

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم : الحقوق
المرجع:

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

رقابة الوصاية في قانون الجماعات المحلية

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ:

باسم محمد شهاب

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالبة:

بنوة أسماء

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ: بوسحبة الجيلالي رئيسا

الأستاذ: باسم محمد شهاب مشرفا مقررا

الأستاذ: جلطي منصور مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

تاريخ الماقشة: 2022/06/26



الإهداء

اللهم نحمدك حمدا طيبا مباركا 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 بعد تضحيات و مجهودات لجعلي على ما أنا عليه الآن،

إلى أبي و أمي

إلى قرة عيني و مصدر قوتي في الحياة أمي العزيزة **مليكة** حفظها الله و رعاها .
إلى من يزيدني إنتسابي له و ذكره فخرا و إعتزازا إلى من تعب في تربيتي و تعليمي،

أبي العزيز **بن يحيى** حفظه الله و رعاه

إلى إخوتي و عزوتي في الحياة أختي العزيزة **إيمان** ؛ وأخي الغالي **عبد الملك** ادامهم
لي الله سندا

أهدي هذا العمل إلى جميع عائلتي

أهدي هذا العمل لوجه الله تعالى راجية أن يتقبله مني و يجعل ثوابه في ميزان
أعمالي

شكر وتقدير

اعترافا بالفضل لأهله و عملا بقول الرسول صلى الله عليه وسلم: ((من صنع اليكم معروفا فكافئوه فإن لم تجدوا ما تكافئونه به فادعوا له حتى تروا أن قد كافئتموه)).

نتقدم بخالص الشكر وعظيم التقدير إلى مؤطرنا الاستاذ **باسم شهاب** الذي كان عوننا لنا وجاد علينا بتوجيهاته السديدة ومنحنا من وقته الثمين أعز العطايا.

كما أشكر كل الأساتذة الذين درسوني طوال مسار دراستي
وكما نشكر طاقم الإدارة وكل موظفي كلية الحقوق مستغانم

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج : الجزء.

ج.ر : الجريدة الرسمية.

ص : صفحة.

ص.ص : من الصفحة إلى الصفحة.

ط : الطبعة.

ف : الفقرة.

ق.إ.م : قانون الإجراءات المدنية.

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

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

ق.ج.م : قانون الجماعات المحلية.

ر.و : الرقابة الوصائية.

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

إن مهام ووظائف الإدارة عديدة ومتنوعة وتختلف حسب النظام السياسي، وهي محل اهتمام كل من علماء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية، وإذا كان علم الإدارة يهتم خاصة بوظيفة التخطيط والتنفيذ، فإن فقهاء القانون الإداري يهتمون بالإدارة من حيث نشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الإداري.

والحقيقة أيا كانت وظائف الإدارة ومهامها فإن نشاطها يظل مرصودا لخدمة الجمهور، وإلا لماذا عمدت السلطة العامة إلى تزويد الإدارة بالجانب البشري والجانب المادي وأحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها. فتوفير الخدمة للجمهور يمكن أن يتم من خلال إنشاء مرفق عام تعود منافعه عليه، ويمكن أن يتم بإلزام الإدارة للأفراد بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن سلوك محدد.

كما أن الأخذ بمبادئ الديمقراطية أدى إلى اشتراك أفراد الشعب في إدارة شؤونهم عن طريق المجالس المنتخبة، وأن تحقيق العدالة الاجتماعية يقتضي تمكين جميع المواطنين في كافة أنحاء الدولة بالتمتع بالخدمات التي تقدم لهم، حيث يتم ذلك عن طريق الإدارة المحلية التي تعتبر الأقرب من انشغالات مواطنيها.

فالقانون الإداري بإعتباره مجموعة القواعد القانونية التي تحكم السلطة التنفيذية في الدولة، فإنه فرع من فروع القانون العام الذي ينظم شؤون الإدارة العمومية المحلية، ونظرا

لكثرة عدد الأشخاص العمومية في الدولة وفي مستويات مختلفة، كان لازماً أن يكون هناك أسلوباً لتنظيم العلاقات بين مختلف هذه الأشخاص العمومية لضمان السير الجيد لكل منها.

ولا شك أن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري يتأثر بالظروف المحيطة السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والتاريخية والتكنولوجية ودرجة الأخذ بالمبادئ الديمقراطية والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية، فالدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي كان عليها أن تركز سيادة حكم القانون على جميع الأفراد وفي كل أجزاء التراب الوطني حتى تستقر الإدارة المركزية فيه، فكان نشاط الدولة فيها محدوداً، بحيث كان يقتصر على الوظائف السياسية مثل حماية الحدود، صيانة الأمن الداخلي، إقامة العدل بين الناس، جمع الضرائب، ولذلك كانت البداية تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة المركزية على مستوى العاصمة.

إن الجزائر ومنذ عدة سنوات مضت حاولت إرساء مبدأ اللامركزية الذي يعتبر أهم وسيلة لتحقيق التنمية المحلية سواء على المستوى المحلي والوطني ويتضح هذا جلياً من خلال الصلاحيات الواسعة التي أوكلت للجماعات المحلية - الولاية والبلدية - عبر الإصلاحات المستمرة وذلك في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية وغيرها من الإصلاحات الجارية، وقد مست هذه الإصلاحات الجماعات المحلية كهيئة لامركزية أسندت لها مهمة إدارة المرافق المحلية، فبازدياد وظائف ومهام السلطة المركزية أسندت مهمة إدارة المرافق المحلية إلى سلطات محلية منتخبة تمثلت في الولاية والبلدية أو ما يطلق عليه بالجماعات المحلية.

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومية المركزية في العاصمة 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 هذا النظام 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 اللامركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية، ومعناها أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية بعد منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم وتسيير مرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم.

ولا شك أن الرقابة الإدارية ضرورية وهي شكل من أشكال الرقابة الداخلية أو الذاتية، فالإدارة تراقب نفسها بنفسها دائما في إطار السلطة التنفيذية، وتتشكل في مجموع السلطات التي يمنحها القانون لسلطة عليا على أعوان الجماعات اللامركزية وعلى أعمالهم بهدف خدمة الصالح العام.

وإذا كان من الضروري أن يكون اختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق سكان هذه الوحدات فإن الأكثر أهمية أن تستقل الهيئات اللامركزية في مباشرة عملها عن السلطة المركزية ، فالمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسة أعلى ، إلا أن ذلك لا يعني الاستقلال التام للهيئات المحلية عن السلطات المركزية ، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية في النظم اللامركزية إذ لا بد من تمتع هذه الهيئات باستقلال كافٍ في أدائها لنشاطها ، وقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الوصاية الإدارية.

إن استقلال البلدية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة ولإعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى.

كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح الجماعات المحلية ، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية كما أنها نظام رقابي إستثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة " لا وصاية إلا بنص" ، خلافا للرقابة الرئاسية.

فالرقابة الوصائية في القانون الجزائري إرتبط مسارها دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية ، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة 1967 الصادر في ظل حكم الحزب الواحد إتجاه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية

شديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وإنعدام للإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية مع هذه المرحلة ، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على البلدية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسة الإنفتاح السياسي ، لكن أثبت الواقع العملي إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في إحتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية .

ليأتي المشرع فيما بعد بالقانون 10-11 المتعلق بالبلدية كبديل للقانون 08/90 يطبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجلس المنتخب ، ليسجل المشرع عودته إلى إستخدام أسلوب الرقابة المشددة والذي تؤكد آليات الرقابة الممنوحة لسلطة الوصاية .

وتكمن أهمية الدراسة فتكمن في البعد الذي يحضى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الإهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم ، وعلى صعيد داخلي إهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية ، ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية والولاية السابقين.

وفي ظل الرقابة الممارسة على البلدية نجد أن المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة الوصائية محاولا المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الإستقلال الممنوح لها وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة .


ومن خلال ما سبق نقوم بطرح الإشكالية التالية:

فيما يتمثل الإطار القانوني الذي حدده المشرع الجزائري للرقابة على أعمال الجماعات المحلية ترسيخا لمبدأ اللامركزية الإدارية؟

وفي محاولة للإجابة عن إشكالتنا خصصنا لها فصلين كما يلي :

الفصل الأول: الإطار العام لرقابة الوصاية.

الفصل الثاني: ممارسات رقابة الوصاية على الجماعات المحلية وآثارها.



الفصل الأول
الإطار العام لرقابة الوصاية

تمهيد

إن التفاعلات والعلاقات بين مختلف الأشخاص العمومية عن طريق مختلف أساليب التنظيم الإداري، تؤدي إلى ضرورة خلق نظام الرقابة الإدارية بين هذه الأشخاص العمومية وبداخلها، كي يتم ضمان الانضباط بينها قصد خدمة الصالح العام.

ولا شك أن الرقابة الإدارية ضرورية وهي شكل من أشكال الرقابة الداخلية أو الذاتية، فالإدارة تراقب نفسها بنفسها دائماً في إطار السلطة التنفيذية، و تتمثل الرقابة الإدارية في نوعين هما الرقابة التسلسلية الهرمية ورقابة الوصاية.

إن الالمركزية الإدارية هي تنظيم إداري في الدولة يقوم على تقسيم وتجزئة الوظيفة الإدارية في الدولة وتوزيعها بين السلطات المركزية والسلطات الالمركزية، ويتحقق ذلك عن طريق الإعراف بإدارة محلية منتخبة مستقلة عن السلطات المركزية، لتقوم بإدارة وتنظيم وتسيير مجموعة من الموارد في إقليم معين مع إعطائها نوع من الإستقلال في التسيير المالي والإداري، وذلك من خلال حق المبادرة في مختلف الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصها، وتوفير الموارد اللازمة لممارسة صالحيتها، لكن استقلال الهيئة المحلية لا يعني تحلل وانقطاع كل علاقة بينها وبين السلطة المركزية، بل تبقى قائمة عن طريق ما يعرف بسلطة الوصاية.

ومن أجل دراسة الإطار العام لرقابة الوصاية قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

- المبحث الأول: الإطار المفاهيمي لرقابة الوصاية.
- المبحث الثاني: سلطات رقابة الوصاية.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والنظري لرقابة الوصاية

تهدف الرقابة بمختلف صورها إلى تحقيق جملة من المقاصد العامة، فالجهات القضائية العليا تراقب الهيئات القضائية التي تدنوها.¹

كما أن أعمال السلطة التنفيذية تراقب هي الأخرى رقابة إدارية وأخرى قضائية، فلا هيئة تعلق على القانون وكل هياكل الدولة وجب أن تخضع للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة أعمالها وتصرفاتها، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وجود نظام رقابة منظم ودقيق.

ويجب الإشارة إلى أن الجماعات المحلية تخضع لصور عديدة من الرقابة، رقابة تشريعية برلمانية، رقابة سياسية، رقابة قضائية ثم وأخيراً رقابة إدارية وصائية وهي ما يهمننا في موضوعنا، فهي رقابة داخلية مقارنة بباقي أنواع الرقابة الخارجية سياسية برلمانية وقضائية أي الأجهزة الإدارية لأنها رقابة ذاتية تمارس من طرف أجهزة إدارية مركزية على الأجهزة الإدارية اللامركزية.

إضافة إلى هذا نشير إلى أن الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الوصائية، ذلك أن النوع الأول تكون فيه الرقابة مقررة فقط بموجب القانون و خاضعة له، في حين أن السلطة المركزية التي تعتبر من أسس النظام اللامركزي لا يخضع الموظف فيها

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 247.

للقانون فقط و إنما يخضع كذلك لأوامر و تعليمات رئيسه، و تتمثل سلطة هذا الأخير على مرؤوسيه في سلطة التوجيه و التعقيب.¹

المطلب الأول: مفهوم رقابة الوصاية

يسمح النظام الإداري اللامركزي بأن يعهد بإدارة المصالح المحلية المتميزة إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة على الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته، حيث تعتبر الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة من خلال إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها.

وإضافة إلى وجود أجهزة مستقلة ومنتخبة، فإن الإستقلال لن يكون مطلق بل سيكون محدودا في النظام اللامركزي، في صورة رقابة إدارية، وتتجلى مظاهر هذه الأخيرة في الوصاية الإدارية الممارسة المبسطة من طرف الوالي أو رئيس الدائرة بتفويض من هذا الأخير إما على هيئات وأجهزة الإدارة اللامركزية أو على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات.²

¹ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الج ازنر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص . 104

² سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989، ص 87 .

الفرع الأول: تعريف رقابة الوصاية

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 و أهدافها واختلاف الفقه في النظر إليها فهناك من يتناولها من حيث علاقتها بالسلطة المركزية وهناك من يعرفها عن طريق الهدف منها أو عن طريق وسائلها.

لا شك أن الرقابة الإدارية ضرورية وهي شكل من أشكال الرقابة الداخلية أو الذاتية، فالإدارة تراقب نفسها بنفسها دائما في إطار السلطة التنفيذية، بالمقابل هناك رقابة خارجية تتمثل أساسا في:¹

- الرقابة البرلمانية: بمعنى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان طبقا للمادة 113 من الدستور².
- الرقابة الدستورية: يمارسها المجلس الدستوري على دستورية القوانين طبقا للمادة 186 من الدستور.
- الرقابة القضائية: يمارسها القضاء على جميع أعمال الإدارة طبقا للمادة 161 من الدستور.
- الرقابة الشعبية: تمارسها المجالس المنتخبة على مستوى الإدارة طبقا للفقرة 2 من المادة 15 من الدستور والمادة 178.

¹ سن الدستور الفصل الأول من الباب الثالث للرقابة المواد من 178 إلى 192 (14 مادة).
² المادة 113 ، يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و98 و151 و152 من الدستور. يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور.

أولاً: التعريف اللغوي للرقابة

الرقابة في معاجم اللغة العربية مصدر للفعل راقب يراقب وتعني الحراسة والملاحظة بانتباه، والرقابة على سلوك فلان تعني اطلاع السلطات الرسمية على ما يحظره القانون واتخاذ التدابير المناسبة بشأنه¹، والرقابة على الأسعار هي تدخل الحكومة أو البنوك المركزية في سعر الصرف، والرقابة الصحفية هي إطلاع السلطات على الصحف قبل نشرها وتوزيعها.²

ثانياً: التعريف الفقهي لرقابة الوصاية

من الصعوبة تحديد معنى اصطلاحى جامع مانع للرقابة لاتساع مضمونها من جهة وتنوعه من جهة أخرى، لذلك فكل فقيه يعرفها حسب منظور تخصصه، فمنهم من يعرفها انطلاقاً من أرضية مالية محاسبية ومنهم من يعرفها من منظور رقابة الأداء، وآخرون انطلاقاً من إدارة الأعمال، وذهب بعض الفقهاء إلى معارضة استعمال هذا المصطلح، وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية، وإلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية الجماعات الإقليمية مثل القاصر أو عديم الأهلية في القانون المدني³، ويمكن لإيراد جملة التعريفات الفقهية التالية:

¹ المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة 31، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1986، ص 939
² قاسي بن يوسف، الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 2011، ص 25.

³ René Chapus ، Droit administratif général, delta, 9^{ème} édition, tome, Paris, 1995, P 361.

فقد عرفها الفقه الفرنسي من خلال 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 1871.¹

عرف الدكتور بكر قباني رقابة الوصاية بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، و ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".²

و عرفها محمود حلمي بأنها "مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع انحراف وتخاذهل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع السلطة العامة".³

كما نخلص من خلال التعريف إلى أنه لا يمكن اعتبار فكرة رقابة الوصاية مجرد إجراءات روتينية أو بيروقراطية⁴، بل القصد منها ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال

¹ عبد المجيد فياض، الوصاية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، السنة 13، أكتوبر ديسمبر 1969، ص 937.

² بكر قباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عدد 52، السنة 1984، ص 100.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 249.

⁴ عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد الأول، 2010، ص 9.

والتصرفات الصادرة عن المجالس المنتخبة بما يعود بالنفع على كافة الأطراف بما فيها المجلس المنتخب الخاضع لنظام الوصاية، تكريسا لأسس ومتطلبات دولة القانون والمؤسسات.

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

ويمكن 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

بينما عرفها الدكتور "عمار عوابدي" بأنها: "رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات و

¹ Jacques Dembour, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, Bruxelles, 1955, P 7

² المنجد في اللغة والإعلام، المرجع السابق، ص 939.

المنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري للدولة"، وما يأخذ على هذا التعريف هو إغفاله لمبررات و أهداف رقابة الوصاية.¹

وعلى ذلك يمكن تقديم تعريف شامل لرقابة الوصاية بأنها "رقابة المشروعية أو الملائمة على تصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية أو مرفقيه بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال.

وإذا كان معنى الوصاية المدنية يعبر عن دلالتها الحقيقية، فهو في القانون الإداري يعبر عن أصلها تماماً، حيث أصبح واضح الدلالة على نوع محدد من الرقابة وهو رقابة الوصاية²، ويمكن القول على ضوء جميع هذه التعريفات أن رقابة الوصاية تركز على أمور أساسية تتمثل في:

- 01- صدور الرقابة أساساً عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحياناً عن بعض الجهات اللامركزية واستهدافها احترام مبدأ الشرعية، وحماية المصلحة العامة.
- 02- انصراف هذه الرقابة إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية والمرفقية، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- 03- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية، وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي الحدود وبالقيود المقررة في القانون.

¹ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 95.
² حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، 136.

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

05- استهداف احترام مبدأ الشرعية، وحماية المصلحة العامة.

ثالثاً: التعريف الإجرائي لرقابة الوصاية:

رقابة الوصاية هي وسيلة قانونية تتمثل في المتابعة والإشراف والرقابة من الإدارة والسلطة المركزية في الدولة على أعمال الهيئات غير الممركزة للدولة، من أجل التأكد وضمان إحترامها للقانون والتنظيم ومدى مشروعيتها وبنص قانوني وقابلة للطعن، من أجل تحقيق المصلحة العامة وكفالة مبدأ وحدة الدولة وإستمراريتها ضمن علاقة قانونية ديمقراطية بين السلطات التنفيذية الرئاسية والهيئات المحلية.

الفرع الثاني: خصائص رقابة الوصاية

إن رقابة الوصاية هي مجموع السلطات التي يمنحها القانون لسلطة عليا على أعوان الجماعات اللامركزية وعلى أعمالهم بهدف خدمة الصالح العام. فرقابة الوصاية هي بدورها التعبير الأسمى للامركزية حيث تتجلى في مجموعة من الخصائص من أهمها:¹

- أنها تقع على الأشخاص والأعمال للشخص المعنوي الآخر مثل وصاية الولاية على البلدية، وصاية الدولة على الولاية، ووصاية وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على الجامعة.

¹ نصرالدين هنوني، القانون الإداري، الرقابة الإدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة البليدة 2 علي لونيبي، المطبوعة رقم، 08، 2021، ص 4.

- لا توجد إلا بنص تشريعي أو تنظيمي، بمعنى نجدها في نص الذي يبين نطاق ممارستها وضوابطها، ولا تكون إلا في حدود هذا النص.

- تؤدي الرقابة الوصائية بالأشخاص الخاضعين لها إلى إمكانية الطعن القضائي وبالخصوص الطعن بتجاوز السلطة، بمعنى تستطيع البلدية أن تطعن في قرار الوالي أو ترفع قضية إذا تجاوز هذا الأخير سلطته ويكون ذلك باحترام جميع الإجراءات المنصوص عليها في القانون.

وتتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية، ورغم أن مصطلح الوصاية من أصل مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث تشمل هذه الرقابة الجانبين الإداري والمالي للمجالس المنتخبة، وهي تستند إلى مبدأ المشروعية الذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل مادي أو قانوني إلا وفقا للقانون وللإجراءات الشكلية المحددة فيه¹، ويمكن إدراج خصائص رقابة الوصاية كما يلي:

أولاً: رقابة الوصاية إدارية

نظرا لصدورها عن جهة إدارية -حسب المعيار الشكلي- ثم إن هذه الرقابة تتم ممارستها بموجب قرارات إدارية تصدر عن جهات الرقابة المركزية المتمثلة في السلطة

¹ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص141

التنفيذية للدولة وخاصة الوزير¹، وهي بهذه الخاصية تخضع لكل أحكام القرارات الإدارية من حيث الأركان و طرق الطعن و غيره، إضافة إلى أن القرارات المحدثه لهذه رقابة الوصاية تخضع هي الأخرى لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض²، فضلا على انها قد تتوسع لتشمل مراقبة الشرعية ومراقبة الملائمة وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية.

ثانيا: رقابة الوصاية استثنائية

فهي لا تفترض ولا تمارس إلا إذا نص المشرع عليها صراحة، وهذه الممارسة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون، خلافا للسلطة الرئاسية التي تفترض ولا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فالأساس في نظام المركزية الإدارية هو خضوع أعمال المرؤوسين للسلطة الرئاسية، بينما الأساس في اللامركزية هو إستقلال وعدم خضوع أعمال هذه الهيئات للرقابة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة وفي الحدود المبينة فيه³.

كما أن استناد رقابة الوصاية 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 يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع⁴.

¹ بوتهلولة شوقي، محاضرات في التنظيم الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين – سطيف 2، 2022، من الموقع:

<https://cte.univ-setif2.dz/moodle/course/view.php?id=279>

² مباركة رحموني، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص18

³ بوتهلولة شوقي، المرجع السابق.

⁴ بكر القباني، المرجع السابق، ص 138.

وإضفاء الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً، وعدم التوسع في تفسير هذه النصوص احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية، ولا يمكن للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً لنصوص قانونية صريحة.¹

ثالثاً: رقابة الوصاية خارجية

توصف رقابة الوصاية بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن جهات الوصاية، أي أن رقابة الوصاية 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.²

رابعاً: رقابة الوصاية جزئية ومشروطة وغير مطلقة

لا رقابة بدون نص قانوني، ومنه فإن الرقابة الوصائية لا تتم إلا في إطار ما يسمح به القانون وفي حدود مضمونة بنص صريح، وعليه فهي رقابة جزئية ومشروطة. تنبع منه وليست اختصاصاً عاماً كما هو قائم في السلطة الرئاسية التي

¹ فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005، ص46.

² عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والإستقلال، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، ص94.

تتسم بالإطلاق والشمولية، بحيث يكون للرئيس السيطرة التامة على المرؤوس وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين دون حاجة إلى نص خاص يقررها.¹

فرقابة الوصاية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية²، كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث لا يخضع أي منهما لرقابة الوصاية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كممثل للدولة، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس مجلس الشعبي البلدي.

يرى أغلب الباحثين أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القانون، وتراقب الملاءمة قصد التحقق من مدى ملاءمة وموافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة.³

الفرع الثالث: تمييز رقابة الوصاية عن النظم القانونية المشابهة لها

تمارس الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية، المتمثلة في إجراء الرقابة على الأجهزة الإدارية والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية في حدود ما يقره القانون⁴.

¹ عبد المجيد فياض، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر " ، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، 1969 ، ص 941.

² عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر 1973، ص 167.

³ جلول عيه، الرقابة الوصاية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص32.

⁴ سعيد بوعلي، نسرين شريقي و مريم عمارة، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار بلقيس، الجزائر، ص 76.

كما أن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرارا واحدا، فكل من قرار السلطة الوصائية وقرار الجماعات الإقليمية يعتبر قرارا له كيانه واستقلاله، ويترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية، تسري آثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة لا من تاريخ التصديق.

ولتمييز رقابة الوصاية عن النظم القانونية المشابهة لها يجب تحديد مجال كل صورة من صورها بحسب التنظيم الإداري الذي تطبق في مجاله، لا يوجد ما يمنع من أن يكون لمصطلح الوصاية في القانون الإداري مدلوله الخاص الذي يختلف فيه المفاهيم الأخرى.

أولاً: التمييز بين رقابة الوصاية والرقابة الرئاسية

تعتبر السلطة الرئاسية أحد أركان النظام المركزي الإداري، وهي مجموعة من إختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية و الخضوع، ومن ثمة فإن السلطة الرئاسية تختلف عن الرقابة الإدارية، التي هي مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة.

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً وكذلك على أعمالهم، تسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية¹.

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 124.

فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضا، فللرئيس الإداري سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه، وله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصا محلهم في القيام بها¹.

تكون الرقابة التسلسلية في الجهاز الإداري نفسه (رقابة داخلية) تمارس في ظل النظام المركزي، وهي رقابة تلقائية آلية يمارسها الرئيس على المرؤوس (الأشخاص) وأعماله دون الحاجة إلى وجود نص قانوني بذلك لأنها من موجبات النظام المركزي، ولا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي الطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، ويتحمل الرئيس المسؤولية عن أعمال مرؤوسيه لأنه مصدر القرار، إلا أنه في رقابة الوصاية يمكن الطعن في قرارات السلطة المركزية أمام القضاء الإداري من طرف الهيئات المحلية، ولا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية لأنها مستقلة².

وتكمن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كلاهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول، وتختلف رقابة الوصاية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أبرزها:

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة : إن رقابة الجهة الوصية سلطة الوصاية يجب أن تكون منصوفا عليها قانونا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص

¹ إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق 2005، ص 100.
² صونيا بيزات، قانون الجماعات الإقليمية، مبادئ التنظيم الإداري الإقليمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، 2021، من الموقع:

عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك انه لاوصاية إلا بنص، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية، كما سبق بيانه ويحدث علاقة التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرووس.¹

2- من حيث طبيعة الرقابة: تعتبر فكرة السلطة الرئاسية فكرة سياسية قانونية فنية علمية وعملية، بينما فكرة الوصاية الإدارية فكرة قانونية بحتة من حيث أساسها وهدفها ومضمونها.

إذا لا وصاية إلا بنص فلا يمكن لجهة الوصاية أن تمارس رقابتها على الجهة المشمولة بوصايتها إلا إذا كان منصوصا عليها قانونا، فيبين عناصرها وأدواتها القانونية وكيفية ممارستها.

كما لا يمكن لجهة الوصاية عند ممارستها للرقابة على الهيئات اللامركزية أن تعدل في عمل أو قرارات الجهة المشمولة بوصايتها، فهي إما أن تصادق على أعمال هذه الهيئات أو توقفها دون إستبدالها أو حتى تعديلها، وهذا ما يجسد إستقلالية هذه الهيئات، عكس السلطة الرئاسية التي يملك فيها الرئيس سلطة التعديل أو حتى الإستبدال، وهنا يكمن الفرق الجوهرى بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية.²

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 179.
² بوتهلولة شوقي، المرجع السابق.

3- من حيث الطعن:

لا يجوز للمرؤوس الطعن في قرارات الرئيس، وهذا نظرا لكون أنه من غير المنطقي أن نعترف للرئيس بهذه السلطات الرئاسية كإصدار الأوامر والتوجيهات والتعديل والإلغاء والحلول ثم نمح للمرؤوس القابلية للطعن في هذه الأوامر والسلطات، لأنه في الأول والأخير لن يتصل الرئيس من المسؤولية والمسائلة عن تصرفاته متى كانت غير مشروعة، على غرار الوصاية الإدارية التي تجيز للهيئة المحلية الطعن سواء أكان إداريا أو قضائيا في قرارات السلطة المركزية أو من يقوم مقامها¹.

- تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية في حين أن الوصاية الإدارية تمثل رقابة خارجية، نظرا لاستقلال المرافق العامة اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية عن جهة الرقابة عليها، ونتيجة لذلك تكون وسائل الوصاية الإدارية أخف من وسائل الرقابة الرئاسية.

- تمتاز الرقابة الرئاسية بالشمول والاستمرارية في حين الوصاية الإدارية على العكس من ذلك تتصف بالانحصار والجزئية والعرضية².

ثانيا: تمييز رقابة الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في

¹ صونيا بيزات، المرجع السابق.

² حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998 ص78.

القانون الخاص لناقصي الأهلية¹، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.

ومن هنا نجد اعتراض بعض الفقه عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مفاهيم القانون الخاص²، و لكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير ومثال ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة، المسؤولية الإدارية ونجد أن المشرع الفرنسي هو من استعمل مصطلح الرقابة الإدارية بدل الوصاية الإدارية سنة 1946.

ويمكن أن نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

1- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية، وهم المشمولين بالوصاية أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية ولاية أو بلدية أو مرفق مستقل لان هذه الهيئات جميعا وكما سبق بيانه واستنادا للمادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة³، والوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص وهو مال من

¹ جاء في المادة 81 من قانون رقم 84-11 مؤرخ في 9 يونيو 1984 متضمن قانون الأسرة معدل ومتمم بالامر 05-02 المؤرخ في 27/02/2005 على ما يلي "من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن، أو جنون، أو عته، أو سفه، ينوب عنه قانونا ولي، وصي أو قيم طبقا لأحكام هذا القانون".

² عبد الحلیم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، . العدد السادس، 2009، ص 103.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178.

كانت أهليته ناقصة أو معدومة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.

2- في الوصاية المدنية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف وهو الوصي وان كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي، بينما في المجال الإداري فنكون أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه.

ثالثا: التمييز بين رقابة الوصاية و الإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم رقابة الوصاية من عدة نواحي، بحيث نجد أن المقصود بالإشراف الإداري هو " مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون لحماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها"¹.

وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب. وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها، فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية.²

¹ يوسف سعد الله أخوري، القانون الإداري العام، ج1، الطبعة الثانية، المنشورات الحقوقية صادر، 1998، ص 117.

² صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، الجزائر، 2010، ص 89.

وعليه فهما يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما، إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تنقرر إلى بنص قانوني. و يختلفان أيضا من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين¹.

فأهم الفروق بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري يمكن معرفتها من خلال التطرق إلى أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري.

1- سلطة رقابة الوصاية مقررة بنص قانوني أو تنظيمي: تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص برقابة الوصاية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل رقابة الوصاية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محددة على سبيل الحصر في القوانين².

كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون، ويرى بعض فقهاء القانون الإداري أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة لتلك الرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا قبل الهيئة اللامركزية فهي لا تنشأ بذاتها رقابة وصائية، فليس للسلطة المركزية أن تباشر أي إجراء وصائي معين، قبل أي قرار يصدر من تلك الهيئة ولا تلتزم هذه الهيئة المحلية بأي التزام قبل هذه السلطة³.

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 90

² صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 88.

³ إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات و الحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2005، ص 106.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى القاعدة المقررة في رقابة الوصاية من أنها قيد لابد أن يكون محددًا بنص قانوني يبين الأعمال التي ترد عليها الرقابة و الوسائل التي تستعمل في هذا الشأن.¹

2- سلطة التعيين: يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل رقابة الوصاية، فإذا نص المشرع على أن تعيين أو تأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأنه من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية.²

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تعد من قبيل القرارات التي تخضع لرقابة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء الهيئات اللامركزية.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليسا من وسائل رقابة الوصاية بل من وسائل الإشراف الإداري، والحقيقة أن التعيين يتعارض مع رقابة الوصاية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة، وهو يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوعاً من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب.³

2- سلطة إصدار دوريات وتوجهات غير ملزمة:

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 17.

² عادل محمود حمدي، نفس المرجع، ص 153.

³ Ahmed Mahiou، Les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord, 1969, P76.

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة فالمنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها وبكيفية تسيير هذه المرافق. فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائياً بل إشرافياً¹.

كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأن استقلال الجماعات الإقليمية لا يبيح توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية فهذه الهيئات يفترض فيها بحكم اللامركزية نفسها، أنها تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية².

المطلب الثاني: مشروعية رقابة الوصاية

إن مشروعية رقابة الوصاية تعبر عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والإقتصادية وتحقيق المصلحة العامة وضمان حماية حقوق الفرد والمجتمع من تجاوزات الإدارة³، عن طريق مراقبة مدى مشروعية أعمال الهيئات المحلية ومطابقتها للقوانين، أما المضمون بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة، فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 153.

² محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 324.

³ رفعت عبد السيد، مبادئ القانون الإداري، الأساسيات العامة للتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 244.

المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعا من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصرا من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها.¹

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لرقابة الوصاية

أخذ المشرع الجزائري بنظام اللامركزية لإدارية على مستوى التنظيم الإقليمي للدولة حيث تعتبر البلدية البلدية قاعدة اللامركزية الإدارية، حيث يتم منح الإستقلالية للجماعات المحلية تبعا لمفهوم اللامركزية مع ضرورة المحافظة على وحدة الدولة من جهة أخرى ولتحقيق ذلك أخذ المشرع الجزائري بنظام الرقابة الوصائية في كل القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية.²

وتطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص" فان السلطات الإدارية المركزية التي تختص برقابة الوصاية على الإدارة المحلية لا بد أن تكون محددة طبقا للقوانين والتشريع المنظم لعلاقة السلطة المركزية بالإدارة المحلية في النظام الإداري الجزائري.

وتبعا لذلك أيضا فإن آليات و وسائل الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة و المنظمة للإدارة المحلية، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستخدم و تحرك امتيازات سلطات ووسائل أخرى للرقابة غير تلك

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص250.

² عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009، ص .16.

الامتيازات والوسائل المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، كما يجب أن تستخدم هذه السلطات والامتيازات والوسائل في إطار الضوابط و الإجراءات المحددة قانوناً.¹

الفرع الثاني: أهداف رقابة الوصاية ومبرراتها

لا شك أن المشرع الجزائري حينما فرض رقابة وصائية على الجماعات الإقليمية، فإنه ابتغى من وراء ذلك تحقيق جملة من المقاصد العامة.²

أولاً : أهمية الوصاية الإدارية

برزت أهمية الرقابة ودعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورتيه سواء التقليدية المشددة، أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية و كواقع عملي أيضاً، وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى ما يسمى بالدولة المتدخلة في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية وفي كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه.³

ونظراً لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية

¹ مباركة رحموني، المرجع السابق، ص18.
² عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، العدد الأول، الجزائر، ص4.

³ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، الجزائر، 2013، ص71.

بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق للسياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع.¹

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون الهيئات مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية لأجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية²، ولذلك فمن الضروري وجود نظام رقابي موحد.³

ثانيا : أهداف الوصاية الإدارية

تعتمد الوصاية الإدارية، على جملة من الوسائل والآليات التي يسعى من خلالها المشرع لتحقيق أهداف وغايات متعددة، وتتمثل فيما يلي:

أ - الأهداف الإدارية :

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الاتجاه الإداري من جانب سائر الهيئات اللامركزية.

¹ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 69.

² عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 24.

³ هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 143.

1- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فالاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إدارياً وسياسياً.

2- كشف الانحراف الإداري : والانحراف الإداري هو استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض خاصة، بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة.¹

3- إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية المالية، وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية²، بشأن جباية الضرائب المحلية.

4- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به، فإذا خالفت القانون بمعناه الواسع اعتبر تصرفها غير مشروع ويترتب عليه جزاء عدم المشروعية.

5- إن مصلحة العامة تستوجب وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية وذلك فيما يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا، وهذا بغية التخفيف من المضار التي تنشأ عن حبس أو نهب المال من جانب هذه الهيئات.³

6- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية الإقليمية.¹

¹ حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 23.

² محمد رمضان، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، جامعة عين شمس كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1976، ص 84.

³ بكر القباني، المرجع السابق، ص 123.

7- الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها.

8- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية وترشيد الأموال العامة، فرقابة الوصاية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية للدولة من جهة و التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية.²

9- حماية حريات الأفراد وحقوقهم: ذلك أن المجالس المحلية تتمتع بسلطات وامتيازات لممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إصراف في استعمال هذه السلطات والامتيازات، مما يهدد حقوق ومصالح الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية دور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.³

ب - الأهداف السياسية :

إن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية، فتهدف رقابة الوصاية لتحقيق:

¹ عبد الحلیم بن مشري، المرجع السابق، ص102.

² محمد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية، (المفهوم والفلسفة و الأهداف)، الملتقى العربي الاول نظم الادارة المحلية في الوطن العربي، الاردن، 2003 ص11.

³ محمد وليد العبادي، الادارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1995، ص333.

1- ضمان وصيانة وحدة الدولة السياسية: وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات

الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة.¹

2- حماية المصالح المحلية عندما تسيء الجماعات الإقليمية إدارة المهام الموكلة إليها، أو

حين الفساد في قرارات وأعمال هذه الهيئات، وهذا ما يؤدي إلى القول بأن الرقابة على

الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة

للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.

ثالثا: مبررات رقابة الوصاية

الوصاية تقوم على أساس تبعية الوحدات اللامركزية لإقليم الدولة الأم و لوزاراتها أو

هيئاتها والخضوع لرقابتها، وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يخرجها عن كيان

الدولة وخضوعها لرقابتها هو، وهذا وأخيرا صيانة لمبدأ المشروعية، واحترام القانون

وحماية المصلحة العامة السياسية والاجتماعية وهو ما يمثل في مجموعه المصلحة القومية.²

تمتاز رقابة الوصاية بأنها رقابة مشروعية حيث يتم تحديد أهدافها وإجراءاتها

ووسائلها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات أي القوانين المنظمة للهيئات

الإدارية اللامركزية الإقليمية و المرفقية كقانون الولاية، وقانون البلدية، والقوانين المتعلقة

بالمؤسسات العامة ونجد أنه من أهم ما يبرر رقابة الوصاية الإدارية مايلي:

¹ علي خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، طبعة 1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002، ص 227.

² حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 169.

1- ضمان احترام مبدأ المشروعية

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية إحترام القانون بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها و شكلها ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى إحترام المشروعية من جانب السلطات اللامركزية.

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

2 – ضمان حماية المصلحة العامة

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

أ- **مصلحة الدولة:** توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة رقابة الوصاية على الهيئات اللامركزية، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية و المالية.

ب - **مصلحة الأشخاص اللامركزية:** من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه

¹ بكر قباني، المرجع السابق، ص128.

وفقا لما يقره القانون وخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين¹.

ج- مصلحة المواطنين:

تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئة عن الإهمال أو عدم التزام الحياد و الإنصاف.

المبحث الثاني: سلطات رقابة الوصاية

لقد أدى اتساع نشاط الإدارة وتنوع أعمالها وتدخل الدولة في شتى مجالات الحياة، إلى وجود أجهزة رقابية مختصة تمارس الرقابة الإدارية على الأداء الحكومي إلى جوار الرئيس الإداري والسلطة المركزية في الوصاية الإدارية.

خلافًا للسلطة الرئاسية التي تحكم العلاقة بين جهتين ينتميان لنفس الشخص المعنوي. فإن الرقابة الوصائية تكون بين شخصين مستقلين عن بعضهما، وهما الشخص المعنوي القائم بالوصاية ويتمثل في السلطة المركزية بصفة عامة ومن جهة أخرى الشخص المعنوي اللامركزي.

كما حرص المشرع على منح هذه الأجهزة الرقابية صلاحيات واختصاصات عديدة تخولها البحث والتحري عن أوجه القصور في الأداء، ومتابعة تنفيذ الدوائر والمؤسسات

¹ Maspétiol et Laroque ، la tutelle administrative; paris، 1930, P 15.

للقوانين والأنظمة والتعليمات، إضافة للكشف عن المخالفات الإدارية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجباتهم الوظيفية.¹

وحماية لمبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية فإن سلطات الوصاية تخضع في ممارستها للرقابة الوصائية لضوابط وقيود يجب مراعاتها واحترامها.²

المطلب الأول: حدود سلطات رقابة الوصاية

تعتبر الوصاية الإدارية أحد الأسس التي يقوم عليها النظام الإداري اللامركزي³، و تعتبر السلطة المركزية هي الجهة المختصة بممارسة رقابة الوصاية، وقد تمارس هذه الرقابة عن طريق هيئات عدم التركيز أي بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية، وقد يذهب المشرع إلى منح سلطة الوصاية للهيئات اللامركزية الوصاية على الهيئات التي دونها، أي لامركزية الرقابة.⁴

الفرع الأول: سلطات الوصاية المركزية

تمارس الإدارة المركزية صلاحيات الرقابة باعتبارها الهيئة العليا و لما لها من امتيازات وسلطات وذلك لضمان المصلحة العامة وحسن تسيير المرفق العام، وتباشرها على السلطات اللامركزية العمومية التابعة لها بما لها من سلطة تنظيمية⁵، وتتمثل الإدارة

¹ حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 81.

² جلول عبة، المرجع السابق، ص 65.

³ عيد احمد الحسين، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، 2007، ص 2.

⁴ عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 952.

⁵ Lahcene Ceriak ، l'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG, 1998, P 103.

المركزية تحديدا في المصالح الإدارية الموجودة في أعلى هرم السلطة وتتمثل أساسا في رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء.

أولا: سلطة رقابة الوصاية لرئيس الجمهورية

إن مكانة رئيس الجمهورية في أعلى الهرم السلطة وكونه مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها، ولما له من اختصاصات وصلاحيات واسعة، ومن بينها المتعلقة بالوظائف الإدارية، ويمكن تلخيص الاختصاصات أساسا إلى:

أ- الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية:

يعد الرئيس الجمهورية السلطة العليا في النظام الإداري الجزائري، إذ يملك حق و سلطة إصدار المراسيم والقرارات الإدارية الباتة و النهائية بإسم الدولة الجزائرية و لحسابها وكذلك إنهاؤها، وتكون نافذة على مستوى كامل المستويات في النظام الجزائري. ومركز رئيس الجمهورية اقتضى منحه وسائل وآليات رقابية متناسبة مع الدور المطلوب منه، لذلك نجد له اختصاصاته واسعة ومتنوعة خاصة ماتعلق منها بالوظيفة الإدارية.¹

ويمكن حصر هذه السلطات والاختصاصات فيما يلي:

1- التعيين: التعيين وهو إجراء من إختصاص رئيس الجمهورية عن طريق المراسيم في الوظائف العليا المدنية والعسكرية مثل الوزير الأول، رئيس مجلس الدولة، الوالي ولا معقب عليها إلا إذا أساءت استعمال سلطتها.¹

¹ وقد تم تدعيم صلاحيات رئيس الجمهورية وتقوية مركزه القانوني بموجب التعديل الدستوري 2008 بموجب القانون رقم 08/19 المؤرخ في 2008/11/15 ج ر عدد 16 الصادرة بتاريخ 19 نوفمبر 2008.

وحسب المادة 92 لدستور 2020 والتي تنص على أن سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة من إختصاص رئيس الجمهورية.²

2- الوظيفة الإدارية التنظيمية : إن رئيس الجمهورية مسؤول عن القيام بالسلطة و الوظيفة التنظيمية للنظام الإداري الجزائري باعتباره القائد الإداري الأعلى للوظيفة التنفيذية في الدولة فهو المسؤول عن إنشاء الأجهزة و المؤسسات والمرافق الإدارية المركزية في الدولة و تحديد إختصاصاتها و نظامها القانوني وتحديد علاقاتها القانونية المختلفة سواء فيما بينها أو بين المواطنين و الدولة.

كما يضطلع رئيس الجمهورية بإصدار القرارات التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية أو لوائح إدارية لتنفيذ القوانين، وتشمل سلطته التنظيمية كل المسائل الخارجة عن اختصاص التشريع، إعمالا لنص المادة 91 من دستور 2020.

3- سلطة الحفاظ على أمن الدولة: من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة وذلك بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني.³

ب- اختصاصات رئيس الجمهورية في مواجهة الجماعات الإقليمية:

نظرا لسلطة الوالي وسيطرته على أغلب اختصاصات الجماعات الإقليمية سواء بالنسبة للولاية بصفته هيئة تنفيذية، أو بالنسبة للبلدية باعتباره سلطة وصائية، فإن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه ونقله وعزله يؤثر على مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية.

¹ حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 176.

² المادة 92 من دستور الجزائر 2020.

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 100.

1- تعيين الوالي: يختص رئيس الجمهورية بتعيين الوالي وفقا للمادة 92 من دستور 2020 وطبقا لقاعدة توازي الأشكال فهو المختص بعزله حسب الاختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.¹

إضافة إلى ذلك يعين رئيس الجمهورية بعنوان الإدارة الإقليمية الولاية المنتدبون، الأمناء العامون للولايات المفتشون العامون للولايات، رؤساء دواوين الولاية، مسؤولو الهياكل الجهوية والولاية التابعة للمديريات العامة، ورؤساء الدوائر.

2- حل المجلس الشعبي البلدي والولائي: يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي والولائي طبقا لنص المادة 35 من قانون البلدية 10/11 والمادة 45 من قانون الولاية 07/12 صور من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات الإقليمية، ويمارس هذا الاختصاص بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية.

3- ممارسة السلطة التنظيمية:

يقوم رئيس الجمهورية بإتخاذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية والمبينة لكيفية تطبيق الكثير من المواد الواردة في قانوني البلدية والولاية، حيث نجد أن القانونين كثيرا ما يحيلان إلى التنظيم لتبين كيفية تطبيق بعض المواد و من ذلك مثلا الفقرة 2 من المادة 137 قانون البلدية: " تحدد قواعد إنشاء المؤسسات العمومية البلدية وتنظيمها وعملها عن طريق التنظيم ".²

¹ عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 99.
² المادة 137 من القانون 10-11.

ثانيا: السلطة الرقابية للوزير الأول

1- سلطة التعيين: حسب الفقرة 3 من المادة 92 والمادة 104 لدستور 2020 يقوم الوزير الأول بإقتراح التعيينات حسب الحالة، وجاء في نص المادة 93 يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بعضا من صلاحياته.

2- السلطة التنظيمية: خلافا للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي تمتاز بالاتساع فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مقيدة بحدود القانون فهو ينفذ القانون الصادر عن البرلمان والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، وتخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ورقابة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات ومصالح الحكومة والمصالح الإدارية للولاية.¹

كما أن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الوالي لا يمكن اعتباره سلطة رئاسية ذلك أن قانون الولاية 07/12 في المادة 100 نص على أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة.

ثالثا: السلطة الرقابية للوزراء

يعد الوزراء أحد الأجهزة والهيئات المركزية في النظام الإداري الجزائري فهم الرؤساء الإداريون الأعلى لوزاراتهم يتولون تنفيذ السياسة العامة للدولة كل داخل وزراته ويعتبر

¹ ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج أول، الطبعة الثالثة، دار الجدد للنشر والتوزيع، 2005، ص79.

على قمة الجهاز الإداري¹ بحيث يخضع لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وتتمثل أهم صلاحيات الوزير في:

- لا يتمتع الوزراء بسلطة تنظيمية مستقلة، ومع ذلك فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية، بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته، كما يشارك بطريقة غير مباشرة في سلطة التنظيم من خلال إعداد مشاريع المراسيم، حسب نص المادة 55 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.

- يمارس الوزراء الوصاية على مختلف المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والتابعة لقطاعه، وعلى الجماعات المحلية بالنسبة لوزير الداخلية والجماعات المحلية.

- وقد نص القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية على خضوع أعمالها لوصاية الوزير المكلف في مواضيع كثيرة منها المادة 55 " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة... ، وكذلك نص القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على خضوع أعمالها وتنظيمها لوصاية الوزير في عدة مواد نذكر منها المواد 7،9،47،51.

ويمكننا القول أن سلطة الوصاية تتجلى أكثر في اختصاصات الوزراء بصفة عامة ووزير الداخلية والجماعات المحلية بصفة خاصة، فالسلطات الإدارية العليا بحكم منصبها لا يمكن انشغالها بالمسائل ذات الأهمية الثانوية مثل الرقابة الوصائية التي يجب ترك أمرها إلى سلطات أدنى.

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 130.

الفرع الثاني: سلطات الوصاية غير المركزية

نظرا لتعدد أعمال السلطة المركزية وتزايد مجالات النشاط الإداري أصبح من الضروري تفويض ممارسة رقابة الوصاية لممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية أو من قبل هيئات عدم التركيز الإداري، وهذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص.

وتسند صلاحيات رقابة الوصاية لممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات المحلية والمتمثلة في:

أ- الوالي: طبقا لنص المادة 92 من دستور 2020 يعين الوالي بمرسوم رئاسي على اقتراح من الوزير الأول، ونظرا لأهمية دور الوالي فقد نص الدستور صراحة على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه وهو المختص أيضا بإنهاء مهامه وفقا لقاعدة توازي الإشكال.

ويتمتع الوالي بصلاحيات داخل نطاق الإقليم المعين به ويمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، ويمكنه ممارسة رقابة الوصاية على البلديات وعلى الإدارة اللامركزية المرفقية المحلية، وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية¹ ويعتبر ممثلا للدولة ومفوض الحكومة على مستوى إقليم الولاية.

فالوالي باعتباره هيئة محلية غير ممركرة فهو في ذاته يمثل الوزير في ممارسة الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

ب- رئيس الدائرة:

يقوم رئيس الدائرة وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات خاصة المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة¹، ويقوم رئيس الدائرة كمثل للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له ويقدم لها الاستشارة. وفي هذا الصدد يكون رئيس البلدية على اتصال دائم برئيس الدائرة إذ يعرض عليه مشاكل البلدية وأعمال ومقترحات المجلس ومختلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها فيأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الاستشارة إلى الوالي الذي يقدم التوجيهات العامة كمثل للدولة وللولاية معا ويتطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات². فرئيس الدائرة يمارس الوصاية بمقتضى تفويض من الوالي.

الفرع الثالث: سلطات الوصاية اللامركزية

يمكن للسلطات اللامركزية أن تمارس رقابة الوصاية بصورة مباشرة وبدون تفويض الصلاحيات لها وذلك في حلة إنشائها لمرافق عمومية، وقد يعطي المشرع لكل من الهيئة المحلية والسلطة المركزية حق ممارسة الوصاية على الشخص اللامركزي المرفقي، حسب المادة 153 من القانون رقم 10/11 متعلق بالبلدية.

¹ المرسوم رقم 31/82 المؤرخ في 1982/01/23 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة ج ر عدد 04.
² بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 1998، ص 215.

هذه هي الجهات التي تعتبر سلطات وصاية، وتبقى القاعدة العامة هي مباشرة الوزراء للجزء الأكبر من رقابة الوصاية، فالوزارة هي الأصل في مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، واستثناءا يمكن تفويضها للوالي.

إن الوزارة هي الجهات التي تعتبر سلطات وصائية، وتبقى القاعدة العامة هي مباشرة الوزراء للجزء الأكبر من الرقابة الوصائية، فالوزارة هي الأصل في مباشرة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية.¹

ذلك أن الوزير هو الذي يتولى وضع الخطة العامة على مستوى الدولة، ثم تتولى الوحدات الإقليمية تنفيذ جزء الخطة المتعلقة بهذه الأقاليم والداخلة في اختصاصاتها والوزير وحده هو المسؤول عن الخطة رسما وتنفيذا، أمام البرلمان أو أمام رئيس الجمهورية أو أمامهم جميعا حسب النظام السياسي المعمول به، فإذا كان الوزير هو المسؤول فإنه من المنطقي أن يقرر له مباشرة إشراف ورقابة على تنفيذ خطته.²

وبما أن رقابة الوصاية هي علاقة تقوم بين أشخاص معنوية مستقلة تشكل السلطة المركزية أحد أطرافها كجهة وصاية ويتمثل الطرف الآخر في الهيئات العمومية اللامركزية فهي وسيلة تمكن السلطة المركزية من متابعة أعمال الأشخاص اللامركزية لتضمن من خلالها عدم خروجها عن إطار القانون وعن الأهداف المرسومة وهذا دون المساس بمبدأ استقلاليتها.

¹ عبد الحميد فياض، المرجع السابق، ص 953.

² محمد الشافعي ابوراس، القانون الإداري، ج 1، عالم الكتب، القاهرة، دت ن، دم ن، ص 172.

المطلب الثاني: ضوابط ممارسة رقابة الوصاية الإدارية

لما كان من الضروري إخضاع الجماعات المحلية لرقابة الوصاية والتي تشكل قيدا على حرية واستقلال الهيئات اللامركزية ولا تتقرر إلا بنص قانوني يسنه المشرع¹، ومن أجل ضمان إستقلالية الجماعات المحلية فإن المشرع حدد سلطات الرقابة وشروط استعمالها، كما أم رقابة الوصاية لا تمارس إلا في بعض الحالات وبالوسائل ووفق الأغراض التي تبينها النصوص التشريعية لهذه الرقابة، وتتمثل القيود الواردة على الوصاية في:

* قيود تشريعية.

* قيود خاصة بكيفية استعمال الرقابة.

* قيود ترد على الأغراض التي تستهدفها هذه الرقابة².

الفرع الأول: احترام النصوص القانونية القيد التشريعي

يقضي عن القيد التشريعي عدم ممارسة سلطة رقابة الوصاية دون وجود نص قانوني إذ "لا وصاية إدارية دون نص" مهما واجهت من أعمال غير مشروعة عن الهيئات اللامركزية، فالأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية والقيد الذي يرد على هذا الإستقلال هو إستثناء من هذا الأصل³، ويترتب عن هذه الصفة الاستثنائية أن تكون هذه النصوص المقررة لها صريحة وأن تخضع في تفسيرها لقاعدة التفسير الضيق، فالتوسع في التفسير يتعارض مع هذه الصفة الاستثنائية.

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 157.

² Maspétiol et Laroque، op cit، PP 277-278.

³ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 159.

يرى الكثير من الفقهاء أنه يجب أن يكون النص المقرر للوصاية نصاً قانونياً، لأن كونه تنظيمياً يفرغ هذا القيد من فحواه ويخرج الوصاية من طابعها الاستثنائي، ومرجع ذلك أن سلطة الوصاية هي السلطة المركزية وهي نفسها المختصة بإصدار التنظيمات، وبهذا فهي تقرر صلاحياتها بنفسها، مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها وتباشرها وفق إرادتها وهذا ما يتعارض مع مبدأ حرية واستقلال الهيئات اللامركزية.¹

ونصت المادة 139 الفقرة 11 من دستور 2020 على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلاد وتنظيم السلطات العمومية وعملها في المادة 140.

وبمقتضى هذه المادة أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات الإقليمية، منها قانون البلدية رقم 10/11 وقانون الولاية رقم 07/12 وقد نص هذان القانونان على خضوع البلدية والولاية للوصاية وبين وسائل ممارستها.

وإذا لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد اختصاص معين للجماعات الإقليمية تجد الإدارة المركزية نفسها مجردة من صلاحية ممارسة الرقابة التي تستطيع بموجبها إبداء رأيها فيما يتعلق بممارسة هذا الاختصاص.

الفرع الثاني: احترام اختصاص وأغراض وأهداف رقابة الوصاية

إن ما تسعى رقابة الوصاية لتحقيقه هو ضمان ومراقبة شرعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية، فقيام النظام اللامركزي الإقليمي يفرض تعدد وجود هيئات عمومية لامركزية إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد

¹ رابعي إبراهيم، المرجع السابق، ص123.

يؤدي إساءة إستغلالها وقد يؤدي كذلك إلى إنقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية الأمر الذي قد يهدد وحدة الدولة وكيانها.

ولكي تبقى الرقابة الإدارية في حدودها القانونية، فإن لممثل تلك الهيئات حق الطعن في القرارات الصادرة من السلطة المركزية فيما يتعلق بممارسة سلطة الوصاية أمام الجهات المختصة.¹

وهذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية 10/11 حيث جاء فيها "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة.

فإذا أذنت السلطة المركزية للشخص اللامركزي القيام بتصرف لا يقره القانون أو صادقت على قرار غير مشروع، فالمسؤولية تتقرر بالنسبة للشخص اللامركزي وجهة الوصاية على السواء، نتيجة تعدد الخطأ.²

الفرع الثالث: القيد الوارد على كيفية استعمال رقابة الوصاية

إن كيفية استعمال رقابة الوصاية تفرض ألا تلجأ إلا للوسيلة التي نص عليها القانون، فعند استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع، وهي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مسبقا أو الإعذار أو التسبيب والنشر والإعلان والمواعيد، وهذه الإجراءات الشكلية تقرر لصالح الهيئات اللامركزية وللصالح

¹ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 132.

² إبراهيم عبدا لعزیز شیحا، مبادئ واحكام القانون الاداري، طبعة أولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الإسكندرية مصر، 1994، ص 234.


العام، وقد يكون الغرض منها ضمان وحماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية¹.

ويرى الدكتور عادل محمود حلمي إذ من شأنه نقل كل سلطات الوصاية إلى القضاء المختص فتخضع لوصايته كل أعمال الهيئات اللامركزية، كما أنه لا مصلحة لسلطة الوصاية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى ما دامت لا ترتب ضرراً بالنسبة لها².

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية يعتبر نسبي في تطبيقه الفعلي، رغم تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أنه يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات وذلك لتحقيق هدف ووحدة السياسة العامة للدولة والحفاظ على المصلحة العامة، وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، وهذا ما يطلق عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

¹ عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 591.

² عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 160.



الفصل الثاني
ممارسات رقابة الوصاية
على الجماعات المحلية
وأثارها

تمهيد:

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 . 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 رقابة الوصاية 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 رقابة الوصاية 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، وأنها تحسن استخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية، كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج التي تضعها هذه السلطة.²

والقاعدة العامة أن 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

1 أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979، ص 181.

2 محمود حمدي، المرجع السابق، ص 282

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.¹

وتعتبر رقابة الوصاية على الأعمال أهم وسائل الرقابة وأكثرها ممارسة وهي تنصرف إما إلى الأعمال الإيجابية من خلال التصديق أو الإلغاء، أو إلى الأعمال السلبية وهذه بدورها لا تنجو من رقابة السلطة الوصية، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء ذلك العمل.²

فبعد دستور 1989 حاول المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة هذه الرقابة بتقليص تدخل السلطة الوصائية في تسيير الشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي.³

وقد تضمن قانونا الجماعات الإقليمية الجديدين نظاما صارما للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس المنتخبة من خلال آليات مدروسة وممنوحة لسلطة الوصاية، وذلك ماسيتم التطرق إليه في الفصل الثاني من خلال بيان مظاهر رقابة الوصاية على البلدية كجماعة اقليمية ومظاهرها على الولاية وذلك كما يلي:

- المبحث الأول: رقابة الوصاية على البلدية وآثارها.

- المبحث الثاني: رقابة الوصاية على الولاية وآثارها.

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 227.

² سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 176.

³ عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014، ص 38.

المبحث الأول: رقابة الوصاية على البلدية وآثارها

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 القوانين والنصوص التشريعية، 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.

فحسب التنظيم البلدي في ظل القانون الجديد رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية حيث تنص المادة 15 منه على أنه تتوفر البلدية على هيئتين هما هيئة مداولة تتمثل في المجلس الشعبي البلدي وهيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وإدارة ينشطها الأمين العام للبلدية.

أما فيما يخص هذا المبحث فستتطرق إلى التنظيم البلدي في ظل القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية الجديد، وعلى ضوء كل هذه النصوص سنقوم بتحديد آليات ممارسة رقابة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية البلدية والرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول: آليات رقابة الوصاية الإدارية على المجلس البلدي

تمارس رقابة الوصاية بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة أي قرار إداري وهي السبب والمحل، الاختصاص، الشكل والإجراءات والغاية والهدف.¹

والرقابة على البلدية أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية، وذلك بسبب أن الجهاز المسير للبلدية هو جهاز منتخب، أما على رأس الولاية نجد الوالي وهو شخص معين إلى جانبه مسؤولين تنفيذيين يسهل ممارسة الرقابة عليهم، أما على مستوى البلدية فالأمر يختلف بحيث أن الأعضاء المنتخبون مما يصعب ممارسة الرقابة عليهم.

وعلى الرغم من هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة، ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية، وتنقسم الرقابة على أعضاء المجالس المحلية إلى رقابة على الأعضاء المعيّنين ورقابة على الأعضاء المنتخبين.²

أ- الرقابة على الأعضاء المعيّنين: مبدئياً لا يطرح هذا النوع من الرقابة إشكالا على المستوى العملي فكل موظف مهما كانت درجة مسؤوليته وقطاع نشاطه خاضع لرابطة لتبعية اتجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة الوصاية، فالأمين العام للبلدية مثلا عندما يتلقى تعليمات من سلطة الوصاية الوالي يلتزم بتنفيذها في حدود صلاحياته.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 131.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 298.

وتجدر الإشارة إلى أن موظفي البلدية يخعون للسلطة الرئاسية السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي كما نص على ذلك القانون المتعلق بالبلدية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.¹

أما بالنسبة لأعضاء المجلس المنتخبين البلديين فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية وهي الولاية.

أ- الرقابة على الأعضاء المنتخبين: كما سبق القول فإن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكالات على المستوى العملي، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس الشعبي البلدي المنتخب، غير أن هذا لا يعني اعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة بل ان هؤلاء كأعضاء يخضعون لأنواع مختلفة من الرقابة حددها القانون.²

الفرع الأول: التوقيف

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب بالمجلس البلدي، ويرجع سبب الإيقاف إلى حالة قانونية تتمثل في المتابعة القضائية التي تحول دون ممارسة المنتخب لمهامه الانتخابية ضمانا لمصداقية المجالس المحلية.³

نصت المادة 43 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ... من الجهة القضائية المختصة".

¹ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 132.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 298.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 97.

ومن هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية هو المتابعة الجزائية التي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجناية أو جنحة، ويظل التوقيف مستمر إلى غاية صدور الحكم النهائي بالبراءة، فان تحققت هذه الأخيرة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

ويلاحظ على المادة 43 من القانون 10/11 أنه لم يرد فيها عبارة قرار مسبب من الوالي كتمثيلها سنة 1990 وهي المادة 32*، ولقد أحسن المشرع صنعا في هذه المادة عندما اشترط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي من أجلها تم إيقافه.

أركان قرار التوقيف: وتعود للوالي سلطة إصدار قرار توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي وبناء عليه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

1- من حيث السبب: السبب القانوني لتوقيف العضو المنتخب يعود لإحدى الحالتين التاليتين:

* المتابعة الجزائية بسبب جناية أو جنحة على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.

* التدبير القضائي الذي يحول دون ممارسة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة كالوضع تحت الرقابة القضائية.

* كانت المادة 32 من القانون البلدي السابق 08/90 تنص على المتابعة الجزائية بصورة مطلقة، مهما كان نوع الجريمة جناية، جنحة، مخالفة.

2-من حيث الاختصاص: عقدت المادة 43 الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصاية.

3-من حيث المحل: يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكين المنتخب من ممارسة مهامه لفترة مؤقتة تبدأ من تاريخ صدور القرار.

4-من حيث الشكل والإجراءات: يجب أن يكون القرار معللا ومسببا حفاظا على حقوق العضو الذي تم توقيفه وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي.

5-من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى تحقيق نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

أثر سلطة التوقيف: يظهر أثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي في أثر التوقيف بسبب المتابعة الجزائية، والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة حدد المشرع مداها بصدور حكم نهائي إلا أن الإجراءات قد تطول وهذا ما سيؤثر دون شك على العضو المنتخب، ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت، دون أن يتمكن من فعل أي شيء.¹

والسلطة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل القانون 10/11، والتي خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي، ودون الحاجة إلى تعليل نتيجة اتساع وتنوع سلطات وصلاحيات الوالي، تعد دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يقلص فيه دور المجلس الشعبي البلدي، وتراجع ضمانته التصدي لسلطة الوصاية.

¹ أمير حيزيه، الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح، 2013، ص 135.

الفرع الثاني: الإقصاء

أ- تعريف الإقصاء:

يقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، ولا يكون الا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة جزائية نهائية للمنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة، ويختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث أنه إجراء تديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط العضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس يتعارض مع مصداقيته كهيئة.¹

وبالرجوع إلى قانون البلدية 10/11 نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في المادة 44 منه والتي تنص على " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه"، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.

ويتضح أن المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في القانون 10/11 بشيء من بايجاز، ويظهر طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، بتعزيز سلطة الوالي وتقليص دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في ظل قانون البلدية 08/90.

ب- أركان قرار الإقصاء وشروط صحته:

1- من حيث السبب: يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي، طبقا لقانون الإجراءات الجزائية وللأسباب المذكورة في المادة 43 السالفة الذكر.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 285.

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

3- من حيث المحل: يترتب على الإقصاء فقدان صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب المادة 29، أو استقالته، أو انتهاء العهدة الانتخابية المادة 30، ويترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها كما هو واضح في المادة 41، حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو المانع القانوني، ويتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا.

4- من حيث الشكل والإجراءات: نص القانون البلدي لحماية للمنتخب البلدي على مجموعة من الإجراءات والأشكال، حيث نصت المادة 2/40 من القانون 10/11 يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي وجوبا، ونصت المادة 26 منه جلسات المجلس البلدي علنية، ويستثنى من العلنية الجلسات المتعلقة بالحالات التأديبية للمنتخبين ومن ثم فإن الإجراءات والأشكال تتمثل فيما يأتي: ¹

* عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي البلدي لمناقشة اقصاء المنتخب البلدي.

* مداولة شكل وقرار الإقصاء بموجب مداولة.

* إخطار الوالي.

5- من حيث الهدف: يسعى قرار الاقصاء للحفاظ على سمعة ومصداقية التمثيل الشعبي.

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 136.

ج - أثر الإقصاء

هو من بين الآليات المعززة لسلطة الوصاية وتتمثل في تهميش دور المجالس البلدية المنتخبة في إعلان إقصاء العضو المدان جزائياً، كما أنه لا توجد أية مادة في قانون البلدية الحالي تشير إلى حالات التنافي أو عدم القابلية للانتخاب كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء وهنا لا بد من إعادة النظر في قانون البلدية وإدراج نص قانوني يعالج هذه حتى تتكامل المنظومة القانونية، ولا يحدث تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات، لأن الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية وضمان نزاهة التمثيل النيابي من الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية رقابة الوصاية.¹

الفرع الثالث: الإقالة:

أولاً- تعريف الإقالة: تعد الإقالة من أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفة فردية، وذلك بحسب نص المادة 45 من قانون البلدية الحالي التي تنص على اعتبار مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة سماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضورياً، كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به.

¹ أمير حيزيه، المرجع السابق، ص 19.

ومن خلال تحليل نص المادة 45 نجد أن المشرع أولى أهمية بالغة لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللحد منها أقر لها عقوبة الإقالة، وإذا كانت المادة 45 من قانون البلدية 10/11 حصرت سبب الإقالة في التغيب عن حضور دورات المجلس العادية، بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من القانون 08/90 والمتعلقة بحالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب كسبب للإقالة، الأمر الذي يدعو إلى البحث عن مصير المنتخب الذي يثبت أنه في حالة تنافي أو أنه غير قابل للانتخاب¹، ولم يرد نص الإقالة مطلقا في قانون 1990، وتمثل هذه الحالة إضافة نوعية في قانون البلدية لسنة 2011.²

ثانيا: شروط وأركان قرار الإقالة

- 1- من حيث السبب: يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين:
 - أ- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي التي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال سنة.
 - ب- والشرط الثاني أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.
- 2- من حيث الاختصاص: حسب المادة 3/45 يرجع التصريح بالغياب لاختصاص المجلس الشعبي البلدي، وذلك كعقوبة عن الغيابات المتكررة وغير المبررة.
- 3- من حيث الشكل: وجود جلسة سماع العضو، بعدها يتم إصدار قرار بإعلان الغياب مع إخطار الوالي.

¹ أمير حيزيه، المرجع السابق، ص 09 .

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

4- من حيث المحل: يضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس، أي تجميد صفة المنتخب عنه وتؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب، كما يترتب على الإقالة استخلاف العضو المقال تطبيقا للمادة 41 من القانون 10/11.

5- من حيث الهدف: يتمثل الهدف في الحفاظ على فعالية المجالس المحلية، وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة الأمور المحلية.

إن الإقالة بالشكل المذكور في القانون ساهم وبشكل لافت في تحقيق ديناميكية للأقاليم إذا ما نظرنا للدور الفاعل للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال، وهذا النوع من الوصاية يبيث روح المسؤولية في نفوس النواب ويجعلهم يقدرّون مدى المسؤولية الموكلة اليهم وما على السلطة الوصية هنا سوى الإقرار بهذا الغياب وتوقيع الجزاء المترتب على ذلك.

ج - أثر سلطة الإقالة: إن التغيب لأكثر من 3 دورات متتالية في السنة الواحدة يعرض العضو المحلي لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها.¹ وبالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها، نجد أن عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس، وهو جزء يسير من الضمانات التي يحضى بها مقارنة بعضو المجلس الولائي الذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية ويوسع سلطة الوصاية في

¹ بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، طاكسينج كوم للدراسات، ص 36.

ظل غياب حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة، وهو حق كان قد كرسه المشرع في القانون 24/67 المتعلق بالبلدية.

المطلب الثاني: رقابة الوصاية على أعمال الأعمال الإدارية للبلدية

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها المجالس المحلية، ويعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصائية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً وتقع رقابة السلطة الوصائية على أعمال المجالس المحلية سواء كان العمل مخالفاً للقانون أو غير ملائم، أي تجمع بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة.

وفي هذا الشأن يقول الاستاذ احمد محيو عن أهمية رقابة الوصاية 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 رقابة الوصاية على بعض أعمال المجالس المحلية، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها بل تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف وأنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج التي تضعها السلطة المركزية.²

¹ احمد محيو، المرجع السابق، ص 181.

² عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 282.

والقاعدة العامة أن المجالس المحلية هي التي تعمل أولاً وأن قراراتها نافذة بذاتها، وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة، وقد تنصرف رقابة الوصاية إما إلى الأعمال الايجابية في شكل التصريح أو التصديق أو الإلغاء.

كما تنصرف إلى الأعمال السلبية، بحيث إذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الأحيان أن تحل محل السلطة اللامركزية في أداء ذلك العمل.¹

وسنحاول في هذا المطلب تبيان صور الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية على أعمال المجالس المحلية، والممتثلة أساساً في التصديق في الفرع الأول والإلغاء أو البطلان في الفرع الثاني والحلول في الفرع الثالث.

الفرع الأول: التصديق:

أولاً- تعريفه: التصديق هو عمل قانوني صادر عن السلطة الوصائية يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.²

والرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر عن الهيئة اللامركزية، وقرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه

¹ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 282.

² عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 169.

موقوف حتى تمام التصديق، والقرار قبل التصديق عليه يكون قابلاً للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضرراً في الحال.¹

والتصديق لا يكون جزئياً، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة المحلية وترفض الموافقة على الجزء الآخر، لأن ذلك يعد تعديلاً للقرار، والقرار لا يتجزأ ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً على القرار، ولا يجوز تعليق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض.²

ثانياً: أشكال التصديق

01 - التصديق الضمني:

يكون التصديق ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت عليها مدة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها³، وإذا التزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون يعتبر بمثابة قرار ضمني بالتصديق.⁴

كما أن تحديد ميعاد معين تلتزم به جهة الوصاية لمباشرة عملية التصديق له أهمية بالغة لأن عدم تحديد ميعاد للتصديق من جانب السلطة الوصية من شأنه أن يمس بمبدأ حرية واستقلال المجالس المحلية⁵، وأورد المشرع الجزائري في القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

¹ عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 170.

² عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2013، ص 104.

³ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، ط 1، دار الكتاب، لبنان، 1982، ص 108.

⁴ قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، 1981، ص 104.

⁵ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 123.

وتحديدا في المادة 56 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد مضي واحد وعشرون يوما من تاريخ ايداعها بالولاية.

02 - التصديق الصريح:

المصادقة الصريحة تكون في الحالات التي يشترط فيه القانون لنهاذ قرارات ومداوات المجلس الشعبي البلدي مصادقة الجهة الوصية، ونظرا لأهمية بعض المداوات تشترط المادة 57 من القانون 10/11 ضرورة المصادقة صراحة وكتابيا عليه لتنفيذها وتتعلق هذه المداوات بالمواضيع التالية:

1- الميزانيات والحسابات.

2- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

3- اتفاقيات التوأمة.

4- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

مع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من نفس القانون إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح، وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عاد مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما بدلا من 21 يوما مع وضعه لقاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 99 على التصديق الضمني عليها بمرور شهر من تاريخ إرسالها للوالي.¹

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 138.

وعليه فال تصديق إذن هو تلك الوسيلة الوقائية التي تسبق تنفيذ القرار الإداري والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يؤدي إلى إلحاق الضرر بالغير، فهو وسيلة تحمي الإدارة والمتعامل معها في آن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون.¹

ثالثا: أثر سلطة التصديق

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق هو أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة، فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها كما نشير إلى أن هناك من الباحثين من يرى أن المشرع الجزائري أعتبر المصادقة قاعدة عامة وليست استثناء، فجعل كل مداولات المجالس المحلية

خاضعة للمصادقة إما الصريحة أو الضمنية، وهذا من شأنه أن يشكل خطرا أو تهديدا على مبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية في اتخاذ قرارات نافذة في حدود اختصاصاتها.²

ولقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر عن الغرفة الأولى فهرس رقم 224/99 بتاريخ 19/04/1999 قضية دم، ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وبالتالي ينبغي استبعادها.³

¹ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 105.

² عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 108.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، 189.

الفرع الثاني: الإلغاء أو البطلان:

أولاً- تعريفه: الإلغاء هو الإجراء الذي يمكن جهة الوصاية من أن تزيل بمقتضى سلطاتها المحددة قانوناً عملاً أو تصرفاً صادر عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة، أي يخالف المشروعية والملاءمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك خلال مواعيد وآجال محددة من أجل استقرار الأوضاع القانونية.¹

وكقاعدة عامة يلغي الوالي بموجب قرار المداولات غير المشروعة للمجلس الشعبي البلدي وتعتبر بعض المداولات ملغاة بحكم القانون عندما تتناول موضوعاً خارجاً عن اختصاصات المجلس، أو عندما تكون مخالفة لأحكام الدستور والقوانين والتنظيمات، أما البعض الآخر فيعتبر قابل للإلغاء ولاسيما المداولات التي تناولتها المادة 60 من قانون البلدية 10/11.²

ويجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطاً ومجرداً، فليس للسلطة الوصية أن تصدر قراراً بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره، ولا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئياً، فالإلغاء الجزئي يعتبر تعديلاً والسلطة الوصية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكلمالها هو رفضه بالجملة أو قبوله بالجملة، وينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي بموجب قرار، إما لبطلانها بطلاناً مطلقاً أو بطلاناً نسبياً.

¹ بكر قباني، المرجع السابق، ص 165.

² ناصر لباد، المرجع السابق، ص 105.

ثانيا: أنواع البطلان:

01- البطلان المطلق:

نصت المادة 59 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتخذ خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين، بما يعني أنها تدمية ولا أثر لها على الصعيد القانوني، وجاءت المادة مفصلة للحالات التي تؤدي إلى البطلان وهي:

أ- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: وهي حالة مماثلة لما نصت عليه المادة 44 من القانون 08/90، وتجدر الإشارة هنا إلى أن المادة 44 جاءت أكثر تحديدا عن مثيلتها في قانون البلدية 10/11، إذ لم يكتف المشرع بذكر عبارة المداولات المخالفة للقوانين كما جاء في القانون 10/11، بل ذكر صراحة الأحكام الدستورية وخص بالتحديد المواد 2، 3، 9، وهي المداولات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية والمداولات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والمحسوبية.¹

ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع الذي يشمل الدستور، القانون الصادر عن البرلمان والتنظيم الصادر عن الإدارة العامة والمراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية التنظيمية.²

وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق نص 290.

² محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 138.

ب - المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها: لم يرد ذكر هذه الحالة في القانون 08/90 وحسن فعل المشرع بهذه الإضافة في القانون 10/11 ليحفظ رموز الدولة.

ج - المداولات غير المحررة باللغة العربية: باعتبارها اللغة الرسمية للدولة طبقا للمادة 3 من دستور 1996، وهنا برز تشدد المشرع في استعمال اللغة العربية، فهو من جهة ألزم المجلس البلدي بموجب المادة 53 بأن يعقد مداولاته باللغة العربية وتحرر مداولاته بذات اللغة، ثم عاد ورتب البطلان على المداولات التي لم تحرر باللغة العربية.

ولا شك أن قصد المشرع كان هو المحافظة على اللغة الرسمية للدولة، وحمل قانون البلدية الجديد إضافة تتعلق بإلغائه لحالة بطلان المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس موضوع المادة 44 من قانون 08/90 وحسنا فعل المشرع.¹

ويعلن عن البطلان طبقا للمادة 59 بموجب قرار، وقد خول قانون البلدية الوالي التصريح ببطلان المداولات بموجب قرار دون التقيد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة لأن ما بني على باطل فهو باطل.²

وورد في النص القديم وتحديدًا المادة 44 منه "قرارًا معللاً صادراً عن الوالي"، وحسنا فعل المشرع حينما فرض التعليل، حتى يقف أعضاء المجلس البلدي على الأسباب التي من أجلها ألغى الوالي مداولتهم هذا من جهة.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290.

² محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 139

ومن جهة أخرى فإن التعليل يمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها ويمكن الرأي العام من معرفة الأسباب، لذا فمن أجل إرساء دولة القانون يجب تعديل نص المادة 59 من القانون 10/11 بما يلزم الوالي بتعليل قرار بطلان المداولة لما له من فوائد جمة سواء بالنسبة للوالي مصدر القرار أو المجلس الشعبي البلدي أو المعني بالرأي العام أو السلطة القضائية المختصة في حالة المنازعة.¹

02 - البطلان النسبي:

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي، نصت المادة 60 القانون 10/11 على القابلية للإبطال لبعض مداولات المجلس الشعبي البلدي، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما فيهم الرئيس، وهذا حرصًا على شفافية العمل الإداري ودعمًا لنزاهة التمثيل الشعبي.²

ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وينعقد الاختصاص للوالي بإلغاء هذا النوع من المداولات بموجب قرار معلن.

ونظرًا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية، وتأكيدًا لطابعها اللامركزي أجازت المادة 61 من القانون 10/11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن إداريًا تظلم إداري أو قضائيًا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته، أو رفض المصادقة

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 291.

² محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 173.

عليها ذلك برفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08 المادة 801 منه.

وتبطل المداولات السالفة الذكر بأحد الطرق التالية:

أ- بموجب قرار معطل صادر عن الوالي: طبقاً للفقرة 2 من المادة 60 م القانون 10/11 ولم يشر القانون إلى مدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن، وهذا خلافاً لنص المادة 45 من القانون 08/90، حيث أوردت شهراً من تاريخ إيداع محضر المداولة بالولاية، فخلال هذه المدة يصدر الوالي قرار البطلان المعطل، والقانون الجديد لم يشر إلى ذلك، وكان عليه الإشارة إلى ذلك حتى لاتصبح المداولة كل الوقت مهددة بالبطلان.¹

ولعل المشرع فتح المدة ولم يقيد الوالي بمجال زمني من باب محاربة الفساد من جميع جوانبه القانونية.

ب- من خلال الطعن أمام الجهات القضائية المختصة: يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة أو برفض المصادقة عليها، وهذا حل منصف من جانب المشرع، فإذا حدث الاصطدام بين الوالي والفئة المنتخبة باعتباره ممثلاً للدولة، وجب أن يعرض النزاع على هيئة محايدة، وهي الهيئة القضائية ممثلة في القضاء الإداري.²

ولقد قدمت المادة 61 من القانون 10/11 إضافة جديدة تتعلق بالتظلم الإداري فأجازت لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يقدم تظلماً إدارياً أو يرفع دعوى قضائية، إلا أنها لم تبيّن نوع التظلم هل هو أو ولائي رئاسي، كما لم تبيّن الجهة المختصة لنظره.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 292.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 293.

الفرع الثالث: الحلول

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

ففي مثل هذه الحالات أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ المشروع المحلي والذي هو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية وهو ما يطلق عليه بالرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص، فهو أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية على عمل الهيئات المحلية.¹

ويعد الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار القرارات نيابة عنه، ويكون تدخل الجهات الوصية طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون سيما ما جاء منها في المواد 100، 101، 102، 142 من قانون البلدية.

ثانياً: شروط الحلول

* وجود نص صريح يوجب على الهيئة أو المجلس القيام بعمل معين.

* أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً ويكون الامتناع عنه عملاً غير مشروع.

* أن تقوم سلطة الرقابة بإعذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول ومنحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول والمساس باستقلاليتها.²

¹ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 108.

² عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 112.

ثالثا: أشكال الحلول

01- الحلول الإداري: أقر قانون البلدية 10/11 بموجب المواد 100، 101، 142 سلطة حلول الوالي محل رؤساء البلديات، وهي حالة انفراد بها قانون البلدية دون قانون الولاية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية حسب المادة 101 باتخاذ جميع الإجراءات والتدابير المتعلقة بالحفاظ على النظام العام والأمن والسكينة والنظافة العامة وديمومة المرافق العامة.¹

وإذ كان نص المادة 100 من القانون 10/11 ينظم حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لقواعد الضبط الإداري²، فإن نص المادة 102 جاء عاما عندما نص عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه بموجب القوانين يمكن للوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعذار.³

ويشير نص المادة 42 من قانون البلدية إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر الإيداع التلقائي للوثائق في الأرشيف في حالة تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بالإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها.

02-الحلول المالي: الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية لذلك.⁴

¹ بوهران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، د.ط، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 160.

² ناصر لباد، القانون الإداري، ج الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2004، ص 31.

³ أمير حيزيه، المرجع السابق، ص 33.

⁴ مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 201.

وتخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية للوالي حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 183، 184، 186، من القانون 10/11 والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية والتصويت عليها.

ويحق للوالي بموجب المادة 102 ونتيجة للاختلال الذي يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية التدخل لضمان المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس 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 وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائياً.¹

الفرع الرابع: حل المجلس الشعبي البلدي

إن حل المجلس الشعبي البلدي ينص حسب القانون 10/11 يتمثل في رقابة الوصاية الإدارية على المجلس البلدي بإعتباره كهيئة في صورة واحدة حسب القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، وهي جزاء الحل والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانوناً مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية.²

¹ أمير حيزيه، المرجع السابق، ص 34.

² عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 112

وإذا كان إنشاء وإلغاء الهيئات اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنه ينشئ بالعادة بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية.¹

أولاً: حل المجلس

1- حالات وأسباب الحل:

أ: حالة خرق أحكام دستورية: وهو وضع جد عادي فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت وعدم التحرك عند خرق مجلس بلدي للتشريع الأساس، فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل لان النص الدستوري واجب الاحترام من كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، كما أن المداولة طبقاً للمادة 59 من قانون البلدية تعد باطلة بقوة القانون.

ب: إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي: إن إلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة على أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لقانون الانتخابات، مما يؤدي بالسلطة القضائية إلى إصدار قرار إلغاء الانتخابات، وما بني على باطل فهو باطل، لذا وجب التصريح بحل المجلس جراء إلغاء الانتخابات.²

ج: حالة الاستقالة الجماعية: وهي الحالة التي يتقدم فيها جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي بطلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس مع الإشارة إلى أن قانون البلدية لم يحدد الجهة التي يقدم لها الطلب وما شكلها .

¹ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 22.

² محمد بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 295.

د: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة في التسيير البلدي أو تمس مصالح المواطنين وطمأنيتهم، وجدير بالذكر أن هذه الحالة استحدثت بموجب الأمر رقم 03/05.

ه: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 السالفة الذكر، أي بعد استخلاف الأعضاء الموجودين في حالة وفاة أو استقالة أو إقصاء أو حصول مانع قانوني.

و: حالة الخلافات الخطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي: والتي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.

ز: حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها: لأن المشرع قد يعمد إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، وتم النص على هذه الحالة في قانون البلدية 08/90 القديم.

ح: حالة الظروف الاستثنائية: والتي تحول دون تنصيب المجلس البلدي المنتخب.

2- أداة الحل: يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية وهو ماجاء في نص المادة 47 من القانون 10/11، ومن أجل المحافظة على التمثيل النزيه والاختيار الشعبي أحيطت عملية حل المجلس البلدي بضمانات وحماية من قبل المشرع الجزائري تتمثل أساسا في:

- اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.
- إلزامية تقديم تقرير من الوزير المكلف بالداخلية كجهة وصاية.

لكن من الناحية الفعلية فقد تم حل مجالس شعبية البلدية بموجب مرسوم تنفيذي.

3- أثر سلطة الحل

يترتب على حل المجلس البلدي مجموعة من النتائج جاءت بها المادة 48 من القانون 10/11:

- ❖ سحب صفة العضوية بالمجلس عن كل الأشخاص الذين كان يتشكل منهم أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.
- ❖ يعين الوالي متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

❖ إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 6 أشهر الموالية للحل.

وبعد دراسة وسيلة الحل يمكن القول أن هذه الأمور مجتمعة تؤثر على الجماعات المحلية واستقلاليتها بالدرجة الأولى، ويعيق التنمية والديمقراطية في قيادة المواطن لأمره المحلية.

ثانيا: الإيقاف

إكتفى قانون البلدية 10/11 بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل، حيث يشكل تهديدا على استقلالية المجالس المنتخبة، وكذا المساس بمبدأ الديمقراطية، لذلك نجد أن المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بمجموعة من القيود والضمانات، وقد تم ذكرها على

سبيل الحصر.¹

¹ عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 94.

المبحث الثاني: رقابة الوصاية على الولاية وآثارها

حسب قانون الولاية الجديد فقد عرفت المادة الأولى منه الولاية بأنها الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية، والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية.

وللولاية أساس دستوري، فمختلف الدساتير الجزائرية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية، كما أن للولاية أساس في القانون المدني تضمنته المادة 49 منه.

وتخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية محلية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة، وعليه فإننا سنعمد هنا فقط إلى التطرق إلى الرقابة الإدارية المبسطة على المجلس الشعبي الولائي باعتباره الهيئة المنتخبة للولاية، على النحو الذي تم إتباعه في معالجة موضوع رقابة الوصاية على البلدية في المبحث الأول وذلك من خلال صور الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي وآليات ممارسة هذه الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول: رقابة الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الولائي

ينبغي التذكير أن استقلال الولاية وتمتعها بالشخصية المعنوية لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة، فهي تخضع للرقابة سواء تعلق الأمر بالأعضاء المعيّنين أو فئة المنتخبين.

ولقد اتبع المشرع الجزائري في اختيار أعضاء الجماعات الإقليمية أسلوب الانتخاب بالنسبة للبلدية، وجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين بالنسبة للولاية.¹

كما أن الرقابة على المعينين تختلف على الرقابة على المنتخبين، ذلك أن المعين تربطه بالجهة الوصية القائمة بالتعيين علاقة تبعية وخضوع، ويلزم قانونا بالامتثال لتعليماتها وتطبيق أوامرها، كما أن السلطة القائمة بالتعيين هي من تعمل على ترقيته ونقله من مكان إلى آخر وتأديبه إن اقتضى الأمر، فالوالي كمسؤول يخضع لسلطة وزير الداخلية ويتلقى التعليمات من سائر الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية، ويلزم بتنفيذها.²

ولقد اختلف الفقهاء في اعتبار التعيين وسيلة من وسائل رقابة الوصاية، إلا أن وسيلة التعيين لها أثر سلبي على استقلالية الهيئات اللامركزية، فالأعضاء المعينون لا يتصرفون بحرية خوفا على مراكزهم، ويعملون وفقا لما تمليه عليهم السلطات المركزية التي عينتهم وبما يرضي هذه السلطة، ولهذا ذهب أغلب الفقه إلى أن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق استقلالية الجماعات المحلية.³

وتطرح الرقابة على المنتخبين عمليا بعض الإشكالات، ذلك أنه من حيث الأصل يسهل التحكم في المعين ومراقبته والإشراف عليه، وتصبح ممارسة الرقابة على المنتخبين لأن هؤلاء لا يعينون ولا تربطهم بأية جهة رابطة الخضوع والتبعية، غير أن ذلك لا يعني أن هذه الفئة لا تخضع لأي نوع من أنواع الرقابة، بل تخضع لها بالإجراءات التي حددها القانون،

¹ صالح عبد الناصر، المرجع السابق، ص 109

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 264

³ محمد الشافعي ابوراس، المرجع السابق، ص 282.

ويمكن التمييز بين ثلاثة صور للرقابة على المنتخبين، وهي التوقيف في الفرع الأول والإقصاء في الفرع الثاني والمانع القانوني أو الإقالة الحكومية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: التوقيف

أولا تعريفه: التوقيف هو تجميد لعضوية المنتخب بالمجلس الولائي لسبب من الأسباب التي حددها القانون، وتبعا للإجراءات التي رسمها، ونظمت المادة 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية بنصها يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنحة أو جناية لها علاقة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة¹، ولقد استتنت المادة 45 حالة التعرض للتدابير القانونية، مقارنة بتوقيف عضو المجلس الشعبي البلدي، ويثير هذا النص الانتباه من زاويتين:

أ- أن المشرع اشترط في المتابعة الموجبة للإيقاف أنها تمنع المنتخب من حضور أشغال المجلس، وهذا مايفهم صراحة من عبارة لاتمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.
ب- أن النص ورد فيه عبارة يمكن وكأن المشرع جعل الأمر جوازيا بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، ولا نؤيده فيما ذهب إليه طالما ثبتت المتابعة وحصل المانع الذي يحول دون الحضور إلى أشغال المجلس ووجب توقيفه¹.

ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف:

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 266.

- أن المشرع أراد من خلال حصر الأسباب المؤدية إلى التوقيف إلى إزالة الغموض الذي كان يعتري هذه الحالة في ظل قانون الولاية السابق.

- من المسائل كذلك التي تلفت الانتباه مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي والضمانات التي منحها قانون الولاية للمنتخب، والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهات القضائية المختصة.¹

ثانيا: شروط صحة قرار التوقيف

1- من حيث السبب: يرجع سبب توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنحة أو جناية لها ارتباط بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة .

2- من حيث الاختصاص: يعود توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي إلى اختصاص وزير الداخلية بقرار معلل كجهة وصاية.

3- من حيث المحل: يتمثل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة لقرار التوقيف وهو تعطيل عضوية المنتخب وعدم تمكينه من أداء مهامه لفترة محددة ومؤقتة تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.²

4- من حيث الشكل: لم تشر المادة 45 صراحة إلى أشكال أو إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، وأن يتضمن

¹ أمير حيزيه، المرجع السابق، ص 11.

² محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 147.

القرار ذكر سبب التوقيف حفاظا على حقوق العضو وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي، ومن حيث الإجراءات وجوب إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كما أن قرار التوقيف يجب أن يفرغ في قرار وزاري مكتوب.¹

5- من حيث الأهداف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان يهدف إلى انتقام أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية، فإنه يكون معيبا بعبء الانحراف بالسلطة مما يجعله قابلا للطعن بالإلغاء.

ثالثا: أثر سلطة التوقيف

على عكس السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، نجد وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات في القانون 07/12 المتعلق بالولاية مما يتيح مجالا أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين، وهو الأمر الذي يدعو إلى البحث عن سبب هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة لجهة الوصاية الوالي ووزير الداخلية خاصة وأن أسباب التوقيف متماثلة في كلا القانونين، ويترتب عليها نفس النتائج سواء كان الحكم بالبراءة أو الإدانة القضائية التي يكون نتيجتها الإقصاء من المجلس.

الفرع الثاني: الإقصاء

أولا تعريفه: ويقصد به إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإقصاء لا يكون إلا نتيجة لفعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، كثبوت إدانة العضو المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة.

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 133.

إن القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية قد نظم هذه الرقابة في نص المادة 46 منه حيث نصت على مايلي: يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

فنص المادة 44 من نفس القانون نجدها نصت على: يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم الانتخاب ويقر المجلس الشعبي الولائي بذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار ويمكن أن يكون هذا القرار محل طعن أمام مجلس الدولة.

ونص قانون الولاية على أن المنتخب في المجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يليه مباشرة من نفس القائمة.

ويستنتج من نص المادة 44 من القانون 07/12 أن قرار الإقصاء يعود لسببين، الأول وجود المنتخب في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من قانون الانتخابات، والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية.¹

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 نص 327.

ثانيا: أركان قرار الإقصاء وشروط صحته

1- من حيث السبب: يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته طبقا لقانون الإجراءات الجزائية تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

2- من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص حسب نص قانون الولاية في المواد 44 و46 في إثبات الإقصاء إلى وزير الداخلية ويقر بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولاى.

3- من حيث المحل: هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب أو الاستقالة أو انتهاء المدة الانتخابية.

4- من حيث الشكل والإجراءات: حسب نص المادة 40 من القانون 07/12 يقر المجلس الشعبي الولاى ذلك بموجب مداولة ويخطر الولى بذلك، ونص المادة 26 من نفس القانون تكون جلسات المجلس الولاى علنية ومن ثمة فإن الإجراءات والأشكال تتمثل أساسا في:

- عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولاى لمناقشة إقصاء المنتخب الولاى.
- مداولة شكل.
- إخطار الولى.

5- من حيث الهدف: يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ومصداقية التمثيل الشعبي.

ثالثا: أثر سلطة الإقصاء

يتضح من نصوص قانون الولاية 07/12 الجديد توسيع سلطة الوصاية على المجلس الشعبي الولاى بضم سبب جديد للإقصاء يتمثل في حالة التنافى أو عدم القابلية للانتخاب إلى جانب سبب الإدانة الجزائية، كحالة وحيدة عرفها النظام القانونى للجماعات المحلية قبل صدور قانونى الولاية والبلدية الجديدين.

الفرع الثالث: الإقالة

أولا - تعريفها: وهي الحالة التي يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي الولائي وبعد انتخابه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي، فيقوم الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي الولائي ثبت عليه ذلك، وهذا ماجاء به قانون الولاية 07/12 حيث نصت المادة 40 منه تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك.¹

فيقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي بإخطار الوالي وفي حالة تقصيره وبعد أعذاره من الوالي يقر وزير الداخلية بحكم القانون هذه الاستقالة بقرار، ويكون قرار فقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة.²

ويرجع سبب الإقالة حسب المادة 43 من قانون الولاية التي نصها كما يلي: يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب دون عذر مقبول في أكثر من ثلاثة دورات عادية خلال نفس السنة، والمشرع اكتفى بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي ودون باقي الإجراءات السابق ذكرها في حالة الإقالة في قانون البلدية، مما يطرح السؤال عن سبب حرمان أعضاء المجالس الولائية من نفس الضمانات المكرسة في قانون البلدية 10/11 .

¹ بن مشري عبد الحليم، المرجع السابق، ص 111.

² محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 134.

ثانيا: أركان قرار الإقالة وشروط صحته:

1- سبب الإقالة: يتمثل سبب الإقالة في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين التاليتين:

○ حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في قانون الانتخابات 01/12 من خلال المادة 83 منه.

○ حالة من حالات التنافي أو التعارض المنصوص عليها قانونا.

2- الاختصاص بالإقالة: يمكن أن يتم التصريح بالإقالة للعضو من طرف المجلس الشعبي

الولائي ولكن في حالة تقصيره يتم الإعلان عن تلك الإقالة بقرار من وزير الداخلية.

3- من حيث المحل: يترتب على الإقالة العضو الولائي المنتخب وضع حد نهائي لعضويته

بالمجلس الشعبي الولائي، أي إلغاء المركز القانوني لعضو المجلس الشعبي الولائي.¹

4- من حيث الشكل والإجراءات: يشترط قانون الولاية لإقالة العضو إجراءا جوهريا وهو

إعذار الوالي للعضو لتقديم استقالته، وإجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي، وشكلا جوهريا

هو القرار الوزاري المكتوب.

5- الهدف: يرتبط الهدف بأحد سببي قرار الإقالة المشار إليهما سابقا ويتمثل بصورة عامة

في الحفاظ على استقلالية وفعالية المجلس إلى جانب ضمان احترام مبدأ المشروعية.²

ثالثا: أثر سلطة الإقالة

إن عضو المجلس الشعبي الولائي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه

وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار المجالس المحلية، وهذا خلافا لعضو المجلس

¹ محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعية، باجي المختار عنابة، الجزائر، ص 159.

² محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 135.

الشعبي البلدي الذي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس، كما أن غياب حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة وهو حق كرسه المشرع في القانون 24/67 المتعلق بالبلدية من شأنه أن يوسع من دائرة سلطة الوصاية.

المطلب الثاني: رقابة الوصاية على الأعمال الإدارية للولاية

تمارس على أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل الجهة الوصية، والمتمثلة أساسا في وزارة الداخلية أما قرارات الوالي كمثل للدولة، فإنها تخضع لرقابة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا وتمثل سلطة عدم التركيز.¹

والمجالس الشعبية الولائية تعالج الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصاتها عن طريق المداوول كآلية للتسيير المحلي والذي يجري به العمل في كل الدورات، حيث تعمل سلطة الوصاية ممثلة في وزارة الداخلية على إقرار العمل أو إلغائه.

وبالرجوع إلى أحكام القانون 09/90 المتعلق بالولاية نجده هو الآخر قد وضع تقسيما رباعيا لمداوولات المجلس الشعبي الولائي، مداوولات تلقى مصادقة ضمنية من جانب الوالي بمجرد نشرها وتبليغها للقطاعات، ومداوولات تحتاج إلى مصادقة صريحة، ومداوولات باطلة بطلانا مطلقا وأخرى باطلة بطلانا نسبيا.²

¹ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 138

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 255.

وعلى كل فان أهم مظاهر وصور رقابة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي الولائي في ظل القانون 07/12 تأخذ الأشكال التالية: التصديق، الإلغاء أو البطلان والحلول.

الفرع الأول: التصديق

أولاً – تعريفه: القاعدة العامة أن قرارات الولاية قابلة للتنفيذ ذاتيا دون الرجوع إلى موافقة السلطة الوصية، أي فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في أجل محدد، والاستثناء هو اشتراط تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات لتكون

نافذة، وهذا ماجاء به القانون 07/12 والذي نص على مايلي: لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة مايلي: الميزانيات والحسابات، التنازل على العقار أو اقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.¹

والتصديق إجراء لاحق على القيام بالأعمال، ويعرف التصديق بأنه: الإجراء الذي يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه، أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً عن جهة لامركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ على أساس انه لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس بالمصلحة العامة.²

¹ قصير مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1990، ص 209.

² حمدي سليمان القبيلات، المرجع السابق، ص 188.

ثانيا: أشكال التصديق

01-التصديق الضمني: الأصل في مداوات المجلس الشعبي الولائي هو الموافقة الضمنية، حيث تعتبر هذه المداوات نافذة فور نشرها وتبليغها إلى المعنيين من طرف الوالي، الذي يجب عليه أن يقوم بذلك خلال أجل لا يتعدى 15 يوما كقاعدة عامة.¹

وقد أورد المشرع في قانون الولاية 07/12 وتحديدًا في المادة 54 منه مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد انقضاء أجل 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، ومع ذلك فإن للوالي حق اللجوء إلى المحكمة المختصة إقليميا لإلغاء المداولة على الرغم من أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري، وبالذات الطابع التنفيذي، مما يجعلها غير قابلة لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء.²

والمصادقة الضمنية يقصد بها أن يحدد المشرع مدة معينة يجب من خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو المصادقة على القرار، حيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الوصاية بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار.³

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 138.

² محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 151.

³ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2008، ص 184.

2- التصديق الصريح: هو نوع آخر من التصديق من قبل جهة الوصاية، وهو الإعلان صراحة عن موافقتها وإقرارها للتصرفات والقرارات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.

ونظرا لأهمية بعض المداوولات اشترطت المادة 55 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية ضرورة المصادقة صراحة كتابيا لتنفيذها، وتتعلق هذه المداوولات بالمواضيع التالية:

الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار أو اقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.¹

والعبرة من استثناء هذا النوع من المداوولات واضحة، ذلك أنه لا يتصور أن يعتمد المجلس الشعبي الولائي مشروع ميزانيته لسنة مالية معينة، وتنفذ مداوولاته ضمنا في أجل لا يتعدى 21 يوما، لأن الأجل المذكور لا يمس هذا النوع من المداوولات، ولأن المسائل المتعلقة بالميزانية وإنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية، الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية لذلك استثناءها المشرع.²

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 55 من القانون 07/12 إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح، وما يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما أُلزم الوزير المكلف بالداخلية بالتصديق عليها خلال شهرين 2 من تاريخ إيداعها بالولاية.

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، 152.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 121.

ثالثا: أثر رقابة التصديق

إن سلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية لاتسمح للمجالس الشعبية الولائية بمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها إلا بعد موافقة الجهة الوصية، والمشرع الجزائري من خلال قانون الولاية الجديد، أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية، التي تتيح للمجلس الولائي تنفيذ مداولاته بمجرد انقضاء الأجل المحدد والمنصوص عليه، 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.¹

وتجسد المادة 55 التصديق الصريح، وذلك من خلال ضرورة خضوع المداولات للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة، وتوحي إلى اتساع مجال رقابة الوصاية بحيث ضيقت إلى حد كبير من سلطة المجالس المنتخبة، ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية، وليس من تاريخ صدورها أو إمضائها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهو ما يوحي كذلك بأن الإدارة المركزية لاتزال ترى أن الجماعات الإقليمية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة، مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الاستقلالية الكاملة.²

¹ أمير حيزيه، المرجع السابق، ص 37.

² عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 105.

الفرع الثاني: الإلغاء البطلان

من الطبيعي أن تصدر المجالس المنتخبة العديد من القرارات، منها ما يكون مطابقاً لمبدأ المشروعية وتكون متفقة مع السياسة العامة للدولة، وهذه القرارات لاتخضع للإلغاء ومنها قرارات لا تتفق مع مبدأ المشروعية، ولا تكون منفذة للسياسة العامة للدولة وخارجة عن حدودها وهذا النوع من القرارات هو الذي يخضع للرقابة من قبل السلطة الوصية وتكون عرضة للإلغاء.¹

والإلغاء هو إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قراراً صادراً عن المجلس الشعبي الولائي، نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية ولمسأسه بمصلحة عامة، على أن يستند البطلان بالضرورة إلى نص قانوني يخول هذه السلطة، وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.²

ويتم إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إما لبطلانها المطلق أو النسبي.

أولاً: البطلان المطلق: تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداوات التي أوردتها المادة 53 من القانون 07/12 حيث نصت على ما يلي: تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات ...، إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة فإنه يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار بطلانها.

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 181.

² صالح فواد، المرجع السابق، ص 113.

وهي حالات سبق وأن أشار إليها المشرع في قانون البلدية 09/90، مع الإشارة إلى أن قانون الولاية لسنة 1990 اكتفى بالمداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات دون المداولات المخالفة للدستور، إلا أنه استدرکها في القانون الحالي 07/12.

إن المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها هي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قوانين الجماعات المحلية، خاصة وأن المجالس المنتخبة تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة.

- تبطل بقوة القانون المداولات غير المحررة باللغة العربية.
- تبطل بقوة القانون المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.
- تبطل بقوة القانون المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.
- تبطل بقوة القانون المداولات التي تجرى خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 من القانون 07/12.

ونشير في النهاية إلى أن الأسباب الثلاثة الأخيرة، ينفرد بها قانون الولاية 07/12 ولم يتم التطرق إليها في قانون البلدية في المادة 59 منه، وهذا دليل على أن المشرع وسع في نطاق الإلغاء الوجوبي البطلان المطلق للمداولات بإضافة أسباب جديدة خص بها المشرع المجلس الشعبي الولائي تحديدا.

وقد حملت المادة 53 من القانون 07/12 حكما مفاده أنه في حالات البطلان المطلق بقوة القانون، يتعين رفع دعوى قضائية أمام المحكمة المختصة من أجل إقرار بطلان المداولات،

حيث كان يعلن عن بطلان المداولة بقرار مسبب من وزير الداخلية، وكان بإمكان رئيس المجلس الشعبي الولائي رفع دعوى باسم الولاية أمام مجلس الدولة في القانون القديم، أما في ظل القانون الجديد فقد صار الأمر يعرض على المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً.¹

ويقر البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي لأحد الأسباب التالية:

أ – عدم الاختصاص: حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الولائي وتكون متجاوزة وخارجة عن صلاحياته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.²

ب – مخالفة القانون: ضمناً وسعياً لتجسيد مبدأ سيادة القانون تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة إذا كانت مخالفة للقانون بمفهومه الواسع.

ج – مخالفة الشكل والإجراءات: إن المداولات التي تكون مخالفة للأشكال والإجراءات التي حددها القانون تعد باطلة بطلاناً مطلقاً ولا يترتب عليها أي أثر قانوني.³

ثانياً: البطلان النسبي

يعرف أيضاً باصطلاح القابلية للإبطال وقد نصت المادة 55 من القانون 07/12 على إمكانية إبطال المداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي الولائي وتكون لهم مصلحة شخصية في موضوع المداولة سواء بصفتهم الشخصية أو كوكلاء، والحكمة من

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 333.

² ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق ص 168.

³ محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، المرجع السابق، ص 168.

إبطال هذه المداولات واضحة، حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس الشعبي الولائي ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد الأعضاء عن كل شبهة.

أما فيما يخص الأداة القانونية لممارسة سلطة إلغاء مداولات المجلس الولائي، فإنها تلغى بعد رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة من قبل الوالي وفي أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة، كما يمكن للوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية أن يثير البطلان في غضون 15 يوما الموالية لاختتام الدورة التي جرت فيها المداولة المعنية.¹

كما يمكن أيضا إلغاء هذه المداولة من طرف الناخب أو المكلف بالضريبة، وذلك في خلال 15 يوما من إشهار المداولة، وينبغي إرسال الطلب بذلك عن طريق البريد بموجب رسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام، ويترتب على طلب الإلغاء سواء من الناخب أو المكلف بالضريبة أو الوالي تأجيل تنفيذ المداولة محل طلب الإلغاء.

إن البطلان النسبي في القانون 07/12 يكون بطلب من الوالي، ولم يقتصر على صاحب المصلحة بل امتد إلى كل ناخب أو مكلف بالضريبة وقد اشترط المشرع توفر عنصر المصلحة الذي يتماشى مع المبادئ العامة للتقاضي، فاستنادا لنص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إذ لايجوز التقاضي مالم تكن للمتقاضي صفة أو مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون.

وقد أجاز المشرع في قانون البلدية وتحديدا في المادة 61 منه لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن الجهة الوصية وهي إحدى

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 148.

الضمانات المقررة لاستقلالية الجماعات المحلية، في حين في قانون الولاية 07/12 نسجل زوال هذه الضمانة.

الفرع الثالث: الحلول

أولا- تعريف الحلول:

يعد التصديق والإلغاء من قبل الإدارة المركزية على الأعمال الإيجابية للمجالس المحلية بمعنى أن الإدارة المحلية بمختلف مستوياتها تأتي بعمل، أي الإقدام على إصدار قرار بإنشاء مرفق معين أو فرض ضريبة محددة، بمعنى آخر أن الإدارة المحلية أفصحت عن إرادتها بغرض إتيان مصلحة محلية.

لكن الأمر يختلف حال الحلول كوسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة مكلفة بالقيام بعمل معين خلال مدة محددة، وذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة، ومع ذلك تقاعست عن القيام به وفي هذه الحالة وبعد إنذار الإدارة المحلية من قبل الإدارة المركزية، تستطيع هذه الأخيرة أن تقوم بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، وهو ما يطلق عليه بالرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في

الاختصاص¹.

والحلول هو أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة إلى الإدارة المحلية والتي حددها القانون بشروط معينة

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 186.

وذلك بإصدار قرارات تنفيذية لهذه الأعمال، سواء لتحل محل القرارات غير المشروعة أو التي تتعارض مع الصالح العام، وعليه يكون الحل أحد الوسائل الممكنة للرقابة متى كان هناك امتناع من قبل الإدارة المحلية عن القيام بأحد التزاماتها المنصوص عليها في القانون.¹

ويأخذ الحل صوراً متعددة أهمها:

أ- **الحل المباشر:** وبمقتضاه تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه.²

ب- **الحل عن طريق إرسال مندوب خاص:** يتمثل حل سلطة الوصاية في إرسال مندوب خاص ومفوض من قبلها يتولى إدارة مرفق معين، توضع تحت تصرفه كل الوسائل وتعتبر القرارات الصادرة عنه كأنها صادرة عن الإدارة المحلية، وتلتزم الهيئات المحلية بالقرارات التي يصدرها المندوب الخاص كما لو كانت صادرة عنها.³

إن سلطة الحل ليست سلطة مطلقة إنما هي سلطة مقيدة ومشروطة ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحل إلا بتوفر ثلاثة شروط وهي:

- أن يكون القانون قد نص عليه صراحة ولا يجوز الحل إلا في الحالات التي حددها القانون.

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، المرجع السابق، ص 187.

² عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 181.

³ إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 153.

-الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الإدارة ملزمة بالتصرف قانونا، وإذا كان للإدارة المحلية سلطة تقديرية في اتخاذ القرار وامتنعت عنه فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحل محلها.¹

- يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتوجيه إنذار صريح للهيئة اللامركزية، فإذا امتنعت رغم ذلك مارست الإدارة المركزية سلطتها في الحل.

ونظرا لوجود الوالي كمثل للسلطة المركزية، فإن حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة مقارنة مع حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي وهي تتمثل أساسا في:

1- حالة النفقات الإجبارية: إذا لم يصوت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية في الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية فإن السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تقوم تلقائيا بتسجيل النفقات التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به وهذا وفقا للمادة 163 من القانون 07/12 التي جاء نصها كمايلي: تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به.

2- حالة عدم التوازن: عند وضع الميزانية الأولية للولاية موضع التنفيذ فإنه قد يظهر عجز مالي في بعض أبوابها وفصولها فيؤثر على مبدأ التوازن الذي تقوم عليه الميزانية، وعندها يجب على المجلس الولائي التدخل لامتصاص هذا العجز، لكن في

¹ ابراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 154.

حالة تخلفه عن ذلك يتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية لاتخاذ الإجراءات اللازمة، والإذن بامتصاص العجز الواقع وهذا وفقا للمادة 169 من القانون 07/12: عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فإنه يجب اتخاذ جميع التدابير... وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.

تنص المادة 168 من القانون 07/12 عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فان الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لاتعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167، في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير اللازمة لضبطها.

وسلطة حلول وزير الداخلية ووزير المالية محل المجلس الشعبي الولائي تنصب على ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وامتصاص عجزها عند التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس الشعبي الولائي بذلك طبقا للمواد 167، 168، 169 من القانون 07/12.¹

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 155.

ثانيا: أثر سلطة الحلول:

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء العمل الذي هو من صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، وهذا على الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول.

ويظهر ذلك جليا من خلال سلطة الحلول المالي الذي تتمتع به السلطة الوصية والذي يمكن تبريره بفكرة " كل من يمول يراقب" وهو ما انجر عنه سلبيات كثيرة مما يقيد صلاحيات وأعمال الجماعات الإقليمية باعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية، وفي مقابل ذلك فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية.¹

فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية، يجب أن تقوم على مبدأ أساسي وهو استقلاليته في تسيير شؤونها المحلية لتمكينها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية .

ومنه على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة، لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية، وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها.²

¹ عبد القادر موفق، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، د م، العدد 2، 2007، ص 106.

² مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 44.

الفرع الرابع: حل المجلس الشعبي الولائي

تتم رقابة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في صورة واحدة حاليا وهي إجراء الحل والذي يعني إنهاء مهامه بإزالتة قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية.¹ ونظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجلس الولائي، بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على حصر الأسباب المؤدية إلى تفعيل هذه الآلية وذلك بموجب نص المادة 48 من القانون 07/12.

إذن فالرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة تتمثل في حله بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي إليه.²

وكان قانون الولاية لسنة 1969 المادة 44 منه يخول السلطة المركزية حل المجلس الشعبي الولائي أو توقيفه وتعطيله لمدة لا تتجاوز شهرا، بينما لا يخول قانون الولاية الحالي 07/12 للسلطة المركزية توقيف المجلس الشعبي الولائي.

حيث يسمح لها فقط بحله وحتى لا يترك مجال السلطة التقديرية واسع لجهة الوصاية وحرصا على استقرار الأوضاع ومصالح المواطنين نظم المشرع في المواد 47، 48، 49، 50 من القانون 07/12 حالات وأسباب حل المجلس الشعبي الولائي.

أولا: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي:

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 156.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 133.

كما هو الحال في قانون البلدية سابقا نص قانون الولاية 07/12 على مجموعة من الحالات التي تشكل أسباب لحل المجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب نص المادة 48 منه والتمثلة في:

1- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس، وهي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات المكونة للمجلس. - حالة خرق أحكام دستورية: إذ تعد ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل وهذا أمر منطقي ونظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام، وبديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه هو الحل.¹

2- إلغاء انتخابات جميع الأعضاء: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي قد تعود بالأساس إلى مخالفة أحكام قانون الانتخابات، كالكشف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.²

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 من القانون 07/12، أو حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.³

- حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس، ويصبح الإبقاء عليه مصدر لاختلال خطير تم إثباته ومن طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، ويطلق على هذه الحالة

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 343.

² عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 14.

³ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 156.

اصطلاح حالة الانسداد، ولقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذا الاختلاف وطبيعته

صراحة وذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.¹

- حالة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: سلطة حل المجلس الشعبي الولائي:

تنص المادة 47 من القانون 07/12 على ما يأتي: يتم حل المجلس الشعبي الولائي

وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

وحرصا على استقرار الأوضاع اشترط القانون 07/12 ضرورة إجراءات انتخابات تجديد

المجلس الشعبي الولائي المحل في اجل أقصاه ثلاثة 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في

حالة المساس الخطير بالنظام العام.²

ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجرائها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية، وتنتهي

الفترة الانتخابية للمجلس المنتخب الجديد عند انتهاء الفترة الباقية، وإجراء التجديد العام.

وحفاظا على التمثيل والاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس بضمانات

وإجراءات تتمثل في تقديم تقرير من وزير الداخلية كجهة وصاية، وإصدار مرسوم رئاسي

عن رئيس الجمهورية ينشر في الجريدة الرسمية.³

¹ بو عمران عادل، المرجع السابق، 117.

² سيبوط علي، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد

خضير بسكرة، الجزائر، 2013، ص 47.

³ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق نص 156.

ثالثا: آثار ونتائج حل المجلس الشعبي الولائي:

تنص المادة 49 من قانون الولاية على مايلي في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية ... تنصيب المجلس الجديد.

وانطلاقا من نص المادة 49 من القانون 07/12 يترتب على حل المجلس الولائي مايلي:

- تسحب صفة العضوية بالمجلس الولائي من جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية، دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية.
- يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة أيام التي تلي الحل مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الولائي الجديد.

- تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال ثلاثة 3 أشهر الموالية للحل إلا إذا تبقت عن التجديد العادي مدة سنة فقط.¹

رابعا: اثر سلطة الحل: رغم أن المجالس الشعبية الولائية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها وهي الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات، ومع ذلك يمكن لجهة الوصاية أن تتدخل وتنتهي الوجود القانوني لهذه المجالس استنادا للأسباب التي ذكرها

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 159.

المشروع على سبيل الحصر وهذا في حد ذاته يعد مساسا واضحا بمبدأ الاستقلالية وعامل
لزعزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية.¹

كما أن الزيادة الملحوظة لعدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها خاصة
وأن المشروع يسير نحو سياسة التوسع في حالات الحل وهو ما تؤكد القوانين الحالية وهذا
بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلي.

وللوصول إلى تنمية محلية حقيقية يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لذلك، والتي من
أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، ومن أجل إعطاء المكانة اللائقة للمجالس
المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل والتخفيف من حدة
الوصاية، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية هذه الوسيلة الخطيرة على
الكيان القانوني للمجالس المحلية المنتخبة.

¹ أمير حيزيه، المرجع السابق، ص 20.

تعتبر الوصاية الإدارية ركنا من أركان اللامركزية الإدارية فهي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي، فمتى وجد شخص معنوي يتمتع بكيان ذاتي مستقل فإن القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته تعتبر قرارات وصائية، بخلاف وحدات الجهاز الإداري غير المستقلة والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، إذ أن الرقابة التي تمارس من تجاهها هي رقابة رئاسية، فهي لا تفترض ولا تمارس إلا إذا نص المشرع عليها صراحة، وهذه الممارسة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون، خلافا للسلطة الرئاسية.

ونجد المشرع الجزائري كرس نظام الرقابة الوصائية وذلك من خلال النص على مظاهر الرقابة الوصائية، والتي تمارس على أعضاء المجلس البلدي، حيث تأخذ عدة أشكال تتمثل في التوقيف والاقالة والاقصاء، كما تمارس أيضا على أعمال المجلس وذلك بإخضاعها إلى رقابة المصادقة أو الالغاء، وأخيرا يمكن للسلطة المركزية التدخل والحلول محل الجهات المحلية، ولا تتوقف حدود الرقابة إلى هذا الحد بل تمتد إلى إمكانية حل المجالس المحلية البلدية والولائية متى توفرت الشروط والمبررات القانونية.

الْأَخْتَامَةُ

الخاتمة

إذا كانت الجماعات المحلية تتمتع بالاستقلالية بما أنها تمثل اللامركزية في جانبها المرفقي فإن ذلك لا يعني قطع كل علاقة بينها وبين سلطة الوصاية، بل تبقى المؤسسة خاضعة لنظام الوصاية كفكرة مقابلة للاستقلالية المطلقة، فمن حق الإدارة المركزية أن تراقب نشاطها بهدف التأكد من عدم خروجها عن المجال المحدد لها، وضمانا لسلامة ومشروعية أعمال الإدارة المحلية، وحفاظا على متطلبات وحدة نظام الدولة الإدارية، ولكن يجب أن تمارس الإدارة العامة المركزية الوصاية، في حدود القانون تطبيقا لقاعدة " لا وصاية بدون نص"، وقد تكون هذه الوصاية على الأشخاص أو الأعمال، فهي وصاية مالية وتقنية أي حسب طبيعة نشاط الإدارة.

وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، وفي النظام المركزي تلتزم الإدارة المحلية بالقرارات التي تصدر عن السلطة المركزية، ويساعد على هذه الترتيب والتدرج الذي يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين الرؤساء والمرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضا في سلم إداري منتظم، فيخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعا تاما وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته.

ولا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لهذه السلطة غير أن هذه الفروع لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها.

وتستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة المحلية أن تفوض السلطة المركزية بعض أعمالها على المستوى المحلي، ويقصد بالتفويض أن تعهد السلطة المركزية صاحبة الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاتها إلى الإدارة المحلية، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المحلي تحت رقابة السلطة التنفيذية.

وللتفويض مزايا عدة فهو من جانب يخفف العبء عن المصالح المركزية، فهو يقوم بنقل جزء من اختصاصات السلطة التنفيذية في المسائل التي تخص الشأن المحلي إلى الهيئات المحلية المنتخبة، ويؤدي من جانب آخر إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال مما يسهل على الأفراد قضاء مصالحهم، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة.

فإن سلطة الوصاية تملك الحل محل الوحدات المحلية عندما تهمل الأخيرة في ممارسة اختصاصاتها أو تخل بالتزاماتها فتفرض اتخاذ إجراء معين كان واجبا عليها طبقا للقوانين واللوائح، حتى لا يتعطل سير المرافق العامة تحل السلطة المركزية محل الوحدات اللامركزية لتتخذ الإجراء المطلوب وذلك باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها.

ولخطورة هذه السلطة وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في ممارسة حق الحل، ألزم المشرع بضرورة وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء التصرف وامتناعها عن ذلك، وقيام السلطة الوصايا بتوجيه إنذار مكتوب إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تدعوها إلى وجوب القيام بالعمل أو الإجراء الذي يفرضه القانون.

ولقد خلصنا إلى أن تبني الأسلوب اللامركزي له عدة مزايا نذكر منها:

- ترسيخ المبادئ الديمقراطية في الإدارة، لأنه يهدف إلى اشتراك الشعب في اتخاذ القرارات وإدارة المرافق العامة المحلية.

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة وإدارة المرافق القومية.

- النظام اللامركزي أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها، خاصة وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية كالثورات واختلال الأمن، لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية التي غالبا ما تأتي متأخرة.

- تقدم اللامركزية الإدارية حلا لكثير من المشاكل الإدارية والبطء والروتين والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفر أيسر السبل في تفهم احتياجات المصالح المحلية وأقدر على رعايتها.

وأما مزايا الوصاية الإدارية فيمكن تلخيصها فيما يلي

- الحفاظ على وحدة الدولة من خلال الرقابة على أعمال الهيئات المحلية التي تستدعي توزيع الوظيفة الإدارية بين الوزارات والهيئات المحلية.

- تجنب النزاعات بين الهيئات اللامركزية والسلطة المركزية لتمتع الاثنين بالشخصية المعنوية ولأن الهيئات المحلية غالبا ما تقدم المصالح المحلية على المصلحة العامة.

- غالبا ما تكون الهيئات اللامركزية أقل خبرة ودراية من السلطة المركزية ومن ثم فهي أكثر إسرافا في الإنفاق بالمقارنة مع الإدارة المركزية، لهذا ففرض الرقابة على هذه الهيئات يؤدي إلى ترشيد النفقات.

إن وجود إختلالات أو تجاوزات يمكن علاجها عن طريق الرقابة أو الوصايا الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية والتي تضمن وحدة الدولة وترسم الحدود التي لا تتجاوزها تلك الهيئات وفي جانب آخر يمكن سد النقص في خبرة الهيئات اللامركزية من خلال التدريب ومعاونة الحكومة المركزية مما يقلل من فرص الإسراف في النفقات والأضرار بخزينة الدولة، ويؤكد ذلك أن اغلب الدول تتجه اليوم نحو الأخذ بأسلوب اللامركزية الإدارية على اعتبار أنه الأسلوب الأمثل للتنظيم الإداري.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب:

- 01- أبوراس محمد الشافعي، القانون الإداري، عالم الكتب، ج 1، دار علم الكتاب، القاهرة، 1984.
- 02- الطهراوي هاني علي، قانون الإدارة المحلية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، جامعة الزرقاوي الأهلية، الأردن 2004 .
- 03- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، د.ط، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة مصر، 2006.
- 04- الطماوي سليمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة مصر، د.ط.
- 05- العبادي محمد وليد، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1995 .
- 06- ألخوري يوسف سعد الله، القانون الإداري العام، الطبعة الثانية، الجزء الأول، دم، 1998.
- 07- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2010.
- 08- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2007.
- 09- بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- 10- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 11- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 12- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، ط1، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2013.
- 13- بعلي محمد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، لجزائر 2004.
- 14- بعلي محمد صغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2002.
- 15- حلمي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر، القاهرة 1980.
- 16- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط 4، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- 17- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج أول، الطبعة الثالثة، الجزائر 2005 .

- 18- د، محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، تعريب أحمد عرب صاصيلا، د، م، ج، الطبعة الثانية 1979 .
- 19- محمد الديداموني محمد عبد ا لعال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية مصر 2008.
- 20- عوابدي عمار، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الجزائر 2007.
- 21- عوابدي عمار، القانون الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، الجزائر 2007.
- 22- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1990.
- 23- فريجة حسين، شرح القانون الإداري، ط. الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
- 24- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت 1981.
- 25- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ت.
- 26 - شيحا إبراهيم عبدا لعزیز، أصول الإدارة العامة، د.ط، دار منشأة المعارف بالأسكندرية، مصر 2004.
- 27- شيحا إبراهيم عبدا لعزیز، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، مصر 1994.
- 28- شنطاوي علي خطار، الإدارة المحلية، طبعة 1، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن 2002 .
- 29-نواف كنعان، القانون الإداري. الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر. والتوزيع، الأردن، . 2008
- 30- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998.
- 31- حسين عبدا لعال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.
- 32- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1989.

ثانياً: النصوص القانونية:

- 01- دستور 1963، الجريدة الرسمية عدد64، الصادرة بتاريخ10/09/1963.
- 02- دستور 1976، الجريدة الرسمية عدد94، الصادرة بتاريخ24/11/1976.
- 03- دستور 1989 صادق عليه الشعب في استفتاء عام يوم 23 فيفري 1989 و صدر في الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.
- 04- دستور 1996 صادق عليه الشعب في استفتاء عام يوم 28 نوفمبر 1996 و صدر في الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
- 05- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات جريدة رسمية العدد الأول.
- 06- الأمر رقم 24/67 مؤرخ في 18/01/1967 المتضمن قانون البلدية، ج.ر عدد 06 لسنة 1967.
- 07- الامر 38/69 مؤرخ في 22/05/1969 المتضمن قانون الولاية، ج.ر عدد 44 لسنة 1969.
- 08- أمر رقم 58.75 مؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
- 09- قانون رقم 08/90 مؤرخ في 07/04/1990 يتضمن قانون البلدية، ج ر عدد 15. الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.
- 10- قانون رقم 09/90 مؤرخ في 07/04/1990 يتضمن قانون الولاية ج ر عدد 15 . الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 106/93 المؤرخ في 05 ماي 1993 المتضمن حل عدة مجالس شعبية بلدية، ج.ر 37 لسنة 1993.
- 12- الأمر رقم 03/05 المؤرخ في 18 يونيو 2005 المتمم للقانون 08/90 المتعلق بالبلدية ج.ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 19 يوليو 2005.
- 13- القانون رقم 08/09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية المؤرخ في 25 فبراير 2008 ج.ر عدد 21 الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.
- 14- قانون رقم 10/11 مؤرخ في 22/06/2011 يتضمن قانون البلدية ج ر 37 الصادرة بتاريخ 22 يونيو 2011.
- 15- قانون رقم 07/12 مؤرخ في 21/02/2012 يتضمن قانون الولاية ج.ر عدد 12 لسنة 2012.
- 16- مرسوم رقم 31/82، المؤرخ في 12/01/1982 المتضمن تحديد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر 04 لسنة 1982.

17- المرسوم 215/94 المؤرخ في 23 / 07 / 1994 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها.

ثالثا: الرسائل الجامعية والمذكرات:

- 1- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2005.
- 02- بن يوسف قاسي، الرقابة الشعبية على الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، الجزائر 2011.
- 03- بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون جامعة الجزائر، 1998.
- 04- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2010 .
- 05- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق بن عكنون جامعة الجزائر، الجزائر، 2010.
- 06 - رابعي إبراهيم، استقلالية الجماعات المحلية (الضمانات و الحدود)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة عنابة، 2005 .
- 07- أمير حيزيه، الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح، 2013.
- 08- سبيوط علية، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، لجزائر، 2013.
- 09- عبه جلول، الرقابة الوصاية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
- 10- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
- 11- رحموني مباركة، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.
- 12- تينة عبدا لحليم، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014.

13- غزال عبد الحميد، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

رابعاً: البحوث والمقالات

- 1- مصطفى دريوش، الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، مجلة النائب، العدد الأول، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، د.ت.
- 2- بوضياف عمار، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد الأول، 2010.
- 3- أبو زيد فهمي مصطفى، نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة، العدد الأول، يونيو 1961.
- 4- بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، كلية الحقوق، بسكرة، . العدد السادس، 2009.
- 5- بوضياف عمار، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ماي 2009 .
- 6- الحسبان عيد احمد، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة، دراسات علوم الشريعة القانون 2007.
- 7- بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع، طاكسينج كوم للدراسات.
- 9- موفق عبد القادر، الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 2، 2007 .
- 10- فياض عبد المجيد، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر " ، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع.
- 11- محمود حمدي عادل، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مجموعة رسائل دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا.
- 12- القباني بكر، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الاقتصاد، السنة 1984.

خامسا: المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- René Chapus : Droit administratif général, delta, 9ème édition, tome, Paris, 1995
- 2- Jacques Dembour «Les actes de la tutelle administrative en droit belge» Bruxelles, 1955.
- 3- Ahmed Mahiou « Les collectivités locales en Algérie, annuaire de l'Afrique du nord, 1969
- 4- Maspétiol et Laroque« la tutelle administrative; paris» 1930.
- 5- Lahcene seriak «l'organisation et le fonctionnement de la commune» ENAC, Alger 1998.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
	الإهداء
	التشكرات
02	مقدمة
08	الفصل الأول: الإطار العام لرقابة الوصاية
09	تمهيد
10	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والنظري لرقابة الوصاية
11	المطلب الأول: مفهوم رقابة الوصاية
12	الفرع الأول: تعريف رقابة الوصاية
17	الفرع الثاني: خصائص رقابة الوصاية
21	الفرع الثالث: تمييز رقابة الوصاية عن النظم القانونية المشابهة لها
30	المطلب الثاني: مشروعية رقابة الوصاية
31	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لرقابة الوصاية
32	الفرع الثاني: أهداف رقابة الوصاية ومبرراتها
38	المبحث الثاني: سلطات رقابة الوصاية
39	المطلب الأول: حدود سلطات رقابة الوصاية
39	الفرع الأول: سلطات الوصاية المركزية
45	الفرع الثاني: سلطات الوصاية غير المركزية
46	الفرع الثالث: سلطات الوصاية اللامركزية
48	المطلب الثاني: ضوابط ممارسة رقابة الوصاية الإدارية
48	الفرع الأول: احترام النصوص القانونية القيد التشريعي
49	الفرع الثاني: احترام اختصاص وأغراض وأهداف رقابة الوصاية
50	الفرع الثالث: القيد الوارد على كيفية استعمال رقابة الوصاية
51	خلاصة
52	الفصل الثاني: ممارسات رقابة الوصاية على الجماعات المحلية وآثارها
53	تمهيد
55	المبحث الأول: رقابة الوصاية على البلدية وآثارها
56	المطلب الأول: آليات رقابة الوصاية الإدارية على المجلس البلدي
57	الفرع الأول: التوقيف

59	الفرع الثاني: الإقصاء
61	الفرع الثالث: الإقالة
65	المطلب الثاني: رقابة الوصاية على أعمال الأعمال الإدارية للبلدية
66	الفرع الأول: التصديق
69	الفرع الثاني: الإلغاء أو البطلان
75	الفرع الثالث: الحلول
77	الفرع الرابع: حل المجلس الشعبي البلدي
81	المبحث الثاني : رقابة الوصاية على الولاية وأثارها
81	المطلب الأول: رقابة الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الولائي
83	الفرع الأول: التوقيف
85	الفرع الثاني: الإقصاء
88	الفرع الثالث: الإقالة
90	المطلب الثاني : رقابة الوصاية على الأعمال الإدارية للولاية
91	الفرع الأول: التصديق
94	الفرع الثاني: الإلغاء البطلان
99	الفرع الثالث: الحلول
104	الفرع الرابع: حل المجلس الشعبي الولائي
109	خلاصة
111	الخاتمة
116	المراجع
123	الفهرس
125	الملخص

الملخص:

تقوم فلسفة اللامركزية الإدارية على خلق هامش من التوازن بين الهيئة المحلية و السلطة المركزية من خلال بعث إستقلالية الجماعات المحلية و تعزيزها من جانب، و بمنح السلطة المركزية وصاية على هذه الوحدات من جانب آخر.

وطبيعي أن يكون نجاح اللامركزية المأمولة مرهون بتحقق هذا التوازن، فالإستقلالية المطلقة للهيئات المحلية تشكل تهديدا مباشرا لدولة القانون و لسيادتها، كما أن الرقابة المتشددة من شأنها إلغاء وجود الهيئات المحلية و تشويه الطبيعة القانونية والواقعية للتنظيم الإداري اللامركزي، وعليه فمن الضروري الإبقاء على سلطة الدولة على الصعيد المحلي دون إلغاء وجود تلك الهيئات المحلية أو إعاقتها. تعتبر الرقابة الادارية (رقابة الوصاية)، من أهم الآليات القانونية التي يتم من خلالها تقييم أداء المجالس المحلية المنتخبة ، و ضمان احترامها لقواعد المشروعية ، و حتى تحقق هذه الرقابة فاعليتها لا بد أن يتم الموازنة بين استقلالية المجالس المحلية المنتخبة و اعتبارات المشروعية.

الكلمات المفتاحية:

اللامركزية الإدارية، رقابة الوصاية، الرقابة الإدارية، الجماعات المحلية، الإستقلالية، التفويض.

Summary:

The philosophy of administrative decentralization is based on creating a margin of balance between the local authority and the central authority by reviving and strengthening the autonomy of local groups on the one hand, and granting the central authority guardianship over these units on the other hand.

It is natural that the success of the hoped-for decentralization depends on the realization of this balance. The absolute independence of local bodies constitutes a direct threat to the rule of law and its sovereignty, and strict control would cancel the existence of local bodies and distort the legal and realistic nature of the decentralized administrative organization, and therefore it is necessary to maintain the authority of the state on at the local level without canceling or impeding the existence of these local bodies.

Administrative control (guardianship control) is one of the most important legal mechanisms through which the performance of the elected local councils is evaluated, and their respect for the rules of legality is ensured.

key words:

Administrative decentralization, guardianship control, administrative control, local communities, autonomy, delegation.