاية التي تباشرها السلطة المركزية على الجماعات المحلية على اعتبار أن هناك فرق بين التسميتين.

حيث يرى جانب من الفقه أن مصطلح الوصاية مجالها يكون في القانون المدني إذ يختلف بذلك عن نظام الوصاية في القانون الإداري حيث تقرر نظام الوصاية المدنية في القانون الخاص لحماية ناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية .

أما الوصاية الإدارية فلا يتصل الأمر فيها بنقص في أهلية الهيئة اللامركزية، كون هذه الأخيرة تعد كاملة الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية، ولا تحتاج إلى وصاية، أما الغرض من الوصاية التي تفرض على ناقص الأهلية في القانون المدني هو حمايته في شخصه أو في ماله، على عكس الهيئة اللامركزية والجماعات المحلية يكون غرض الوصاية هنا هو حماية المصلحة العامة من تجاوزات الهيئة اللامركزية، ومن هنا ذهب هذا الجانب من الفقه إلى أن القول بالوصاية بدل الرقابة الإدارية يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية، في حين درج جانب آخر من الفقه إلى الإبقاء على مصطلح الوصاية كونه لفظ مختصر خلافاً للفظ الرقابة الإدارية الذي يكون له مضمون أوسع من الوصاية، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن وسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية.

غير انه بالرجوع إلى القانون الإداري نجد انه قد استعار وفي الكثير من الأحيان العديد من المصطلحات من القانون الخاص وأصبح لها معاني مغايرة في القانون الإداري. ولقد تعددت التعاريف واختلفت في تحديد مفهوم الرقابة الإدارية، وسنقوم بتحديد الإطار المفاهيمي لرقابة الوصاية الإدارية وذلك بالتطرق لماهية الرقابة الإدارية وتبيين مراحل هذه الرقابة وكذا خصائصها وأهدافها على وجه العموم لنأتي فيما بعد ونتطرق للرقابة الوصائية الإدارية وطبيعتها وكذا أهم مظاهرها. وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين كالآتي :

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية

إن عملية الرقابة مازالت تعتبر المشكلة الرئيسية للعديد من النظم والمنشآت، والعملية الرقابية مازالت عملية معقدة فهي لا ترتبط فقط بالنظام الرقابي وبالهيكل التنظيمي والأساليب القيادية، وإنما بالخطط والأهداف التي تعتبر القوة المركزية للإدارة أو المؤسسة. وعلى الرغم من صعوبة إيجاد مفهوم واحد للرقابة وصعوبة تحديد مستلزماتها إلا أن مجموع الفقهاء سعوا جاهدين لصياغة أنسب المفاهيم لها وتحديد متطلبات ومستلزمات فاعليتها ونجاحها (1).

(1) قاسي بن يوسف، الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، 2011، ص 25.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بشكل دقيق ينبغي دراسة النقاط التالية : الاختلاف حول مصطلح الوصاية الإدارية، تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة، تعريف الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري، استعراضا للتعريفات المختلفة، سنقوم بتقدير كل تعريف على حدى، كما سنقوم باستخلاص المقومات الأساسية التي تركز عليها فكرة الرقابة الإدارية الوصائية من هذه التعريفات.

الفرع الأول: المفهوم الإصطلاحي للرقابة الوصائية

أثار مصطلح الرقابة الإدارية جدلا بين الفقهاء، حيث يرى البعض أن عبارة الرقابة قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية، وهذا من أجل احترام مبدأ الشرعية ولصيانة المصلحة العامة واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة (1).

يمكن تعريف الرقابة بأنها عملية منتظمة يتأكد من خلالها المدراء من مدى تنفيذ الخطط وتحقيق الأهداف وباستخدام طرق فعالة وذات كفاءة عالية، ويصف *Roert j. Mockler* الأجزاء الضرورية في العملية الرقابية فيقول أن الرقابة الإدارية هي عبارة عن جهد منظم لتحديد مقاييس الأداء لتحقيق الأهداف المخططة (2).

ويمكن القول أن كلمة الرقابة قد ترعرعت جذورها مع العالم *Frederick W. Taylor* عند تبنيه لفكرة الإدارة العلمية في بداية القرن العشرين حيث كانت مهمة ولم تكن مفهومة. ويعرفها البعض بأنها تلك العملية التي تحاول التأكيد على أن النشاطات الفعلية

(1) عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، مصر، سنة 1969، ص 938.

(2) المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة 31، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1986، ص 939.

تتلاءم مع النشاطات المرغوب فيها أو الأهداف التي سبق تحديدها. فالرقابة تعمل على كشف الانحرافات وتصحيحها كما تزود المدير بتغذية راجحة تساعد في تحديد الأهداف المستقبلية ووضع المعايير أو المقاييس اللازمة، ويعرفها الدكتور حسين عبد العال محمد على أنها "حق يبيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح مشروعات الخطة في المواعيد المحددة لها بكفاءة عالية (1) .

ويرى بعض رجال الفقه العربي أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود وحثهم في ذلك أن الاختلاف الجوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية، إذا كان المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، لأنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بذاته بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص، ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص أهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، كما أن الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وآثارها على الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في الوصاية الإدارية فنحن أمام شخصين قانونيين

(1) إبراهيم عبد العزيز شيخا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، طبعة 1994، ص 416.

مستقلين (1) ، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون (2) .

الفرع الثاني: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة

لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة أنفسهم حيث ينظر إليها كل عالم بحسب الظروف البيئية التي ينتمي إليها . فقد عرفها ماكس فيبر أنها العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية وهذا التعريف يبين الأساس الذي تقوم عليه عملية الرقابة والمتمثل في استخدام السلطة التي تكتسي أوامرها القوة.

وعرفت كذلك على أنها عملية ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولون في دورة العمل الكاملة، والتي تبدأ بالتخطيط والتحضير والتوجيه ثم تستمر مع التنفيذ وتكتمل بالمتابعة والتقييم لتبدأ حياة جديدة، في حين عرفها الدكتور محمود عساف في كتابه أصول الإدارة بأنها: الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد حقت وإن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة، وتعرف أيضا بأنها العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والعمليات الموجهة تنفذ بدقة وعناية كما تعني الرقابة أن النتائج المحققة تطابق توقعات الإدارة وما تصبو إليه، كما عرفها البعض على أنها منهج علمي شامل يتطلب التكامل بين

(1) مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه دولة في القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية 1990.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2007، ص 81 .

المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف للتأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج (1) .

ويعرفها الفقيه هنري فايول بأنها "التحقق من أن ما يحدث يطابق الخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة"، وعموما فإن ما سيوقفنا بعد تتبع كل التعريفات السابقة هو أنه مع حقيقة صعوبة إيجاد وصياغة مفهوم جامع مانع للرقابة إلا أن جل المفاهيم لها تشترك في قواسم واحدة تقوم عليها هي فكرة أن الرقابة في عمومها تقيم للعمل من جهة وتقويم له عند الانحراف من جهة أخرى (2) .

ومن خلال هذه التعاريف السابقة يبدو أن هناك اختلافات بين تلك التعريفات إلا أنها تؤدي إلى المفهوم الصحيح والمتكامل، لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة حيث يكاد يجمع علماء الإدارة على جملة النقاط التالية: (3)

* أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء عن طريق جملة المعايير المحددة مسبقا وتصحيح الانحرافات وتقويمها.

* أن الرقابة إحدى الوظائف الإدارية وليست مستقلة.

* أن وضع الخطة وتحديد أهدافها مسبقا شرطا أساسيا لقيام أي عملية رقابية

* الرقابة ضرورية لأي تنظيم إداري.

* الرقابة هي الاداة التي تمكننا من التأكد ان الاعمال تسير وفق الاهداف المرسومة لها.

(1) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، السعودية سنة 2003، ص 34.
(2) مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1990، ص 299.
(3) أحمد بن صالح بن هليل الحربي، المرجع السابق، ص 35 .

أطلق جانب من الفقه على الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية مصطلح الوصاية الإدارية إلا إن هذا المصطلح منتقد عند جانب آخر من الفقهاء ويرون أن يستبدل بمصطلح الرقابة الإدارية وذلك لوجود اختلاف بين المراد بالوصاية في القانون الخاص، وبين الوصاية الإدارية في القانون العام، فالأولى تتعلق بحماية الأفراد ناقصي الأهلية أما الوصايا الإدارية فتترتب على الهيئات المحلية، وهذه الهيئات تتمتع بأهلية كاملة بصفتها شخصية معنوية معتبرة.

الفرع الثالث: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري

تعتبر الرقابة على أعمال السلطات الإدارية من أهم الوسائل لتحقيق مبدأ الشرعية في أي دولة مما يستوجب خضوع الإدارة في أعمالها وتصرفاتها لأحكام القانون، ولا تتضمن الرقابة معنى واضحا ومحددا لذلك يرى البعض أن مفهوم الرقابة مفهوم غير واضح ولا يزال محل خلاف ومرد ذلك هو تعدد صورها ووسائلها وأهدافها واختلاف الفقه في النظر إليها فهناك من يتناولها من حيث علاقتها بالسلطة المركزية وهناك من يعرفها عن طريق الهدف منها أو عن طريق وسائلها (1).

ويعد مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة من المفاهيم التي تفتقد للتحديد الدقيق، إلا أن ذلك لم يحل دون اجتهادات الفقهاء لمحاولة وضع تعريف، وإن لم يكن جامعا مانعا إلا أنه يحدد الإطار العام للرقابة على أعمال الإدارة، فعرفت الرقابة على أنها حق دستوري يخول لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة يبدو أن هذا التعريف حصر مفهوم الرقابة في مجرد إصدار القرارات اللازمة، ومفهوم الرقابة أشمل وأوسع من

(1) عمري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1984، ص 115.

ذلك، وما يؤخذ على هذا التعريف أنه حصر عملية الرقابة في جملة الوسائل التي تمارس من خلالها عملية الرقابة (1).

وهذا جزء من الرقابة وليس مفهومها، وعرفت على أنها تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد داخل المشروع، إذ أن هذا ضمان لتنفيذ أشمل وأوسع من ذلك. وما يؤخذ على هذا التعريف أنه حصر عملية الرقابة في جملة الوسائل التي تمارس من خلالها عملية الرقابة، وهذا جزء من الرقابة وليس مفهومها، وعرفت على أنها تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد داخل المشروع، إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة. وما يلاحظ أن هذا التعريف قد حصر عملية الرقابة على الأعمال فقط كما أنه اكتفى بتحديد أحد الشروط المسبقة لممارسة العملية الرقابية، وهو تحديد مهمة كل فرد أو جهاز في عمليات الرقابة.

ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني الإشراف والمراجعة من سلطات عليا للتعرف على كفاءات سير العمل داخل المشروع والتأكد أن الموارد المتاحة تستخدم وفقا لما هو مخصص لها (2).

إن التعريف أخلط بين مصطلحي الرقابة والإشراف، حيث يجعل الإشراف جزءا من الرقابة وهذا القول ليس صحيحا لأن مصطلح الإشراف أوسع وأشمل من مصطلح الرقابة كما أن حصر عملية ممارسة الرقابة في السلطات العليا في حين أن الرقابة قد تكون من داخل تمارس من خلالها عملية الرقابة، وهذا جزء من الرقابة وليس مفهومها، وعرفت على

(1) عماري أحمد، المرجع السابق، ص 116

(2) عماري أحمد، المرجع السابق، ص 116.

أنها تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد داخل المشروع، إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة.

إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة. وما يلاحظ أن هذا التعريف قد حصر عملية الرقابة على الأعمال فقط كما أنه اكتفى بتحديد أحد الشروط المسبقة لممارسة العملية الرقابية، وهو تحديد مهمة كل فرد أو جهاز في عمليات الرقابة . ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني الإشراف والمراجعة من سلطات عليا للتعرف على كفاءات سير العمل داخل المشروع والتأكد أن الموارد المتاحة تستخدم وفقا لما هو مخصص لها (1) .

إن التعريف أخلط بين مصطلحي الرقابة والإشراف، حيث يجعل الإشراف جزءا من الرقابة وهذا القول ليس صحيحا لأن مصطلح الإشراف أوسع وأشمل من مصطلح الرقابة كما أن حصر عملية ممارسة الرقابة في السلطات العليا في حين أن الرقابة قد تكون من داخل نفس الجهاز، وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها، أي تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها، عن طريق مراجعة أعمالها بناء على تظلمات وطلبات الأفراد وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى المشروعية في الدولة (2)، مشروعيتها وتقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاما مع قواعد القانون ومبدأ وخلاصة القول هي حق يتيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح المشروعات في المواعيد المحددة لها بكفاءة عالية والرقابة

(1) عماري أحمد، المرجع السابق، ص 117.

(2) عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، طبعة 1984، ص 555 .

هي حق لأنها تقوم على رابطة قانونية، فصاحب الحق في هذا المقام هي السلطة التنفيذية
فمحل الحق هو ضبط أداء المشروعات في المواعيد المحددة لها بكفاءة عالية.

والرقابة هي حق لأنها تقوم على رابطة قانونية، فصاحب الحق في هذا المقام هي
السلطة التنفيذية فمحل الحق هو ضبط أداء الجهاز الإداري، أما مضمون الحق فهو
مجموعة السلطات التي تخول لصاحبها المقدرة على إصدار القرارات التي غالبا ما تكون في
إطار علمي (1) .

المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

تخضع الأعمال الإدارية للرقابة بطريقة منظمة وفقا لمعايير محددة، مما يؤهلها
لتحقيق الأهداف التي يسعى المشرع لتحقيقها، ولا يكون إلا إذا تحددت المعايير المعتمدة في
عملية الرقابة بصورة دقيقة مما يمكنها من تحقيق الأهداف والأغراض المنوطة بها.

الفرع الأول: الخصائص الرقابية الإدارية من حيث ممارستها

تنصب عملية الرقابة على النشاط الإداري، بطريقة منتظمة ودقيقة، وهو ما يؤهلها
إلى تحقيق الأهداف المراد تحقيقها . وقد وضع علماء الإدارة جملة من الخطوات والمراحل
التي يجب أن تمر بها عمليات الرقابة، فعادة ما تبدأ من وضع الأسس والمعايير ثم قياس
الأداء الفعلي، ثم تليها مرحلة تحديد الانحراف، وأخيرا تنتهي بمرحلة حياد المعلومات اذن
فعملية الرقابة تبدأ بتحديد جملة الأهداف المراد تحقيقها وتنتهي بتحقيقها، والوظائف التي من
خلالها تحقق الأهداف المراد التوصل إليها تقتضي تحديد الأسس والمعايير لتقييم الأداء
الفعلي من خلالها، وإذا تحقق ذلك كانت النتائج يجب تصويبها وتعديلها.

(1) بو طيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم،
جامعة ورقلة، سنة 2011 ص 6 .

أولاً- وضع الأسس والمعايير والأهداف:

لتحقيق الرقابة على أعمال الإدارة، يجب أن تقوم هذه الرقابة على أسس ومعايير تحدد مسبقاً حتى تكون هذه الرقابة عادلة وموضوعية وفعالة، وهذه المعايير يجب أن توضح الأهداف والسياسات والبرامج والجراءات الواجب اتباعها أثناء العمل.

لأن عملية قياس أداء العمل تتوقف على المعايير والأسس المحددة، سابقاً ويجب أن تتوفر في هذه المعايير جملة من الاعتبارات أهمها أن تكون هذه المعايير تتلاءم والأهداف المراد تحقيقها، ويجب أن تكون واضحة وبسيطة يفهما كل من له علاقة بالعملية الرقابية . كما يجب أن يكون القائم على عملية الرقابة على دراية بالنتائج التي تخلص إليها عملية الرقابة، بالإضافة إلى ضرورة تبني هذه المعايير لغة الكم القابل للقياس وضرورة ابتعادها عن التعبيرات الوصفية .

كأن تحدد الأعمال المراد إنجازها ومستوى أداء هذا العمل والحجم الزمني اللازم لأدائها لأن تحديد المعايير الرقابية يكون أساساً في تقييم النتائج الفعلية ويعكس مدى كفاءة تحقيق الخطة الموضوعية⁽¹⁾، وكلما كانت المعايير المعتمدة في عملية الرقابة غير دقيقة واجهت الرقابة صعوبات جمة ومثال ذلك التعليم في الجامعات، هل يقاس أداء الجامعات من خلال عدد الطلبة أو من خلال نسبة النجاح أو عدد الناجحين أو أن هناك معايير أخرى يمكن اعتمادها كنسب النجاح في المسابقات التي تجري على المستوى الوطني . ومن خلال ذلك يتضح مدى أهمية وضع مقاييس دقيقة وواضحة ويسيرة الاستعمال، بغية تقويم النشاط

(1) أحمد السويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2002، ص 9.

الإداري ولا يجب أن تكون مدة الأسس والمعايير تتطلب إمكانيات وقدرات فائقة أو تتطلب وسائل وأدوات كبيرة لتحقيقها مما يترتب عليها نتائج غير مقنعة ولا منطقية.

ثانيا- تقييم الأداء وفق المعايير المحددة :

لعملية القياس أهمية بالغة سواء بالنسبة للموظفين القائمين بالعمل الإداري. حيث يتم من خلالها ترقيتهم وتأديبهم، وبالنسبة للعمل المنجز تقدر الكيفية التي أنجز بها العمل والنتائج التي حققها وإلى جانب ذلك فإن الوظيفة الأساسية للرقابة ليس الكشف عن الانحرافات فقط بل التنبؤ به (1) .

ثالثا- الكشف عن الانحرافات وتصحيحها:

تعد هذه المرحلة من أهم المراحل في عملية الرقابة لأن الغرض الرقابة هو الكشف عن الأخطاء والانحرافات وتصويبها قبل إن تتحمل الإدارة نتائجها وعليه فإن الإسراع في عملية اكتشاف الأخطاء وتصحيحها في ظروف زمنية قياسية يساعد في تحقيق أهداف الرقابة بصورة جديّة وهادفة ويتطلب تعديل أو تصحيح الأخطاء والانحرافات أو إجراء تعديلات في طرق ووسائل تأدية النشاط الإداري، وقد يتطلب الأمر إعادة النظر في الخطة ذاتها أو في أهدافها أو أساليبها لتكفل في الأخير الأداء المتوقع من الموظف ولعل أهم ما يجب التركيز عليه في هذه المرحلة هي السرعة في التبليغ عن الانحرافات حيث تكون بصورة فورية لتتولى الجهات الوصية اتخاذ القرارات اللازمة اتجاها (2) .

ولتفادي تراكم الخسائر، والمتعارف عليه أن التبليغات عادة ما تتم على شكل تقرير يوضح نتائج عملية الرقابة وهذا التقرير في حد ذاته يطرح إشكالية لأن عملية إعداد تقرير

(1) أحمد السويقات، المرجع السابق، ص 7 .

(2) محمد عبد الفتاح ياغي مبادئ الإدارة العامة، مطابع الفرزدق التجارية، السعودية، الرياض، طبعة 1987، ص317.

دقيق سريع ليس بالأمر السهل المنال لأن هذه التقارير تحتاج إلى الدقة والموضوعية، وذلك يتطلب مدة زمنية لإعدادها .

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية من حيث صفتها:

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة ويمكن إجمال هذه الخصائص في كونها رقابة إدارية وذات صفة استثنائية وأنها رقابة مشروطة وخارجية وفيما يلي بيان لكل خاصية من هذه الخصائص على حدى.

أولاً- رقابة إدارية.

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي وحصولها بموجب قرارات إدارية والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية وإن كانت أحيانا تتم بناء على ذوي الشأن. فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية، ومراقبة الملائمة، وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية وذلك بناء على طلب ذوي الشأن (1) .

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية وذلك على أساس أنها لا تفترض ولا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود بالوسائل التي يقررها القانون، وبالنسبة للحالات المحددة فيه.

(1) توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، ج1، 1955 مصر، ص 182.

وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون. كما أن إسناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامها ورسم حدودها وتحديد وسائلها وبيان حالاتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده بمباشرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية مما يتمتع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع.

ثانيا- رقابة استثنائية:

وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة اللامركزية لرقابة الإلغاء مثلا فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية ليعيب تجاوز السلطة.

ثالثا- رقابة خارجية:

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين وهما الشخص المعنوي القائم بها والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

رابعا- أنها رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة :

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتم بالإطلاق والشمولية⁽¹⁾ وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات

(1) بكر القباني، الوصاية الادارية، مجلة القانون والاقتصاد، 1984، ص 136.

المروسين من غير حاجة إلى نص خاص يقررها. فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، وتباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونة فلا رقابة بدون نص ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة ولا تمارس إلا في حالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون فهي تنبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية (1).

الفرع الثالث: أهداف الرقابة الإدارية

إن مهمة الجهاز الإداري على أعمال الإدارة له دوافع ومبررات متميزة حتى تنهض الإدارة العامة بنشاطها الإداري على أكمل وجه، وعليه كان لا بد أن يكون له وجهة يستقر عندها فينظر عما أسفرت تلك المهمة، ويعد نظام الرقابة الرقابي بمثابة المرآة التي تعكس أداء الإدارة العامة في الدولة حيث يفضح مدى كفاءة الجهاز الإداري أو فشله في تلبية حاجيات المجتمع وتسعى جميع الدول إلى تبني أنظمة رقابية، وأن اختلفت في الطرق والوسائل المتبعة في عملية الرقابة إلا أنها تكاد تجتمع على الأهداف والأغراض المراد تحقيقها من العملية الرقابية ويمكن تلخيص أهداف الرقابة على أعمال الإدارة فيما يلي: (2)

• تهدف الرقابة على أعمال الإدارة إلى حماية المصلحة العامة بشكل أساسي وذلك على جميع الأصعدة، السياسية والاقتصادية والإدارية خاصة إذا علمنا أن الإدارة تسعى لإشباع الحاجيات العامة من خلال جملة المرافق العامة، التي تنشئها الدولة والرقابة هي الضامن الوحيد لسلامة نشاط المرافق العامة من أي فساد أو تخريب قد يطالها لأن غاية الرقابة هي عدم المساس بالمصالح العامة.

(1) بكر القباني، المرجع السابق، ص 136.

(2) عبد المجيد فياض، المقال السابق، ص 941.

- كما تهدف الرقابة إلى ضمان احترام مبدأ الشرعية داخل الدولة، حتى تبقى أعمال وتصرفات الجهات الإدارية سليمة من الناحية القانونية، أما إذا اتضح حيادها عن القانون
- التأكد من أن العمل يسير ضمن اللوائح والأنظمة والتشريعات الأحكام التي تصدرها الجهات التشريعية والقضائية وإنها تطبق على أحسن وجه من قبل السلطة التنفيذية (1).
- التحقق بأن الأعمال وفق الهدف المرسوم بصورة مرضية، ولهذا فهي لا تكتفي بالتأكد من أن النشاط الإداري يمارس في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، بل إنها تمتد للتأكد من أن الواجبات الإدارية تنفذ بأفضل طريقة وتعطي أفضل النتائج، وبمراعاة الكفاءة في الأداء وتقليل النفقات (2).
- التحقق من مشروعية الأعمال الإدارية ومدى صحة توظيف الإدارة للقوانين والتعليمات، وبها يمكن الوقوف أولاً على سير العمل وما قد يعترضه أو يشوبه من نقص أو تقصير أو انحراف، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف العامة التي من أجلها مارست الإدارة نشاطها، وتحديد الصعوبات والعقبات التي تعترض سبيل الإدارة، ومن هنا تصل الرقابة الإدارية إلى تقويم الخطأ وتدارك العيوب وسد الثغرات والنقص، التي قد تقع فيه الإدارة أثناء ممارستها النشاط الإداري، والعمل على ضمان حسن سير العمل وانتظامه.
- التأكد من إدراك القيادات لكافة المعلومات الضرورية الخاصة بالمستويات الإدارية التي يشرفون عليها، حتى تتم عمليات التنسيق والتوجيه، واتخاذ القرارات بصورة سليمة، تحقق في النهاية أهداف السلطات العليا، وتحقق ارتباط الجهاز وأفراد الجهاز الحكومي بالأهداف العامة للدولة وضمان مراعاتهم لها.

(1) عماري أحمد، المرجع السابق، ص 126 .

(2) السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، منشأة المعرف، الإسكندرية، طبعة 2007، ص 47.

- الكشف عن المعوقات التي قد تقف إزاء تحقيق الأهداف وتذليلها، مع اقتراح الحلول الملائمة لمعالجة الأخطاء مع تحديد الأسباب.
- التأكد من احترام الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين واحترام مبدأ المساواة أمام القانون، وأن الخدمات الحكومية تؤدي للجميع دون تفرقة، وبأقل قدر ممكن من الإجراءات دون تعسف أو استغلال السلطات.
- الوقوف على المشكلات والعقبات التي تعترض الرقابة الإدارية وأجهزتها، والعمل على إزالة ومعالجة هذه المشكلات والمعوقات.
- ترشيد عملية اتخاذ القرارات، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وأهدافه (1).
- تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في المرافق العمومية، وتحسين المردودية بما يضمن إشباع حاجات المواطنين وبأقل التكاليف وأدنى جهد.
- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا يعرف بمبدأ الشرعية، إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع وينزل عليه جزاء عدم المشروعية.
- حماية المصلحة العامة أو المقصود بها حماية المصلحة في نطاق النشاط المحدد للإدارة.
- كشف وضبط كل الجرائم المرتكبة أثناء تأدية العمل والتي تعرقل سيره وتوقيف الأشخاص مرتكبي هذه الجرائم، بالتعاون مع السلطات العامة.

(1) السيد محمد حسن الجوهري، المرجع السابق، ص 49.

• كشف الانحراف الإداري والانحراف الإداري يعني استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة والتعليمات (1).

• ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها وظائفها وأنشطتها، التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد بالخطر، ومن هنا تبرز أهمية دور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من إساءة استعمال هذه الحقوق والامتيازات (2).

وتعد من الأهداف الأساسية للرقابة الإدارية هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها بالمحافظة على حسن سير المرافق العامة، وكفالة تنفيذ القوانين واللوائح والتزام حدودها، ونزاهة الموظفين وكفاءتهم، كما تهدف أيضا لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم من اعتداء رجال الإدارة، فإن تحقيق ذلك يكشف مدى التزام الإدارة بمبدأ الشرعية، عند مباشرتها لمختلف النشاطات المفروضة.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية

نظرا للحجم الكبير للنشاط الذي تتولى ممارسته الإدارة العامة والامتيازات التي منحها إياها القانون فإنه بالضرورة يقتضي تعدد صور وأساليب الرقابة على هذا النشاط وقد اعتمدت العديد من المعايير في تقسيم صور وأنواع الرقابة على أعمال الإدارة منها ما يعتمد المعيار العضوي ومنها ما يعتمد المعيار الموضوعي أو المعيار المختلط، وقد اعتمدنا

(1) حمدي سليمان سحيبات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، طبعة 1998، ص 23.

(2) السيد محمد حسن الجوهري، المرجع السابق، ص 49.

في هذه الدراسة على أساس المعيار العضوي أي الجهات التي تتولى ممارسة عملية الرقابة، ولأن موضوع دراستنا هو الرقابة الوصائية حصرنا نوع الرقابة التي سنقوم بالتطرق لها في الرقابة الإدارية الذاتية.

الفرع الأول: الرقابة التلقائية الذاتية

عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها مراقبة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها وذات أعمالها وتختلف صور الرقابة الإدارية الذاتية باختلاف التنظيم الإداري الذي تأخذ به الدولة أما أن يكون مركزيا أو لا مركزيا، وللرقابة الإدارية صور متعددة سنحاول التعرض إليها على سبيل المثال لا الحصر وذلك بدرجة أهمية هذه الأنواع من الرقابة التي تتلى أساسا في الرقابة التلقائية والرقابة بناء على تظلم (1).

الفرع الثاني: الرقابة بناء على تظلم

أولا : الرقابة التلقائية.

وفق ما يخوله لها القانون حيث تتولى مهمة كشف الأخطاء وتصحيحها أو إلغائها إذا كانت مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية للإدارة في هذا النوع من الرقابة سلطة تقديرية واسعة في ممارستها فهي في أي وقت تشاء وعلى أي مستوى من مستويات الإدارة ووفق ما تقتضي آليات حماية المصلحة العامة (2).

ثانيا : الرقابة بناء على تظلم.

(1) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1982، ص40.

(2) عمار عوابدي، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 12.

إذا كانت الرقابة التلقائية اختيارية وهي سلطة تقديرية للإدارة فإن الرقابة بناء على تظلم تجعل الإدارة تباشر صلاحياتها الرقابية بناء على تظلم يتقدم به من له مصلحة فيها أو من مسته إحدى النشاطات التي تقوم بها الإدارة سواء كانت أعمالاً مادية أو قرارات تصدرها فتمس مراكز الأفراد القانونية فيلتمسون من الجهات الإدارية المصدرة للقرار أو التصرف إعادة النظر فيها صدر عنها بما يجعله ملائماً لمبدأ المشروعية وتعدد صور لتظلم الإداري بتعدد الجهات التي تتولى مهمة البت في هذه التظلمات نجد التظلم الولائي والتظلم الرئاسي والتظلم أمام لجنة خاصة .

• التظلم الولائي:

حيث يتوجه المتضرر بالتظلم إلى الجهة التي صدر عنها التصرف وذلك بمراجعة القرار وإعادة النظر فيه بإلغائه أو تصحيحه أو تعديله وفقاً لما يقتضيه القانون أي الإدارة تقوم بفحص هذا القرار المتظلم منه والتأكد من مشروعيته واتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي ما شابه من نقص ومحاولة تعديله وجبر الأضرار الناجمة عليه، حيث تكون الرقابة الإدارية في يد السلطات العليا، مما يجعل السلطات الدنيا تابعة للجهات العليا وتبقي تحت إشرافها دائماً ورقابتها المستمرة.⁽¹⁾

ويمكن تقسيم أنواع الرقابة الإدارية حسب موضوعها أو السلطة التي تمارسها أو حسب مداها الزمني ويكون ذلك كما في الفرع الموالي.

الفرع الثالث: أنواع العملية الرقابية

(1) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، طبعة 2001، ص 52.

يمكن تصنيف الرقابة إلى عدة أشكال منها.(1)

التصنيف الأول: حسب المدى الزمني

أ- الرقابة المسبقة: وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي يستخدمها المدير في تحديد واكتشاف أي عوامل قد تحد من نجاح العملية الإدارية وبصورة مبكرة مما يؤدي إلى تجنب ظهور أية مشاكل ومراقبة أية تغييرات، فعلى المستوى التشغيلي فإن الرقابة المسبقة تتطلب من المدير تركيز جهوده نحو اختيار السياسات والإجراءات بعناية كاملة للحد قدر الإمكان من أية مشاكل محتملة (2).

أما على المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة المسبقة قد صممت لتنبه وتحذير المدير من أية تغييرات من شأنها التأثير على تحقيق الأهداف التنظيمية الطويلة الأجل .

ب- الرقابة طبقا للتوقيت:

* الرقابة المتزامنة : وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات والترتيبات المستخدمة في الكشف عن الانحرافات أثناء تنفيذ الأنشطة والتأكد من مدى مطابقتها للمعايير التنظيمية الموضوعية، والرقابة المتزامنة على المستوى التنفيذي تسعى للتأكد من أن النشاط الذي يتم ممارسته يؤدي بدقة وموضوعية كما خطط له ولم يشير إلى أي انحراف (3).

أما على المستوى الاستراتيجي فتنتمثل الرقابة المتزامنة في النتائج الشهرية ومن ثم الفصلية وكذلك الأحداث والمراحل الهامة للتعرف على طبيعة التقدم التنظيمي والعمل على اتخاذ التعديلات الضرورية (4).

المرجع نفسه، ص 30 (1)

(2) المرجع نفسه، ص 31

(3) كمال المغربي، وآخرون، أساسيات في الإدارة، دار الفكر في النشر والتوزيع، طبعة 1994، ص 199.

(4) محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، كلية العلوم الإدارية، جامعة الملك سعود، الرياض، طبعة 1987، ص 87.

* الرقابة اللاحقة: وهي مجموعة الأساليب والإجراءات والتعريفات التي تركز على الأنشطة التنظيمية .

وتلعب الرقابة اللاحقة على المستوى التشغيلي ثلاث أدوار رئيسية:

1. تزود المدير التنفيذي بالمعلومات التي يحتاجها وذلك لتقييم فعالية الأنشطة التنظيمية التي تقع تحت سيطرته.

2. تستخدم الرقابة اللاحقة كأداة التقييم ومكافأة الموظفين.

3. تحذير وتنبيه المسؤولين

أما على المستوى الاستراتيجي فإن الرقابة اللاحقة تزود الإدارة العليا بالمعلومات التي تستخدم في عملية تغيير وتعديل الخطط المستقبلية.

التصنيف الثاني: حسب أهدافها أو موضوعها

أ. الرقابة الإيجابية : وتهدف الرقابة الإيجابية إلى التأكد من أن الأنشطة والإجراءات والتصرفات تسير وفق الأنظمة والقوانين واللوائح والتعليمات الخاصة بالمنشأة لتجنب الوقوع في المخالفات والأخطاء بما يكفل تحقيق الأهداف (1).

ب. الرقابة السلبية: وتهدف إلى اكتشاف الانحرافات والأخطاء بطريقة يقصد بها تصيد المسؤولين عن تلك الأخطاء دون توجيه انتباههم إلى أوجه القوة والضعف أثناء عملية التنسيق ودون تقديم الافتراضات والحلول لمعالجة المشكلة القائمة وتلافي تكرار حدوثها وهذا النوع من الرقابة غير بناء لأنه يعني بعث الخوف والإرهاب في نفوس أفراد التنظيم.

(1) محمود عساف، أصول الإدارة، كلية التجارة، جامعة المنصورة، مصر، 1982، ص 567.

والفرق بين الرقابة الإيجابية والرقابة السلبية هو أن الرقابة الإيجابية تهدف إلى ضمان حسن سير العمل وليس تصيد الأخطاء مثلما تهدف إليه الرقابة السلبية.

التصنيف الثالث: حسب التخصص والأنشطة

وهناك عدة أنواع من الرقابة حسب النشاطات يمكن تلخيصها:

أ. الرقابة على الأعمال الإدارية: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حسن استخدام الموارد البشرية والمادية من خلال متابعة وتقييم جميع الأنشطة الإدارية المختلفة في المنظمة بما فيها الخدمات المقدمة وتمتد لتشمل المستويات الإدارية المختلفة، الهيكل التنظيمي، طرق العمل شؤون الأفراد والنواحي المالية الفنية فهي تشمل مكاتب البريد والأحوال المدنية والجامعات والمؤسسات الحكومية والوزارات والبلديات وجميع المرافق التابعة لها (1).

ب. الرقابة المالية على عمل الجهاز التنفيذي: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى حماية الأموال من خلال التأكد من حجم التصرفات المالية بعد مراجعة المتحصل من الإيرادات والمتصرف من النفقات وأنها تمت وفق للقوانين والتعليمات والقواعد العامة للميزانية.

ج. الرقابة الفنية: ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى التركيز على المشرفين الفنيين في المجالات المهنية المختلفة كالمسائل الهندسية والإنتاجية والفنية والقانونية وتقوم هيئات التفتيش الفني على مثل هذا النوع من الرقابة.

د. الرقابة على الأنشطة الروتينية: ويرتكز هذا النوع من الرقابة على مجموعة الأعمال والأنشطة والمعاملات المتكررة (2)، وقد تكون يومية وتتمثل هذه الأنشطة في

(1) قاسي بن يوسف، مرجع سابق، ص 33

(2) محمود عساف، مرجع سابق، ص 570.

إجراءات أو أساليب أو مراحل العمل ومن أمثلتها إجازة الموظفين، ، البريد الوارد والصادر، حفظ السجلات والوثائق.

التصنيف الرابع: حسب مصدرها الجهة التي تقوم بالرقابة:

1- الرقابة الخارجية : وفيها عدة أشكال :

أ. رقابة الجمهور والصحافة : ويمارس هذا النوع من الرقابة من قبل المنظمات والأحزاب والنقابات والصحافة وجماعات الضغط وقد تستخدم هذه المنظمات أساليب إيجابية تتمثل في المؤازرة والمناصرة والتأييد والتضامن مع المؤسسات أو تستخدم أساليب سلبية تتمثل في المظاهرات والشكاوي وأعمال الشغب.

ب. رقابة السلطة التشريعية: ويمثلها أعضاء البرلمان أو المجلس التشريعي أو مجلس النواب ولجانته المنبثقة عنه سواء كانت دائمة أو مؤقتة ويهدف هذا النوع من الرقابة إلى مناقشة ومتابعة القوانين والسياسات والتشريعات العامة والخاصة سواء بمنظمات القطاع الخاص أو العام وحق السؤال واستجواب أعضاء وموظفي الهيئات والمؤسسات والوزارات الحكومية بما فيهم رئيس الدولة.

ج. رقابة السلطة القضائية⁽¹⁾ : وتمثلها بعض المحاكم الإدارية المتخصصة والتي تهتم بالحكم على المخالفات والقضايا والانحرافات التي ترفع من قبل الجهات المعنية سواء كانت فرد أو مؤسسة.

² قاسي بن يوسف، مرجع سابق، ص 36.

والجدير ذكره أن الرقابة الخارجية عادة ما تتبع رئاسة الجهاز التنفيذي أو رئيس الدولة فتمنحها سلطات ومكانة رسمية وشعبية قادرة على تذليل العقبات من طريقها (1).

2- الرقابة الداخلية : ويتمثل هذا النوع من الرقابة فيما يلي:

أ. الرقابة الذاتية : ويقصد بها الرقابة التي تمارسها المنظمة بنفسها على علمياتها وأنشطتها كما يقصد بها مراقبة الموظف على نفسه مراقبة ذاتية دون تدخل من أحد.

ب. رقابة متخصصة : وتقوم عليها إدارة خاصة بالرقابة أو وحدة إدارية أو لجنة رقابية أو أشخاص من داخل المؤسسة ومن الأمثلة على مثل هذه الأجهزة المتخصصة وحدة الحسابات، وحدة شؤون الأفراد، وحدة الرقابة المالية، وحدة التفتيش العام.

ج. رقابة رئاسية هرمية: وأساسها طبيعة التدرج الرئاسي ووظيفته والمستويات الإدارية المختلفة بمعنى أنها تمارس من قبل كل موظف في مستوى إداري أعلى على موظف تابع لوحدة الإدارية ولكن في مستوى إداري أدنى.

ويهدف هذا النوع من الإدارة إلى التأكد من حسن سير العمل في الوحدات الإدارية المختلفة كما أنه مسؤول عن التأكد من تعليماته وتوجيهاته وكذلك توجيهات وتعليمات رؤسائه الصادرة إن كانت منفذة بصورة مرضية.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية

تعد الرقابة الوصائية صورة من صور الرقابة الإدارية التي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي أين تتمتع فيه الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال عن الجهات المركزية لكن

(1) قاسي بن يوسف، مرجع سابق، ص 36.

هذا الاستقلال لا يمنع من خضوعه لرقابة وإشراف الجهات المركزية، لأن ذلك يعد من أهم مقومات النظام اللامركزي، وهذا النوع من الرقابة يطرح العديد من الإشكاليات حيث أن القانون نص أنه لا وصاية إلا بنص وأن سلطة الوصاية لا تتعدى أن تكون إشرافيه تراعى مدى تطبيق القانون.

ورغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصيل، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة وتمارس على أعضائها وهيئاتها وأعمالها. ولقد عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية، بحيث تعددت هذه التعريفات، وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير، ويرجع ذلك إلى إتساع مدلولها وتنوع صورها ووسائلها، هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة وانصرافها إلى جهات متعددة.

واستفاء لجميع الإجراءات الشكلية والموضوعية دون أن تمتد إلى رقابة الملائمة التي تقدرها الجهات اللامركزية بمفردها وهنا تثار تساؤلات حول التدخلات المتكررة للجهات الوصية في أعمال وأشخاص الجهات اللامركزية، مما يجعلنا نتساءل هل نحن أمام لامركزية إدارية أم صورة من صور التركيز الإداري، وللإجابة على هذه التساؤلات، سنحاول تبين مفهوم الرقابة الوصائية، وما هي طبيعة هذه الرقابة ومعرفة فيما تتجلى أهم مظاهرها.

ولقد قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب وهي كما سيأتي:

المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية .

يرجع تعريف الرقابة الوصائية في أصوله إلى قواعد القانون المدني، وليس القانون الإداري حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية كالقصر مثلا أما في القانون

الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية.

وفي الجزائر يتولى ممارسة هذه الرقابة رئيس الجمهورية في حالات محددة، وزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات بالإضافة إلى وزير المالية إذا كان موضوع الرقابة ذو أبعاد مالية. وكذلك الوزراء المعنيون بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه (1).

ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية الوالي ممارسة الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي. أن الغاية من وجود هذا النوع من الرقابة هو العمل على التنسيق والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية، بغية الحفاظ على الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية على المستوى الدولة.

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذاً بهذا التعبير عن القانون الخاص. وقد أيد الفقهاء -خصوصاً في القديم- هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، وبين القصر من جهة أخرى، وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1871.(2)

فالوحدات المحلية حين تطبقها التشريعات والقوانين قد يحدث وأن تعددت التفسيرات والتأويلات لهذه التشريعات وهنا يتضح دور السلطات المركزية في توحيد تفسير النصوص

(1) بن ناصر بو طيب، المرجع السابق، ص 37.

(2) عثمان خليل عثمان، اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر، دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة طبعة 1939 ص 58.

القانونية بما يتفق وهدف التشريع وتختلف الجهات التي تتولى ممارسة هذا النوع من الرقابة بحسب نظام كل دولة.

ويرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل احترام مبدأ الشرعية ولصيانة المصلحة العامة، واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة (1).

ويرى بعض رجال الفقه العربي (2)، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، وحثهم في ذلك أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص، هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعيين، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، لأنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها. ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بداءة، بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص.

ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذه وانحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، كما أن الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته (3).

(1) عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 938.

(2) مختار بوشيبية، مرجع سابق، ج2، ص 361.

(3) المرجع نفسه، ص 361.

وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في الوصاية الإدارية، فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه وفي الإطار الذي حدده القانون (1).

ورغم صحة هذه الاعتبارات جميعا، فإن جانب من الفقه (2) يرى ضرورة الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية، لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية (3).

ويعرف "ريفيرو" الرقابة الوصائية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة في القانون" (4). وهو تعريف ناقص على أساس أنه وإن كان قد أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونا، إلا أنه لا يتضمن أي إشارة إلى وسائلها ومهمتها.

ويعرف الفقيه البلجيكي "Jacques Dembour" الرقابة الوصائية بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بمقتضى القانون، من أجل احترام القانون وحماية

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 81.

(2) عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 939.

(3) عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر، 1973، ص 120.

(4) J. Rivero، Droit administratif, dalloz Paris, 191980, P 283.

المصلحة العامة، في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين" (1).

ويحتوي هذا التعريف على جملة من المزايا، فقد أشار إلى طرفي الرقابة، فضلا عن وجوب استناد هذه الرقابة إلى نص، مع ضرورة تقييدها، كما أنه يبرز مهمة الوصاية، إلا أن هناك من انتقده على أساس أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة.

وقد عرف "Maspetiol et Laroque" الرقابة الوصائية بأنها: "مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزيين وأعمالهم، وذلك بقصد حماية المصلحة العامة" (2).

وقد أبرز هذا التعريف طرفي الرقابة وأشار إلى بعض مهامها وإمكان انصرافها إلى عمال وأعمال الهيئات اللامركزية وضرورة تقييدها واستنادها إلى القانون، إلا أنه لم يشر إلى رقابة الشرعية ولا إلى وسائلها.

ويمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يركز على أمور أساسية وهي:

* صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.

* انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.

(1) Jacques Dembour، «Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxcelle, 1955, P 7.

(2) Maspetiol et Laroque، «la tutelle administrative paris, 1930 , P 10.

* الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود بالقيود المقررة في القانون.

* إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.

* استهداف احترام مبدأ الشرعية، وحماية المصلحة العامة.

المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة الوصائية

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال، كونه استقلال نسبي كما قدمنا، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون ومراعاة الملائمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية (1).

وبالتالي فهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها احترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي:

الفرع الأول: احترام مبدأ الشرعية:

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية. هذا فضلا عن الرقابة القضائية.

(1) M. Waline «Précis de droit administratif, édition Montchrestien Paris, 1969, P 22.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تتقرر بنص صريح (1).

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية.

الفرع الثاني: حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين (2).

1. مصلحة الدولة

توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية. وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية.

2. مصلحة الأشخاص اللامركزية

(1) بكر القباني، المرجع السابق، ص 128.

(2) عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 98.

من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقره القانون وخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين (1).

3. مصلحة المواطنين

تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئة عن الإهمال أو عدم التزام الحياد والإنصاف. وتعتبر الرقابة الوصائية، فكرة قانونية محضة لأن القوانين والتشريعات هي من يتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارسها وإجراءاتها ووسائلها ونطاقها وذلك وفق القاعدة المعروفة، أنه لا وصاية إلا بنص، وعليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة الوصائية ووسائلها محددة على سبيل الحصر في القانون، وذلك لكي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحل، فلا يجوز لها استخدام امتيازات ووسائل غير تلك الوسائل والامتيازات التي خولها لها المشرع، ومنه فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جدا لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال، يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصها، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية أو التدخل في الشؤون الخاصة بها والتي تحمل طابعا محليا (2).

وما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتلخص فيما يلي:

(1) Maspetiol et Laroque، op. cit، P 15.

(2) بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 38.

• عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية، التي تحكم وتنظم الإجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة .

• عدم جواز حل السلطات المحلية المركزية، محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات المختلفة أن تقوم.

• بتعديلها بالزيادة أو النقصان، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل.

• لأن أي محاولة تعديل تعد حلول، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساساً.⁽¹⁾

• كما أن نفاذ القرارات والعقود الإدارية، وجميع التصرفات التي تتخذها الجهات اللامركزية تكون باطلة أو مقبولة من تاريخ صدورها من الجهات اللامركزية لا من تاريخ مصادقة السلطات المركزية عليها.

وخلاصة القول أن الرقابة الوصائية هي رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرع لها.

فالرقابة الإدارية في النظام اللامركزي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية، فالسلطة الرئاسية كما سبقت الإشارة علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه، أما في النظام اللامركزي فإن الموظفين في الدوائر والهيئات المحلية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية، لأن هذه الهيئات تتمتع بشخصية معنوية تجعلها بمنأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية.

⁽¹⁾ بن ناصر بوطيب، نفس المرجع، ص 39 .

ولا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحه من الهيئات المركزية بل هو استقلال مصدره القانون أو الدستور ويقود هذا الاستقلال إلى أعضاء الرئيس الذي يملك الوصايا من المسؤولية المترتبة من جراء تنفيذ المرؤوس لتوجيهاته إلا المرؤوس لتوجيهاته غلا في الأحوال التي يحددها القانون.

كما تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية في أنه لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية وكل ما تملكه توافق عليها بحالتها أو ترفضها، فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو إلغائها في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك.⁽¹⁾

المطلب الثالث: أشكال الرقابة الوصائية

تتخذ الرقابة الوصائية مظاهر متعددة، وتتمثل أساسا في الرقابة على الأعمال التي تصدرها الجهات اللامركزية، كما تشمل حتى أشخاص الجهات اللامركزية بالإضافة إلى أنها قد تشمل حتى الأجهزة في ذاتها⁽²⁾، وسنحاول تبين أهم مظاهر الرقابة الوصائية فيما يلي:

الفرع الأول: الرقابة على الأعمال

تمتلك السلطات المركزية حق بسط الرقابة على أعمال الجهات اللامركزية وذلك من خلال التصريح بالمصادقة والإلغاء والحلول، وتهدف هذه الرقابة كما يرى الأستاذ أحمد

(1) بكر القباني، المرجع السابق، ص 136.

(2) عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائري، 1984، ص 270.

محيو أن هدف الرقابة الوصائية يكمن في تأمين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه لا يمكن الوصول إليه إلا عن طريق مراقبة الأعمال⁽¹⁾، وسنتناول الرقابة على الأعمال، ونضيف لها التصريح باعتباره أحد صور الوصاية التي تلجأ إليها الجهات اللامركزية.

أولا- التصريح:

هو ذلك الجراء الذي يمكن الجهات الوصية بأن تقرير مقدا أن المشروع أو القرار الذي تجمع الجهات اللامركزية اتخاذه، لا يخالف القواعد القانونية ولا يمس المصالح العامة، مما يوجب عدم صدور القرار أو المشروع إلى غاية صدور التصريح بمثابة الاستئذان من السلطات المركزية ويعتبر التصريح من حيث الأصل، شهادة من الجهات الوصية على العمل أو القرار الصادر من الجهات اللامركزية مما يجعل التصريح بمثابة رقابة سابقة ورقابة تلقائية، إذ تقوم بها الجهات اللامركزية من تلقاء نفسها.

ثانيا- التصديق:

التصديق هو العمل القانوني الصادر عن الجهات اللامركزية، والذي تقر بمقتضاه أن العمل أو القرار الصادر من الجهات اللامركزية لا يخالف القانون، ولا تتعارض مع المصلحة العامة ويجوز تنفيذه، والتصديق هو عبارة عن عمل قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الجهات اللامركزية والتصديق هو ما يعطي الشرعية للأعمال الجهات اللامركزية، حتى تنطلق في تنفيذها ولا يجوز للجهات المركزية أن تعدل قرارات السلطة سواء أكان بالزيادة أو بالنقصان لأن ذلك يعتبر حلول وهذا مخالف أساسا لفكرة اللامركزية، كما أن

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد حرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979 ص

السلطة المركزية ملزمة أن تمارس اختصاصها بالتصديق خلال الآجال القانونية التي حددها
المشرع، وإلا اعتبر سكوتها تصديقا التصديق الضمني وقد أخذت معظم الدول بفكرة
التصريح الضمني حتي تبقى الجهات اللامركزية تحت رحمة السلطات المركزية.(1)

ثالثا- الحلول :

يعرف الحلول أو سلطة الاستبدال، بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية
التقرير بدل من الجهات اللامركزية، والمراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مهام
الجهات المحلية، لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية، التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية أو
أهمتها ويهدف الحلول للحفاظ على احترام مبدأ المشروعية، وحماية المصلحة العامة.
فتتخذ السلطات الوصية القرارات ذات النفع العام، على حساب مسؤولية الشخص
اللامركزي وبعد هذا النوع من الرقابة من أخطر صور الرقابة التي تمارس على أعمال
الجهات اللامركزية، كونها تنتهك مبدأ استقلالية الجهات اللامركزية وسلطة الحلول في
أغلب التشريعات تحدد على سبيل الحصر، كي لا تتعسف المركزية في استعمال هذا الحق
الذي يفرض فكرة استقلالية الهيئات المحلية ويترتب عن سلطة الحلول مجموعة من النتائج
أهمها : (2)

*تشكيل سلطة الحلول انتزاع لحق المبادرة الذي تتمتع به الجهات المحلية.

* تتحمل الجهات اللامركزية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول بالرغم من أن القرارات
اتخذتها السلطات المركزية في هذه الحالة تختلف عن باقي صور الرقابة الوصائية، حيث أن
السلطات المركزية قامت بالعمل باسمها ولحسابها والأمر الذي يجعل إمكانية الفصل بين

(1) قمقاني رابح، نظام الوصايا الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، التنظيم السياسي والإداري،
معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، 1987، ص 92 .

(2) قمقاني رابح، المرجع السابق، ص 95 .

أعمال السلطة المركزية وأعمال الجهات اللامركزية أمرا شبه مستحيل، وهذا ما يترتب عليه.

1_ عدم قبول الطعون التي تتقدم بها الجهات اللامركزية ضد قرارات الإدارة الوصية أثناء فترة الحلول.

2_ تكون الجهات اللامركزية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول على اعتبار أن الجهات الوصية تصرفت باسم ولحساب الجهات اللامركزية .

رابعاً- البطلان

يعرف البطلان بأنه ذلك الحق الذي يعطي الجهات الوصية الحق برفض وإلغاء قرار صادر عن جهات لا مركزية لأنه مخالف للقاعدة القانونية أو يمس المصلحة العامة شريطة أن يؤسس الإلغاء على نص قانوني يخول لها حق الإبطال على أن يتم ذلك في مواعيد محددة قانوناً⁽¹⁾، ومنه فالإلغاء هو المكنة التي تخول الجهات الوصية حق إلغاء الأعمال التي تعتبرها غير مشروعة⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص الأعضاء

تمارس الجهات المركزية رقابة على أشخاص الجهات المحلية سواء المعينين أو المنتخبين، فالمعينون يخضعون لفكرة السلطة الرئاسية حيث هي من تتولى عملية نقلهم

(1) قمقاني رابع، المرجع السابق، ص 106.

(2) أحمد محيو، المرجع السالف، ص 118.

وتأديتهم، وكذلك المنتخبين يخضعون لرقابة تطرح العديد من الإشكاليات لأن المساس بالمنتخب يعد تعديا على استقلالية الجهات اللامركزية.

أولا- الإقالة "الاستقالة الحكيمة"

هي تجريد المنتخب من صفة العضوية نتيجة تخلف شرط من شروط الانتخاب أو وقوعه في حالة من حالات التنافي ومنه فعملية الإقالة تكون لسببين أساسيين هما: (1)

* إذا كان المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب في قانون البلدية حددت المادة 98 من قانون الانتخابات 97_ 07 الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية. (2)

* إذا كان المنتخب في حالة من حالات التنافي أو التعارض وذلك وفقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله ووظيفته، والإقالة تصبح حدا نهائيا للعضوية في المجالس المحلية ويتم استخلاف العضو المقال بعضو احتياطي

ثانيا- التوقيف:

هو تجميد عضوية أحد الأعضاء نتيجة تعرض هذا الأخير إلى متابعات جزائية تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية والسلطات المركزية هي التي تتولى مهمة توقيف هذا العضو، في قانون البلدية الجزائري حيث أن الوالي هو من يمارس هذا الحق وعلى الجماعات الوصية أن تسبب قرار التوقيف وتعلله حتى تتمكن الجهات القضائية. (3)

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 301

(2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، طبعة 2005، ص 171.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 299.

وأعضاء المجلس نفسه وما الأسباب الحقيقية لتوقيف هذا العضو. وبناء عليه، فإنه يشترط لصحة القرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

1 من حيث السبب: السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو: المتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.

2 من حيث الاختصاص: لقد عقدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية.

3 من حيث المحل: يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

4 من حيث الشكل والإجراءات : يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل، معللا أي مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف المتابعة الجزائية حفاظا على حقوق العضو . كما يجب أن يتخذ، من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي؛ لأنه رأي استشاري لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.(1)

ثالثا- الإقصاء.

هو اسقاط كلي ونهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية، ولا يتم إقصاء العضو إلا في الحالات الخطيرة جدا كإدانة العضو من قبل محكمة مختصة فمن الناحية المنطقية لا يمكن تصور بقاء عضوية المنتخب وهو يلاحق من قبل هذه الجهات القضائية. و الإقصاء هو

(1) محمد صغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، طبعة 2002، ص 168.

إجراء تآديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية وتتولى السلطات المركزية مهمة إقصاء هذا العضو، وفق الشروط والإجراءات التي يحددها القانون (1).

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان التالية :

1_ من حيث السبب : يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي.

2_ من حيث الاختصاص : يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية.

3_ من حيث المحل : لا يختلف محل الإقصاء عن محل وموضوع الإقالة لتمائل الأثر

المباشر والحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالات : وفاة المنتخب أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية.

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها .

4_ من حيث الشكل والإجراءات : الإجراء الرئيسي والجوهري، يتمثل في إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء.

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات.

تخضع الجهات اللامركزية في حد ذاتها لرقابة الجهات المركزية، فالمشرع أعطى الحق للسلطات المركزية بإمكانية حل الهيئات اللامركزية أو إيقافها تماما على ضوء، وما جاء به قانون البلدية 10_11 وقانون الولاية 07_12 من التشريع الجزائري لأن رقابة السلطات المركزية تختلف من دولة إلى أخرى، وقد حددت الحالات التي يحل فيها المجالس المحلية وهي: في حالة الاستقالة الجماعية للأعضاء المشكلين لمجلس المحلي أو حالات

(1) ناصر بو طيب، المرجع السابق ر، ص 49.

الخلافات الخطيرة التي تنتشب بين الأعضاء أو عندما يقل عدد المنتخبين عن نصف الأعضاء وأخيرا في حالات تظلم المجالس المحلية (1).

خلاصة الفصل الأول:

إن الاختلاف بين أن مصطلح الرقابة الإدارية هو الأجر على وصف العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية، فهو وسيلة فنية تقوم على أساس وفي إطار مبدأ وحدة الدولة الدستورية والسياسية ومن ثم يتحتم وجود نظام الرقابة الوصائية الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية في حدود القانون فقط وذلك من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية من مخاطر الخروج عنها وتعريض كيان الدولة للإنهيار.

فإذا كان النظام الإداري اللامركزي يقوم على أساس تفرغ الهيئات الإدارية اللامركزية بتسيير الشؤون اليومية اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية للمواطنين كما يحقق المصلحة العامة في كافة المجالات ومن ثم كان حتما وجود نظام الرقابة الإدارية الوصائية من أجل ضمان الحفاظ على شرعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 170 .

الإدارية اللامركزية وعدم خروجها وتناقضها مع المصلحة العليا للدولة ومقتضيات
المرافق السيادية، كما تستهدف الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية
المركزية ضمان الحفاظ على إقامت وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية
وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية على أن لا يؤدي ذلك إلى إعطاء أي إستقلال ذاتي
للجماعات المحلية.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: أشكال الرقابة الوصائية وانعكاساتها على الجماعات المحلية

تمهيد:

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحل أو الإلغاء، وفي هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو عن أهمية الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية " بما أن هدف الوصاية يكمن في شرعية أو ملاءمة قرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة أعمالها" (1) .

وتكون الوصاية الإدارية على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وهي تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو إنحراف.

حيث تخضع المجالس المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، للرقابة الوصائية التي تتولي ممارستها الجهات المركزية المتمثلة في، الوالي والوزير المكلف بالداخلية. حيث أخضع كل من قانون الولاية وقانون البلدية الأخيرين أعمال الهيئات المحلية لهذا النوع من الرقابة.

وسنحاول في هذا الفصل إظهار أنواع الرقابة على أعمال المجالس المحلية وتبيين أثار هذا النوع من الرقابة على أداء المجالس الشعبية المحلية في الجزائر .

وقد قسم هذا الفصل إلى مبحثين كما يلي :

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1979 ص181.

المبحث الأول: أشكال الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

تخضع أعمال المجالس الشعبية البلدي في الجزائر لرقابة الجهات الوصية، وتعد الرقابة على أعمال المجالس المحلية من أهم الأساليب الكلاسيكية التي أوجدتها التشريعات والقوانين الفرنسية، حيث تتولى الجهات الوصية المصادقة على المداولات إذا اتفقت مع قوانين ونصوص، وإلغائها في حال مخالفتها للقانون، مع إمكانية حلول الجهات الوصية بدل البلديات في حالة إهمال البلديات أو عجزها عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة.

إن المجالس المحلية هي التي تعمل بداءة وأن قراراتها نافذة بذاتها وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة والمحلية، غير أن القانون يشترط في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام الجماعات الإقليمية ببعض الأنشطة، وأحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذا، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية، وسنحاول في هذا المبحث تبين أهم صور الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية.

وتعتبر الوصاية الإدارية على الأعمال أهم وسائل الرقابة وأكثرها ممارسة وهي تنصرف إما إلى الأعمال الإيجابية وتتخذ شكل التصديق أو الإلغاء، كما تنصرف إلى الأعمال السلبية وهذه بدورها لا تنجو من رقابة السلطة الوصية، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجب القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء ذلك العمل.

المطلب الأول: المصادقة

يعتبر قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أن القانون قد يستثني بعض القرارات والتي يحددها على سبيل الحصر والتي لا يعتبرها نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية. و القرارات الخاضعة لتصديق السلطة الوصائية لا تعتبر نافذة ولا تنتج آثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها.(1)

كما تعتبر القرارات الخاضعة لرقابة التصديق بمثابة مشروعات غير كاملة لا تستطيع الهيئات اللامركزية تنفيذها وهذا قبل التصديق عليها.(2) فالمصادقة هي: العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.(3)

و يقصد به كذلك أنه " إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ ".(4) و يخضع المشرع عادة بعض قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض أو العقارية كنقل الملكية والمبادلات العقارية.

(1) خالد القباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، طبعة 1981، ص129.
(2) مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلو العلوم القانونية، السنة الثالثة، العدد 1، يونيو 1961، ص169.
(3) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر 1973، ص108.
(4) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب، لبنان، الطبعة الأولى، 1982، ص108.

ويعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تتقرر إلا بنص، فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصديق أن لا يكون جزئياً، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة وهي لا تملكه.(1)

و لا يجوز لسلطة الوصاية أية إضافة إلى القرار، كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ، لأن التصديق على شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض، ومن ثم يتعين أن يكون التصديق بسيطاً ومجرداً.(2)

و التصديق إما أن يكون صريحاً، أو ضمنياً، ويكون ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها.(3)

فإذا التزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون يعتبر ضمناً بمثابة قرار ضمني بالتصديق.(4)

كما أن تحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصائية لمباشرة عملية التصديق له أهمية بالغة، لأن عدم تحديد ميعاد للتصديق من جانب السلطة الوصائية من شأنه أن يمس بمبدأ حرية واستقلال الهيئة اللامركزية.(5)

(1) إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص141.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 171.

(3) صالح فؤاد، المرجع نفسه، ص 109.

(4) خالد القباني، المرجع السابق، ص 104.

(5) عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية و الاستقلال، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، معهد العلوم القانونية و الإدارية، بن عكنون 2011، ص 123.

الرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية وهو لا يندمج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرطاً ضرورياً لتنفيذ قرار الهيئة المحلية والتصديق طبقاً لهذا الرأي ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لتنفيذ قرار الهيئة المحلية (1).

والتصديق هو عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية بمعنى أن السلطة الوصائية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل - القرار - اللامركزي (2).

وعليه فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها، لأن أية محاولة للتعديل تعتبر حلولا من قبل السلطات المركزية الوصية محل الهيئات اللامركزية، وهذا مخالف لنظام وطبيعة الوصاية الإدارية (3).

و يترتب على ذلك عدة نتائج هامة نذكر منها:

- لا يجوز للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية على أساس أن تنفيذ هذه القرارات قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية يكون موقوفاً إلى حين التصديق وإلا كان التصرف اللامركزي معيباً بعدم الشرعية مما يجوز معه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري (4).

(1) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 142.

(2) خالد القباني، المرجع السابق، ص 103.

(3) عمار عوايدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، طبعة 1984، ص 143.

(4) صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 113.

- إذا كان القرار مشوباً ببعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها ويظل القرار معيباً على الرغم من التصديق عليه، وعليه فإنه في حالة الطعن بالإلغاء في القرار المصادق عليه فإن التصديق على القرار لا يؤثر على صحة هذا الطعن (1) .

- على الرغم من التصديق، فإن القرار ينسب للهيئة اللامركزية التي أصدرته وبالتالي تتحمل هذه الأخيرة وحدها المسؤولية عن النتائج والأضرار التي قد تنشأ بسبب تنفيذ هذا القرار ولا تسأل السلطة المركزية رغم أنها صادقت على القرار (2) .

- إن التصديق ينسحب بأثر رجعي إلى تاريخ صدور قرار الهيئة اللامركزية، وتقرير الأثر الرجعي هنا يعني أن القرار كان قائماً قبل التصديق، ومن ثم فإنه يتعين عند بحث شرعية القرار أن يرجع على تاريخ صدوره لا إلى تاريخ التصديق عليه.

- إن الهيئة المحلية التي أصدرت القرار لا تجبر على تنفيذه بعد التصديق عليه، فقد تسحبه أو تلغيه، لأن التصديق إنما هو إذن بالتنفيذ وليس إجباراً على التنفيذ، فيمكن للهيئة اللامركزية الرجوع أو العدول عن قرارها بعد التصديق عليه (3).

- بما أن القرار الصادر عن الهيئة المحلية، يعتبر مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى يتم التصديق عليه، فلا يكون قابلاً للطعن قبل التصديق فهو في ذاته لا يرتب ضرراً في الحال (4).

الفرع الأول: المصادقة على المجلس الشعبي الولائي

(1) بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، بيروت، طبعة 1984، ص152.

(2) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص144.

(3) مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون 2002، ص181.

(4) إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص224.

تأخذ المصادقة على أعمال الولاية شكلين في هذه الحالة صورتين هما المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة، وسنتناول في هذا الفرع المصادقة الضمنية والتصريحة حسب نص قانون الولاية

أولاً: المصادقة الضمنية:

لقد أورد قانون الولاية رقم 12_07 في المادة 54 منه مبدأ عاماً تعتبر بمقتضاه مداوالات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية . ومع ذلك فإن للوالي اللجوء للقضاء الإداري (محكمة الإدارية) لإلغاء المداولة على الرغم أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري، وبالذات _ الطابع التنفيذي _ مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محلاً لدعوى الإلغاء (1) .

ثانياً: المصادقة الصريحة

يتناول هذا الفرع شرح المصادقة الصريحة في قانون الولاية . نظراً لأهمية بعض المداوالات، تشترط المادة 55 من قانون الولاية ضرورة المصادقة صراحة (كتابياً) عليها لتنفيذها، وتتعلق هذه المداوالات بالمواضيع الآتية:

_ الميزانيات والحسابات.

_ التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

_ اتفاقيات التوأمة.

_ الهبات والوصايا الأجنبية.

(1) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة 2012، ص 223.

ومع ذلك، فقد عمد المشرع من خلال المادة 55 من القانون الولائي، إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما ألزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية .

الفرع الثاني: المصادقة على المجلس الشعبي البلدي

حرص المشرع من خلال المادة 56 من القانون 10/11 على وجوب تبليغ المداولات التي يكون موضوعها من المسائل المذكورة ضمن المادة 57، إلى الوالي في ظرف ثمانية أيام من اتخاذها وتدخل حيز التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.⁽¹⁾ وتمارس الجهات الوصية رقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية وذلك من خلال اشتراط ضرورة المصادقة على بعض الأعمال قبل القيام بتنفيذها وقد نص المشرع الجزائري على هذا النوع من الرقابة في كل من الأمر 67_24 وقانون البلدية 90_08 والقانون الأخير 11_10 وللمصادقة نوعان : (مصادقة ضمنية ومصادقة صريحة).

أولاً: المصادقة الضمنية

نصت المادة 107 في فقرتها الأولى على أنه: تنفذ قرارات ومداولات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرين يوما من إيداعها لدى الولاية؛ إن المداولات إذا تم إيداعها لدى دار الولاية ومرت عليها مدة عشرين يوما فإنها تعد مصادق عليها ضمنيا ويشرع المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ قرارات مداولاته وقد أكد المشرع على ذلك أيضا في قانون 90_08 حيث نصت المادة 41 تنفذ المداولات بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعه لدى الولاية ⁽²⁾ .

(1) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، طبعة 2011، ص55.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 285

يتضح أن المشرع قد اشترط في قانون 90_08 أيضا المصادقة على أعمال المجالس البلدي ويقصد بالمصادقة التي جاءت بها المادة 41 من نفس القانون هي المصادقة الضمنية ويتضح أن آجال المصادقة على المداولات قد تم تقليصها من 20 يوما الى 15 يوما إلا أن هناك بعض المداولات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقريرها إلا بالمصادقة صراحة عليها من قبل الجهات الوصية وهي ما تعرف بالمصادقة الصريحة وهذا ما سنتناوله في الفرع الموالي، وقد نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية 11_10.

ثانيا: المصادقة الصريحة

تنص المادة 107 فقرة 2 من الأمر 67-24 (غير أن المداولات لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا التي تتناول المسائل) وهي المداولات التي تتناول المواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداء والرسوم
- نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية.
- القروض .
- عدد الموظفين وأجورهم .
- قبول الهيئات والوصاية المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية والمؤسسات أو المصالح البلدية .

_ محاضر المزايدات والمناقصات.

_ إنشاء مصالح عامة بلدية ومقاولات عمومية بلدية.

وما يستحق الانتباه إليه في هذه الفقرة من المادة 107 أن المشرع اشترط المصادقة على الضريبة من قبل الوالي، لإنشاء مصالح عامة بلدية أو مقاولات عمومية بلدية ومع ذلك إعطاء

الحق في سحب هذا القرار، وحل المقاولات وسحب الرخص والاستغلال منها، إذا تبين الوالي أن هذه المصالح أو المقاولات قد أدت إلى اضطراب أو عدم توازن ميزانية البلدية .

وهنا تتأثر صلاحيات البلديات على هذه المصالح والمقاولات إذا كانت قرارات الولاية تمتد حتى بعد نفاذ هذه القرارات، وهذا ما يهدم مفهوم الأسس التي تتركز عليها الإدارة اللامركزية ومع ذلك فالمشرع لم يتوقف عند هذا الحد من المواضيع، التي تقضي المصادقة الصريحة، وقد تضمنتها كذلك نصوص متفرقة من نفس القانون فمثلا: (1)

*تغيير اسم البلدية الذي نصت عليه المادة 09 منه .

* وما نصت عليه المادة 28 منه والمتعلقة بإنشاء لجنة مكلفة بتسيير وإدارة حقوق والتزامات

مجموعة من البلديات. وما نخلص إليه أن المشرع في ظل الأمر 67-24 قد وسع المسائل

والمواضيع التي تتطلب مصادقة صريحة وهو ما تداركه في القانون 90-08 حيث أصبح يكاد

يصير استثناء للقاعدة، كون المشرع حاول اشتراط المصادقة الصريحة في جميع المواضيع ذات

الطابع الحساس .

ولم يشترط إلا في الأمور والمواضيع الهامشية والغير مهمة وقد تنبه المشرع إلى هذه

النقائص وتفادها في القانون 90-08 حيث نصت المادة 42 منه (لا تنفذ المداولات التي تتناول

المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي) .

* الميزانيات والحسابات.

* إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.

(1) بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2005 ص 28.

والملاحظ أن المشرع قد قلص من قائمة المواضيع التي تتطلب المصادقة الصريحة وحصرها في المواضيع المتعلقة بالميزانيات أو الحسابات أو إحداث مصالح أو مؤسسات عمومية بلدية، كما أن المشرع قد قلص في آجال المصادقة إلى 15 يوما⁽¹⁾.

كما أن هذا التقليل في المواضيع التي تقتضي مصادقة صريحة دعمها المشرع بصلاحيات أوسع لرؤساء المجلس الشعبي البلدي وأن هذه المدة حددها المشرع للجهات الوصية للمصادقة عليها أو رفض المداولات، كان سعيا منه لتمكين البلديات من مباشرة أعمالها بعد انقضاء هاته المدة دون الحاجة إلى رد صريح من الجهات الوصية (الوالي) وحفاظا منه على السير الحسن لأعمال المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

الملاحظة التي تجدر الإشارة إليها أن المشرع في نص المادة 58 من قانون البلدية 10/11 نص على أن تكون مصادقة مداولات المجلس الشعبي البلدي خلال أجل 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهذا لحماية مصالح البلدية من تباطؤ الوالي وسكوته، غير أن هذا القيد لا يوجد بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي حيث لم يحدد المشرع أجلا للمصادقة، وهذا ما يجعل مداولات المجلس الشعبي الولائي تحت تصرف السلطة المركزية إن شاءت صادقت وإن شاءت سكتت.

كما تجب الإشارة إلى أن هناك من الباحثين الجزائريين من يرى أن المشرع الجزائري اعتبر المصادقة قاعدة عامة وليست استثناء، فجعل كل مداولات المجالس المحلية خاضعة

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

(2) بن ورزق هشام، المرجع السالف، ص 30.

للمصادقة إما الصريحة أو الضمنية، وهذا من شأنه أن يشكل خطراً أو تهديداً على مبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية في اتخاذ قرارات نافذة في حدود اختصاصاتها.(1)

المطلب الثاني: البطلان "الإلغاء"

تمتلك الجهات الوصائية الحق في إزالة آثار كل قرار صادر عن جهة لامركزية يخالف القانون مما يترتب عليه البطلان المطلق أو النسبي.

والبطلان هو " الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل - بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانوناً - قراراً صادراً عن جهة لا مركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملائمة على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.(2)

والأصل أن الإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم اتفاق قرار هيئة لا مركزية مع مبدأ الشرعية أو المصلحة العامة.(3)

ويجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطاً ومجرداً، فليس للسلطة الوصية إلا أن تصدر قراراً بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره، ولا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئياً، فالإلغاء الجزئي يعني التعديل، والسلطة الوصية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما لها هو رفض بالجملة أو قبول بالجملة.(4)

(1) بكر القباني، المرجع السابق، ص 164.

(2) بكر القباني، المرجع السابق، ص 165.

(3) مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 197.

(4) مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 197.

ويجيز بعض الفقهاء الإلغاء الجزئي على أساس أنه من يملك الكل يملك الجزء،
والحقيقة أن الإلغاء الجزئي في بعض الحالات يساوي تعديل القرار وهذا ما لا تملكه سلطة
الوصاية الإدارية، وتضع بعض التشريعات شروطا لاستعمال آلية الإلغاء منها أن يكون
قرار الإلغاء مكتوبا وصريحا ومسببا، كما تحدد آجالا معينة يتعين خلالها أن تتدخل سلطة
الوصاية وإلا أصبح قرار الهيئة اللامركزية نهائيا، ويمتنع على هذه السلطة التدخل بعد
ذلك، والإلغاء يتم بقرار يصدر من السلطة الوصائية وهو قرار منفصل ومتميز عن القرار
الصادر من الهيئة المحلية (1).

الفرع الأول: البطلان في المجلس الشعبي الولائي

أولاً: البطلان المطلق.

حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردها **المادة 53** منه، وذلك لأحد
الأسباب الواردة **بالمادة 53** منه والتي تنص على ما يأتي : (تبطل بقوة القانون مداولات المجلس
الشعبي الولائي) :

__ المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

__ التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

__ غير المحررة باللغة العربية .

__ التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها .

__ المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

__ المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام **المادة 23** أعلاه .

(1) مقطف خيرة، المرجع السابق، ص197

إذ تبين للوالي أن مداولة ما اتخذ خرقاً لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها، وعليه يمكن رد تلك الأسباب إلى ما يأتي:

1_ مخالفة القانون:

ويقصد بالقانون هنا معنى واسع، يشمل كلا من: الدستور، القانون (الصادر عن البرلمان) التنظيم (الصادر عن الإدارة العامة): المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية التنظيمية. وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمن تدرج القواعد القانونية في الدولة.

2_ المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها.

3_ عدم الاختصاص: المداولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.

4_ مخالفة الأشكال والإجراءات أي المداولات :

* غير المحررة باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة، طبقاً للمادة 3 من الدستور.

* المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس (خارج الدورات القانونية).

* المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾.

نشير في النهاية أن الأساليب الثلاثة الأخيرة ينفرد بها المجلس الولائي، ولم يتم التطرق لها في

قانون بلدية وهذا دليل على أن المشرع وسع في نطاق الإلغاء الوجوبي (البطلان المطلق)

للمداولات بإضافة أسباب جديدة خص بها المشرع المجلس الشعبي الولائي تحديداً.

وقد خول القانون للوالي رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً ببطلان

المداولة خلال 21 يوماً من تاريخ المداولة، وذلك طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾.

ثانياً: البطلان النسبي.

(1) طاهري حسين، المرجع السابق، ص 223.

(2) قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08_09 المؤرخ في فبراير، سنة 2008.

دعماً لنزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخاً لشفافية العمل الإداري، نصت المادة 56 من القانون الولائي على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس، بما فيهم رئيس المجلس، لهم مصلحة فيها بصفة : شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء .

_ يمكن للوالي أن يثير البطلان خلال 15 يوماً من تاريخ إقرار المداولة .

_ كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في

ذلك من خلال خمسة عشر 15 يوماً بعد إصاق المداولة، بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام .

_ من يثير بطلان المداولة ؟

_ ما هو القضاء المختص ؟

ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة.

الفرع الثاني: البطلان في المجلس الشعبي البلدي

البطلان إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قراراً صادر من المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما: (1) .

أولاً: البطلان المطلق .

رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من مداولات المجالس المحلية إذا ما ثبت توفر أحد الأسباب المذكورة في قانون بلدية والتي تتمثل في الأسباب التالية :

(1) استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على أنه : يجوز إبطال هذه المداولات من قبل الوالي متى وقع خارج الأجل القانونية، قرار بتاريخ 24-10-1993-تحت رقم 89903 المجلة القضائية، العدد الثاني، لسنة 1994، ص 201.

1 – المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة لقوانين والتنظيمات بهدف المحافظة على مبدأ المشروعية وهي حالة سبق وأن أشار المشرع إليها في قانون الولاية والبلدية لسنة 1990.

2 – المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قانون الجماعات المحلية، وخاصة أن المجالس الشعبية تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة، وقد تتخذ من حرية التعبير ذريعة للمساس برموز الدولة وهي ثوابت وطنية لا يمكن المساس بها .

3_ المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، إذ أن عقد المداولات خارج أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة حتى وإن حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولات من اختصاص المجلس (1) .

ثانيا: البطلان النسبي

بالرجوع الى نص المادة 60 من القانون 10-11 تكون المداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم رئيس المجلس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعما لنزاهة التمثيل، وتحقيقا للصالح العام سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم وهي نفس الأحكام الواردة في المادة 56 من قانون الولاية. والهدف من ذلك هو المحافظة على

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 76.

مصادقية المجالس وحيادها، ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك لرئيس البلدية أو رئيس المجلس الولائي كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجده في وضعية تعارض مصالح متعلقة بهما إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي (1) .

- تبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية وأعله بقرار معلل يصدره الوالي وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار لكن من جهة أخرى لم يشر إلى المدة الممنوحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 45 قانون 08-90 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة (2) .

وهذا يعتبر مساسا باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت من جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية، في مقابل حق جهة الوصاية الغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا وهي إضافة جديدة في قانون 11-10 رغم كون التظلم لم تحدد طبيعته هل هو تظلم ولائي أم رئاسي .

إذ يعد بمثابة قناة للحوار تساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة .

- نظرا لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 للمجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقا لقانون الاجراءات المدنية والإدارية وتكون جهة الاختصاص هي المحاكم الإدارية بحيث تتولى

(1) تنص المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990 على أنه: يلغى الوالي المداولة بقرار معلل ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية.

(2) محمد صغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري النشاط الإداري ، المرجع السابق، ص 173.

المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها والحكم الصادر من طرفها يكون قابل للطعن. بالاستئناف أمام المجلس الدولة إلا أنه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداوولات وهو الحق الذي كرسه القانون 08-90 وهو أمر فمن جهة يعتبر المشرع البلدية إطار لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة تجسيدا لأحد أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية في حين يتراجع المشرع عن منح هذا الحق في القانون الحالي⁽¹⁾ وما يمكن ملاحظته بخصوص المقارنة بين المادة 59 من قانون البلدية والمادة 53 من قانون الولاية هو التشابه بخصوص المداوولات التي تعتبر باطلّة بحكم وقوة القانون، وذلك حسب الأسباب التالية:⁽²⁾

أ- عدم الإختصاص الموضوعي:

فتعتبر باطلّة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداوولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات واختصاصات المجالس المحلية رغم أن كل من قانون البلدية وقانون الولاية لم يحددا اختصاصات الجماعات الإقليمية على سبيل الحصر وإنما اعتمادا مبدأ " قاعدة الإختصاص العام " وهو الأسلوب الذي أخذ به المشرع الفرنسي الذي جعل اختصاص الجماعات الإقليمية عاما ومطلقا ولهذا فلا يمكن تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بكل دقة.⁽³⁾

ب- مخالفة القانون:

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 293.
(2) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2004، ص 103.
(3) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1986 ص 122.

ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع فيشمل كل من الدستور، القانون والتنظيم، ونشير في هذا الصدد أن المشرع ذكر عبارة " خرقاً للدستور أو القوانين أو التنظيمات " كما جاء في قانون الولاية وهو ما ذكره أيضاً في قانون البلدية مما يبين اتجاه إرادة المشرع نحو الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة (1) .

كما أن إقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجالس الشعبية المحلية إنما يهدف إلى احترام مبدأ الشرعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة (2) .

ج- مخالفة الشكل والإجراءات:

تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً، المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات القانونية التي يعقدها المجلس المحلي أو التي تتم خارج مقره ومن ثم فلا يعقل أن يسمح لأعضاء المجلس بعقد اجتماعات خارج الإطار الذي رسمه القانون وبالكيفية التي حددها (3) .

و قد أجاز المشرع لرئيس المجلس الشعبي البلدي في المادة 61 قانون البلدية أن يطعن لدى الجهة القضائية في كل قرار صادر عن الجهة الوصائية سواء تعلق الأمر بالبطلان النسبي أو المطلق وهو إحدى الضمانات المقررة لحماية استقلالية الجماعات المحلية أما في قانون الولاية الجديد 07/12 فنسجل زوال هذه الضمانة بسبب فكرة الشخصية الاعتبارية المنعدمة في المجلس الشعبي الولائي والتي لا تخوله حق التقاضي (4).

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 143.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 103.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 104.

(4) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 343 .

المطلب الثالث: الحلول.

الحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال.

إن السلطة الوصائية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية، ولكنها ترأب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات، أو إهمال القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا أو التي يقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية سيرا حسنا.

وهذه الرقابة تتمثل في ما سمي بألية الحلول، أي حلول سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة المحلية لحساب وعلى مسؤولية السلطة اللامركزية (1).

وحق الحلول هو أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية. وقد تطور مفهوم الوصاية الإدارية عبر الزمن، ولم يبقى على مفهومه التقليدي، وبحسب هذا المفهوم المتطور لم تعد السلطات المحلية هي وحدها التي تحتكر تمثيل الجماعات اللامركزية، ولكن السلطة الوصائية تمثل أيضا الجماعات اللامركزية، وهي عندما تستمد سلطة الحلول محل السلطات اللامركزية من القانون، إنما تتصرف وتعمل لحساب هذه الجماعات كممثلة شرعية لها، وهذا ما يفسر تحمل الجماعات اللامركزية الإقليمية مسؤولية أعمال السلطة الوصائية، بصفتها ممثلة لهذه الجماعات وفقا للقانون.

(1) خالد القباني، المرجع السابق، ص105.

ولعل جوهر ومضمون سلطة الحلول يكمن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إضفاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية التي كثيرا ما ينشأ عنها إهمال في العمل، مما يؤدي إلى شلل المرافق العامة المحلية في الوقت الذي يُنتظر منها أن تلبى حاجات أساسية وضرورية للمواطنين.

ويأخذ الحلول صور متعددة أهمها الإجراء المباشر والحلول عن طريق إرسال مندوب.

أ: الإجراء المباشر

وبمقتضاه تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه ولما كان هذا الإجراء يعد تدخلا مباشرا في أعمال الهيئات المحلية ويهدد استقلالها وحريتها فإن المشرع يضع عادة قيودا على ممارسته حفاظا على استقلال الجماعات اللامركزية الإقليمية⁽¹⁾.

ب: الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص:

يتمثل حلول السلطة الوصائية محل الإدارة المحلية بإرسال مندوب خاص مفوض من قبلها يتولى إدارة مرفق معين، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية، وتعتبر القرارات الصادرة عن المندوب كأنها صادرة عن الإدارة المحلية، وتلتزم هذه الهيئات بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو كانت صادرة منها، وتلتزم أيضا بالتعويض

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 181.

عن الأضرار التي تلحق الغير من تنفيذها وتتحمل جميع النفقات الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة.⁽¹⁾

الفرع الأول: الحلول في المجلس الشعبي الولائي

القاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداية، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً لإجراءات التي يحددها القانون وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، فقد يسمح بها _ استثنائياً _ في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 168 و169 من قانون الولاية التي تنص على :

" عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي يقوم استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه."

غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 169، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها⁽²⁾.

وتنص المادة 169 منه على ما يأتي:

" عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزاً فإنه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية.

فإذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى

السنتين أو عدة سنوات مالية " وسلطة حلول وزير الداخلية والمالية تنصب على:⁽³⁾

(1) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص153.

(2) طاهري حسين، المرجع لسابق، ص 226

(3) طاهري حسين، المرجع السابق، ص 227.

_ ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ، في حالة عدم قيام المجلس بذلك طبقا للمواد¹.

الفرع الثاني: الحلول في المجلس الشعبي البلدي

إن سلطة حلول الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الاعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول⁽¹⁾.

ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود وضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

* أن تكون البلدية ملزمة بالتحريك وفق نص صريح .

* امتناع البلدية ولجؤها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها .

* حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص، لممارسة الحلول لا بد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات⁽²⁾.

المحلية الخاضعة إلى وصايتها وإلى ضرورة القيام بالتزاماتها في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير .

ونظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع أعمالها في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت . وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكنها أن تتدخل في صورة حلول مالية:⁽³⁾

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري المرجع السابق، ص 182.

(2) بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 114.

(3) قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري، الجزائر، طبعة 2001، ص 145.

أ- الحلول الإداري .

أقرت البلدية في قانون 10-11 بموجب المواد 100 -101- 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدي حسب نص المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة، العمومية وديمومة المرافق العامة كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية (1) .

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار (2) .

يلاحظ على النص أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تعاض هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات. ولصحة الحلول لابد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا (3) .

ب: سلطة الوالي:

يشير نص المادة 142 من قانون البلدية على صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر الإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة

(1) بوهران عادل، المرجع السابق، ص 115.

(2) ناصر لباد، القانون الإداري - النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، طبعة 2004، ص 31 .

(3) بوهران عادل، المرجع السابق، ص 115.

للمحافظة عليها، ما يلاحظ على نص المادة أن المشرع لأول مرة بين أهم الوثائق التي يجب أن تودع في أرشيف الولاية من خلال عبارة (لاسيما) وهو مالم يوضحه في قانون البلدية السلطة المحلية إلى ذلك³. تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية للوالي حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد (102.183.184.186) من قانون البلدية.

والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها، ويحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت عن الميزانية، ويقوم التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا .

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ (1) .

خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز، إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى

البلدية المادة 184 ووزير الداخلية رفقة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الولاية 169 التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية .

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على الميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية وفي حال أفضت مجددا إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 201.

النفقات الإجبارية بعد إعدار المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائيا لضبط الميزانية، وتبقي الإشارة في الأخير إلى أن الحلول الوارد في نص المادة 183 .

مما تقدم يتضح أن رقابة الحلول كسلطة استثنائية تبرز وبجلاء تفوق السلطة المركزية على الجماعات المحلية إذ تعد الأداة الحقيقية للسلطة والتفوق الرئاسي.

إن سلطة الحلول ليست سلطة مطلقة، وإنما هي سلطة مقيدة ومشروطة، فغالبا ما يحدد القانون على وجه الحصر وبشكل صريح أصول ممارستها، فلا يجوز الحلول إلا بتوفر ثلاث شروط وهي:

1- أن يكون القانون قد نص عليه صراحة، وفي هذه الحالة لا يجوز الحلول إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات.(1)

2- الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا بالتصرف(2)، أي أن الحلول لا يكون جائزا إلا بشأن يدخل في نطاق السلطة المقيدة، أما إذا كان للإدارة المحلية سلطة تقديرية في اتخاذ القرار وامتنعت عنه، فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحل محلها في اتخاذ القرار.(3)

3- يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتقديم إنذار صريح للهيئة اللامركزية، فإذا امتنعت رغم ذلك مارست الإدارة المركزية سلطتها في الحلول.(4)

والإنذار شرط ضروري بحيث لا يحق للسلطة الوصائية أن تحل محل الإدارة المحلية إلا بعد التثبيت، فإذا رفضت الإدارة الحلية اتخاذ القرار أو التزمت الصمت بعد توجيه

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص165.

(2) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص154.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع السابق، ص227.

(4) مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص165.

الإنداز إليها، طيلة المدة المحددة في الإنذار فتعد قرينة عن الإمتناع ويمكن حينها الحلول محلها.⁽¹⁾

في الأخير يمكن أن نشير أن الوصاية الإدارية وخاصة تلك الممارسة على أعمال الإدارة المحلية ورغم ما لها من تأثير على حرية واستقلال هذه الجماعات نظرا لما تتمتع به السلطة الوصائية من سلطة تقديرية فإنها تبقى الجسر الذي يربط بين الدولة وبين الجماعات الإقليمية، وبدونها تنقطع العلاقة بين أجزاء الوطن وتترزع وحدة الدولة.

المبحث الثاني : آثار الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وإن تتمتع بحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء، هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية، لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات المحلية⁽²⁾.

إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين 10_11/07_12 .

وينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار، كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من أخطر أنواع الرقابة وأشدّها تأثيرا على استقلالية المجالس المحلية.

المطلب الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال المجالس المحلية

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص182.

(2) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية دراسة تحليلية وتطبيقية، طبعه الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، طبعة 2010، ص 19.

إن الواقع العلمي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة به (1) .

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح المجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه (2) .

إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون .

ولا تلتزم بها إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا نجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة عن الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية ففي قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادرة بتاريخ 18/01/1983 والذي أقرت فيه المحكمة العليا أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح (3) .

إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19/04/1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث أقر في نص الحكم الصادر في قضية (م.د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية

(1) مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 190.

(2) عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 108.

(3) عزيز محمد الطاهير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ورقة، 2011، ص 82.

وبالتالي ينبغي إبعادها (1) قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديد أحسن قانون مالية (2)، وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداوات المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 215_94 (3) .

المطلب الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال المجالس المحلية.

تملك جهة الوصايا سلطة إلغاء مداوات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي على عملية الإلغاء الخاصة بمداوات المجالس المحلية فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 دون حاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون 1990 والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل وتظهر أيضا سلطة الوالي ولأول مره في إمكانية إلغائه لمداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب نص المادة 54 بالجوء إلى طلب إبطال أي مداولة غير مطابقة لأحكام المادة 53، ومنه تنقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه وفي الوقت الذي كان يعلن عن بطلان المداولة في ظل قانون الولاية لسنة 1990 من طرف وزير الداخلية بقرار مسبب إن رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي وإن كان يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات إلا أنه يثير جملة من الإشكاليات القانونية ولا الإجرائية فمن الناحية القانونية لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية (4) .

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ص 286.

(2) بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 58.

(3) المرسوم 215-94، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، الجريدة الرسمية رقم 04. سنة 1994.

(4) بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 109.

وعليه لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه لأنه بالرجوع إلى نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجدها لا تنص صراحة على أهلية التقاضي بالنسبة للمجلس الشعبي الولاى من الناحية الإجرائية.

كما أن الوالى يمثل الولاية أمام القضاء كطرف مدعى والمجلس الشعبي الولاى طرف مدعى عليه وهو لا يملك الشخصية الاعتبارية بعكس الولاية، ومن يظل مشكل التمثيل القضائى مطروحا وهذا سيؤدى من دون شك إلى توتر العلاقة بين الوالى كمثل للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية، ومن جهة أخرى سيرتب ظهور النزاع إلى العن فقدان سكان الأقاليم ثقتهم في ممثل السلطة المركزية "الوالى" وفي المنتخبين المحليين كذلك (1).

كما أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير. إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية بعكس قانون الولاية والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارة إما من جهة إدارية "الوالى" أو سلطة شعبية "الناخبين المحليين" أو المكلف بالضريبة (2).

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالى نفس الإشكاليات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداولات الباطلة بقوة القانون كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبه صاحب المصلحة مرتبط بالسلطة التقديرية للوالى ومدى اقتناعه بثبوت التعارض ثم أعمال وسيلة الدعوى للمطالبة بالبطلان، حيث أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 334.

(2) عمار بوضياف، نفس المرجع، ص 34.

ويبقى في الأخير الإشارة إلى حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقاً لأحكام قانون البلدية، قد مكنت رئيس البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري والذي يبين المشرع طبيعته، أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي (1).

المطلب الثالث: أثر سلطة الحلول على أعمال المجالس المحلية

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة من مظاهر السلطة الرئاسية تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس البلدي وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي.

الفرع الأول: سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي.

على عكس باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي والمنصوص عليها في قانون البلدية فإنه يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظر لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي (2).

فالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يجعله يتمتع بازواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلاً للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلاً للبلدية، وعلى هذا فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها (3).

(1) المادة 61 من قانون البلدية، 10-11.

(2) المادة 43 و44 من قانون البلدية 10-11.

(3) بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 115.

هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية. وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه، أين تنتقل سلطة التقدير من يد رئيس البلدية إلى الوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة بالاستقلالية للإدارة في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلاً بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية (1).

الفرع الثاني: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية.

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية والتي يمكن تبريرها بفكرة (من يمول يراقب) تنجر عنه سلبيات كثيرة مما جعل سلطات الجماعات المحلية مقيدة، وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديدها الموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات.

فإنها في مقابل ذلك فرضت رقابة كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، والتي تتطلب قدر كبير من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتماً إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسها باستقلاليتها (2).

(1) محمد العجمي، موانع اصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، ص 167.

(2) عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007، الجزائر، ص 107.

فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تتفق على مبدأ أساسي هو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية، ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية وعليه يجب أن تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها (1).

خلاصة الفصل الثاني:

(1) مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2005، ص 44.

على ضوء ما تم التطرق إليه في هذا الفصل من خلال التحدث عن انواع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية فان المبحث الاول من هذا الفصل تضمن الرقابة الوصائية على اعمال المجلس الشعبي الولاىي من خلال ما يلي: المصادقة الالغاء الحلول. فالمصادقة بالممارسة على اعمال المجلس الشعبي الولاىي تتخذ شكلين هما المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة وهذا ما نص عليه قانون الولاية 07_12 في المادتين 54 و55.

اما بالنسبة للإلغاء فهو يضم شكلين ايضا البطلان المطلق نص المادة 53 والبطلان النسبي نص المادة 56.

اما النوع الثالث من الرقابة فهو الاخطر من بين النوعين السابقين فهو الحلول وسمح به على وجه الاستثناء في المواد 168 و 169 لأنه سابقا لم يكم موجود .

وبالنسبة للمبحث الثاني وهو الرقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي فهي نفس انواع الرقابة الممارسة على اعمال المجلس الشعبي الولاىي مع اختلافات بسيطة من حيث الاشخاص القائمين بها. والحلول الممارس على اعمال البلدية يكون اوسع فهو يشمل الحلول الاداري، والحلول المالي نجد تفصيلها من خلال ما تقدم في هذا البحث .

وبالنسبة للمبحث الثالث فقد تضمن اثار الرقابة الوصائية على اعمال المجالس المحلية فضم اثر سلطة التصديق على اعمال المجالس المحلية، اثر سلطة الالغاء على اعمال المجالس المحلية، اثر سلطة الحلول على اعمال المجالس المحلية.

الآنتمة

الخاتمة:

بالرغم من تمتع المجلس الشعبي البلدي بالاستقلال الإداري و المالي إلا أنه يجب أن تكون جميع أعماله وفق القانون، وهذا ما نصت عليه المادة الثالثة في قانون البلدية 10/11 التي جاء فيها: تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون؛ وكذلك نصت المادة 15 من نفس القانون في فقرتها الأخيرة على ما يلي: تمارس الهيئات البلدية أعمالها في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، وعليه يجب على المجلس الشعبي البلدي وعند قيامه بجميع صلاحياته أن يحترم ويراعي القانون حتى تكون هذه التصرفات سليمة ومراعية لمبدأ المشروعية، ويتجلى إحترام هذه القواعد القانونية من طرف المجلس في الإلتزام بقاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية له، ويقصد بقاعدة التخصص هو التزام المجلس بدائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانونا مع الإمتناع عن تجاوز نطاق هذه الأغراض، فلا يجوز مثلا للمجلس الشعبي البلدي أن يمارس صلاحيات خارجة عن نطاقه، وتعود في الأصل إلا نطاق إختصاص السلطة المركزية، أو المجلس الشعبي الولائي، فإن تعدها يعتبر بذلك قد تجاوز إختصاصه وفي نفس الوقت إعتدى على إختصاصات سلطة أخرى وفي هذا تعدي على مبدأ المشروعية.

إن الهدف من إعطاء أو منح الإستقلالية للمجالس المحلية، هو أن يؤدي المجلس عمله بعيدا عن أي ضغط من السلطة الإدارية المركزية عند مباشرتها إختصاصاتها المبينة قانونا، وكذا حتى تستطيع أن تلعب دورا هاما وأساسيا في تحقيق التنمية المحلية في جميع المستويات والأصعدة وتحقيق المصلحة العامة، وتتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين، فالمصلحة العامة التي

تسعى إليها الدولة من خلال فرضها للرقابة الإدارية على المجالس الشعبية البلدية، هو تحقيق وضمان الوحدة السياسية و الإدارية للدولة وضمان حسن إدارة و تسيير المرافق العامة، وعدم تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية العليا للدولة، وكذلك ضمان حسن توجيه وإستعمال المال العام على إعتبار أن الدولة هي من تقوم بتمويل هذه الهيئة المحلية، وما على هذه الهيئة إلا أن تقوم بصرف المال العام في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وكذلك ففي فرض الرقابة الإدارية على المنتخبين فيه حماية لمصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات أو إهمالها و التزام الحياد والإنصاف.

ويقصد بمبدأ الشفافية هو أن تكون جميع أعمال وقرارات المجلس المحلي واضحة وقد إتخذت في ظل المصادقية التامة، فالشفافية هي عكس السرية وتستوجب توفير جميع المعلومات الكاملة عن نشاط الجهاز للصحافة والرأي العام وللمواطنين الراغبين في ذلك، خاصة وأن القائم على شؤون المواطنين هم من الشعب وتم اختيارهم عن طريق الإنتخاب أي بمعنى تم تركيتهم، مما يفترض فيهم وفي أعمالهم الشفافية، وهنا يأتي دور السلطة الوصائية للكشف عنها ومراقبة مدى إحترامها وتجسيدها.

كما جسدت المادة 14 من القانون 10/11 مبدأ الشفافية حيث أجازة لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية، ومكنت كل ذي مصلحة من استخراج نسخة من مداولات المجلس سواء كاملة أو جزئية على نفقته، كما ألزمت المادة 22 المجلس الشعبي البلدي إلصاق جدول أعماله ودوراته في الأماكن المخصصة للإعلان وقاعة الاجتماعات، كما فرضت المادة 26 على المجلس الشعبي البلدي أن تكون جلساته علنية ومفتوحة، أما المادة 97 فقد أرست قاعدة عامة تتعلق بتنفيذ القرارات

البلدية حيث لا يتم تنفيذ القرارات التي يتخذها رئيس البلدية إلا بعد إعلامها للأطراف المعنية، كما ألزمت المادة 98 بأن ترسل نسخة من هذه القرارات إلى الوالي خلال 48 ساعة، وإن دل هذا فإنه يدل على مدى حرص المشرع على الرقابة التي إستوجبت أن يراعيها المجلس الشعبي البلدي في أعماله، لذلك شدد في هذه المواد على إعلام الجهة الوصية والجمهور على ما يدور في المجلس وعلى ما يتخذ من قرارات.

ولقد منح المشرع للمجالس الشعبية البلدية إختصاصات واسعة تتمثل في القيام برعاية جميع المصالح ذات الصبغة المحلية والتي تهتم سكان المنطقة، كما منح هذه المجالس حرية واسعة في أداء هذه الاختصاصات وفي اختيار الأسلوب والطريقة الملائمة لإشباع الحاجات العامة، إلا أنه في نفس الوقت فرض عليها رقابة إدارية الوصاية حتى لا تخرج هذه الهيئات عما سطره لها القانون، فتقرير هذه الوصاية وتحديد شروط استعمالها أمر طبيعي ومستساغ إذ لا يتصور أن يمنح المشرع استقلالاً لهذه الهيئات دون أن يسلط عليها رقابة إدارية، كما لا يتصور أن يجعل هذه الرقابة مطلقة ودون حدود، ومن ثمة فهذه الرقابة الاستثنائية يتحتم بالضرورة ألا تمارس إلا في الحالات و الوسائل ووفق الأغراض التي سنها القانون، وعليه فمثلما قيد المشرع استقلالية المجالس البلدية بالرقابة الإدارية فقد وضع قيوداً على هذه الوصاية ويمكن إجمالها فيما يلي:

- **القيود التشريعية:** ويقصد بهذا القيد أنه لا يمكن لجهة الوصاية أن تمارس رقابتها على المجالس إلا بقانون أو طبقاً لقانون إذ لا وصاية إلا بنص، فالأصل هو إستقلال هذه الهيئات اللامركزية وما الرقابة إلا استثناء من الأصل، وعليه فيجب أن تمارس هذه الرقابة وفقاً لما ينص عليه القانون.

- القيود الخاصة بكيفية استعمال الرقابة: لا يجوز لسلطة الوصاية أن تمارس وصايتها على الهيئة اللامركزية أو المجالس المحلية إلا وفقا للوسيلة وبالطريقة التي حددها لها القانون، حتى لا تتجاوز اختصاصاتها و تعتدي على استقلالية هذه المجالس ولو جزئيا، فإذا ما صدر عمل أو قرار عن الهيئة اللامركزية ورأت فيه السلطة المركزية مخالفة للقانون فإنها تلغيه أو تبطله وفقا للإجراءات القانونية المحددة، كما أن تدخل الهيئة المركزية لا يكون إلا إذا أجازته القانون بإتخاذ جميع الإجراءات القانونية وهو ما يعرف بالحلول.

- القيود التي ترد على الأغراض التي تستهدفها الرقابة: إن الهدف الذي وضعه المشرع من خلال فرضه للرقابة الإدارية هو التحقق من مشروعية الأعمال التي تصدرها المجالس المحلية، وعدم مخالفتها للقانون، فحتى عند مباشرة سلطة الوصاية لرقابتها فهي مقيدة بإتباع بعض الإجراءات التي نص عليها القانون، للتحقق من مدى مطابقة العمل الصادر عن المجالس المحلية للنصوص الدستورية والتشريعات العادية، وتدخل سلطة الوصاية في فحص أعمال المجالس المحلية لحماية الصالح العام، إذ يجب أن يكون تدخلها حقيقي لا وهمي ويجب أن يكون مبني على أسباب مستخلصة من وقائع ثابتة، وقائمة وقت تدخلها، ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تلغي قرار صادرا عن المجلس الشعبي البلدي بدعوة مخالفته الصالح العام إذا كان هذا القرار قد صدر تنفيذا لقانون ما، كما لا يصح لسلطة الوصاية أن تلغي قرارا صادرا عن المجلس المحلي سبق وأن تم التصديق عليه بدعوة أنها أخطأت في التصديق على هذا القرار، وحتى تضل الوصاية الإدارية في حدودها الطبيعية بحيث لا تنفي ولا تعتدي على إستقلالية المجالس المحلية فإن لممثل الهيئة اللامركزية حق الطعن في القرارات الصادرة عن سلطة الوصاية.

إن المشرع قد منح للمجلس الشعبي البلدي من خلال رئيسه حق الطعن ضد قرارات الوالي القاضية بإبطال أو رفض مداولة ما وذلك بإحدى الطريقتين، إما رفع تظلم أمام الجهات المختصة ويقصد منها المشرع الوزارة وإما أن يباشر دعوة قضائية أمام القضاء الإداري، وفق الإجراءات القانونية المنصوص عليها.

قائمة المراجع

أولاً: النصوص القانونية:

- 1_ المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 26 رجب 1417 هـ الموافق لـ 7 / 12 / 1996م المتضمن اصدار نص تعديل دستوري، الجريدة الرسمية، عدد 76، 1996 م
- 2_ المرسوم 94-215، المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية رقم 04
- 3_ قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08_09 المؤرخ في فبراير، 2008
- 4_ القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07/04/1990، المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة 1990 .
- 5_ القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان 1410، الموافق لـ 07/04/1990، المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة 1990
- 6_ القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28/ربيع الاول 1433 الموافق لـ 21/02/2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، 2012
- 7_ قانون رقم 11 / 10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق - 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 2011

ثانياً: الكتب:

1. أحمد عماري، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
3. توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، ج1، 1955 .
4. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دراسة مقارنة)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة 2012
5. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية دراسة تحليلية وتطبيقية، طبعه الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2010
6. خالد القباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت 1981.

7. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2001،
8. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، دار الكتاب، لبنان، الطبعة الأولى 1982.
9. علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر 2011.
10. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007
11. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012
12. عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982
13. عمار عوابدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1984
14. قصير فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري، الجزائر، 2001
15. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
16. محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري) دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2005.
17. محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002،
18. محمد عبد الفتاح ياغي مبادئ الإدارة العامة، مطابع الفرزدق التجارية، السعودية، الرياض، 1987
19. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986،
20. ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري) الجزء الثاني مطبعة صارب، الجزائر، 2004

ثالثا: الرسائل والمذكرات:

1. عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر 1973.
2. إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005.
3. عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق،
4. معهد العلوم القانونية والإدارية، بن عكنون 2011.

5. مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية بن عكنون 2002.
6. أحمد السويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002،
7. أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، السعودية 2003
8. أمير حيزية الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون الولاية والبلدية الجديدين، مذكرة ماستر اكايمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013 .
9. بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم، جامعة ورقلة، 2011
10. قمقاتي رابح، نظام الوصايا الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في التنظيم السياسي والإداري، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية جامعة الجزائر، 1987
11. عزيز محمد الطاهير، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قاصدي مرباح، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، ورقلة، 2011،
12. مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسة العامة الاقتصادية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه دولة في القانون الإداري، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية 1990.13
14. هشام بن ورزق، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2005.

رابعاً: المجالات والمحاضرات:

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد حرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979
2. عبد الحليم مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة،
3. عبد القادر موفق، الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني، 2007

4. عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، 1969
5. قرار بتاريخ 24-10-1993-تحت رقم 89903 المجلة القضائية، العدد الثاني، 1994 .
6. مصطفى أبو زيد فهمي، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم القانونية، الثالثة، العدد 1، يونيو 1961.
7. بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، بيروت، 1984.

خامسا: المراجع باللغة الأجنبية:

1. J. Rivero 'Droit administratif, dalloz Paris, 1980.
2. Jacques Dembour 'Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxelle, 1955.
3. Maspétol et Laroque 'la tutelle administrative paris, 1930.
4. M. Waline 'Précis de droit administratif, édition Montchrestien Paris, 1969.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	التشكرات
02	مقدمة
06	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية
07	تمهيد
08	المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية
09	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
09	الفرع الأول: المفهوم الإصطلاحي للرقابة الوصائية
11	الفرع الثاني: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة
13	الفرع الثالث: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري
16	المطلب الثاني: خصائص الرقابة الإدارية
16	الفرع الأول: الخصائص الرقابية الإدارية من حيث ممارستها
19	الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية من حيث صفتها
21	الفرع الثالث: أهداف الرقابة الإدارية
24	المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية
25	الفرع الأول: الرقابة التلقائية الذاتية
25	الفرع الثاني: الرقابة بناء على تظلم
26	الفرع الثالث: أنواع العملية الرقابية
32	المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية
33	المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية
37	المطلب الثاني: الإطار القانوني للرقابة الوصائية
38	الفرع الأول: إحترام مبدأ الشرعية:
39	الفرع الثاني: حماية المصلحة العامة
42	المطلب الثالث: أشكال الرقابة الوصائية
42	الفرع الأول: الرقابة على الأعمال

45	الفرع الثاني: الرقابة على الأشخاص الأعضاء
48	الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات
49	خلاصة الفصل الأول
50	الفصل الثاني: أشكال الرقابة الوصائية وانعكاساتها على الجماعات المحلية
51	تمهيد
52	المبحث الأول: أشكال الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية
53	المطلب الأول: المصادقة
56	الفرع الأول: المصادقة على المجلس الشعبي الولائي
58	الفرع الثاني: المصادقة على المجلس الشعبي البلدي
62	المطلب الثاني: البطلان "الإلغاء"
63	الفرع الأول: البطلان في المجلس الشعبي الولائي
65	الفرع الثاني: البطلان في المجلس الشعبي البلدي
70	المطلب الثالث: الحلول
72	الفرع الأول: الحلول في المجلس الشعبي الولائي
73	الفرع الثاني: الحلول في المجلس الشعبي البلدي
77	المبحث الثاني : آثار الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية
78	المطلب الأول: أثر سلطة التصديق على أعمال المجالس المحلية
79	المطلب الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال المجالس المحلية
81	المطلب الثالث: أثر سلطة الحلول على أعمال المجالس المحلية
81	الفرع الأول: سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي
82	الفرع الثاني: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية
84	خلاصة الفصل الثاني
86	الخاتمة
92	المراجع
97	الفهرس
99	الملخص

ملخص مذكرة الماستر

يعتبر موضوع التنظيم الإداري بصفة عامة والإدارة المحلية بصفة خاصة، إحدى الموضوعات التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في آن واحد، فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها. ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها. وتتبع الدول في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية.

اللامركزية الإدارية تعني توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هاته الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بقصد الحرص على احترام القانون فقط. واللامركزية ظهرت كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة، وتجسيد مبدأ حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، وعلى ذلك تسمى اللامركزية في الكثير من البلدان بالحكم المحلي، بناء على ما تقدم نقول بأن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، ويمكننا قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية.

الكلمات المفتاحية:

- 1/ الرقابة الإدارية 2/ الجماعات المحلية 3/ اللامركزية
- 4/ الرقابة الوصائية 5/ التنظيم الإداري 6/ الإستقلالية

Abstract of Master's Thesis

The issue of administrative organization in general, and local administration in particular, is one of the topics that have received and still enjoy great importance in administrative and constitutional law at the same time. This is achieved by organizing the state's administrative apparatus in a way that allows for multiple administrative persons, stating its formations, and defining its competencies. Countries follow one of the two methods, and they may mix between them, which are administrative centralization and administrative decentralization.

Administrative decentralization means the distribution of the administrative function mainly and some of the social, economic and cultural tasks between the central authority and the elected local bodies across the regions, where the latter exercises the competence that devolves to it independently according to what is determined by the law, and this is subject to the supervision of the central authority in order to ensure respect for the law only. Decentralization emerged as a solution to the issue of democracy in the state, and the embodiment of the principle of the rule of citizens themselves in local affairs, and accordingly, decentralization in many countries is called local government. Measuring this independence by knowing the extent of the central authority's interference in the work of local bodies through the so-called administrative control.

Keywords:

- 1/ Administrative control 2/ local communities 3/ decentralization 4/ custodian control 5/ administrative organization 6/ autonomy