

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق LMD



الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

- سامية بلجراف

إعداد الطالبة:

- حسينة شاوش اخوان

الموسم الجامعي: 2012/2011

الخاصة

إن أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلالية الهيئات المحلية، و ذلك من خلال تطبيقه للرقابة الإدارية المشددة على هذه الهيئات حيث تمس هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين منفردين و مجتمعين في شكل مجالس، كما تعدت الرقابة إلى أعمال هذه المجالس، وبذلك كانت السلطة المركزية متدخلة في كل مجالات عمل الهيئات المحلية.

فإذا كان فرض الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في ظل القوانين السابقة مبررا و ذلك نظرا لحدائثة هذه الهيئات و ضعفها، و عدم قدرتها على تسيير شؤونها بنفسها نتيجة نقص الإطارات و ذوي الخبرة و التجربة، فإن استمرار هذه الرقابة-بل و تشديدها- في الوقت الراهن لا مبرر له، خاصة في ظل الإصلاحات السياسية السائدة في الجزائر في سبيل استكمال الصرح الديمقراطي و تجسيده بصورة حقيقة لا صورية.

وبناء عليه كان من الضروري أن يكون التعديل الوارد على قانون الولاية و البلدية بطريقة يفسح فيها المجال لحرية أكبر للهيئات المحلية عند ممارسة نشاطها و اختصاصاتها و تنفيذ برامجها المحلية، بدلا من توسيع نطاق تدخل السلطة المركزية في شؤونها.

إضافة إلى ذلك كان من الأفضل لو طبق المشرع نظام الرقابة الإدارية الموحدة، و ذلك بأن تمارس الرقابة على البلديات من قبل جهة مركزية واحدة و هي الوزارة المشرفة على الولاية، ولا تمارس أي رقابة ولائية على البلديات، ذلك أن التعدد في جهات الرقابة يؤدي إلى العديد من العيوب.

و تقاديا لتلك السلبيات الناتجة عن تعدد جهات الرقابة الإدارية، فإنه يمكننا الاعتماد على أنواع أخرى للرقابة تضمن لنا عدم حيدة الهيئات المحلية عن قواعد الشرعية منها: الاعتماد على الرقابة الحزبية و التنظيمات السياسية، الرقابة الشعبية، دون أن ننسى ما للرقابة القضائية من تأثير خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل للتطوير لمجابهة كافة الخروقات التي يمكن أن ترتكبها الهيئات المحلية، بالإضافة إلى وجود مجلس المحاسبة الذي يمكنه القيام بدور رقابي على عمل الهيئات المحلية.

الفهرس

أ.....	مقدمة.....
20-5.....	الفصل الأول: الهيئات الإدارية المحلية.....
6.....	المبحث الأول: الولاية.....
7.....	المطلب الأول: المجلس الشعبي الولائي.....
7.....	الفرع الأول: تكوين المجلس الشعبي الولائي.....
10.....	الفرع الثاني: نظام سير أعمال المجلس الشعبي الولائي.....
11.....	الفرع الثالث : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.....
12.....	المطلب الثاني: الوالي.....
12.....	الفرع الأول: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة.....
13.....	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للولاية.....
14.....	المبحث الثاني: البلدية.....
15.....	المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي.....
15.....	الفرع الأول: تشكيلة المجلس البلدي.....
16.....	الفرع الثاني: نظام سير المجلس الشعبي البلدي.....
17.....	الفرع الثالث: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي.....
18.....	المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي.....
19.....	الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية.....
20.....	الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة.....
34-22.....	الفصل الثاني: ماهية الرقابة الإدارية.....
23.....	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.....
24.....	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية.....
24.....	الفرع الأول: المقصود بالرقابة الإدارية.....
26.....	الفرع الثاني : التمييز بين الرقابة الإدارية والسلطة المركزية.....
29.....	المطلب الثاني : مبررات الرقابة الإدارية.....
29.....	الفرع الأول: احترام المشروعية.....

30.....	الفرع الثاني : احترام المصلحة العامة.
31.....	المبحث الثاني : حدود وأساليب الرقابة الإدارية.
31.....	المطلب الأول : حدود الرقابة الإدارية.
33.....	المطلب الثاني : أساليب الرقابة الإدارية
33.....	الفرع الأول : الرقابة في النظام الانجليزي.
34.....	الفرع الثاني : الرقابة في النظام الفرنسي.
63-38.....	الفصل الثالث: مظاهر الرقابة الإدارية.
39.....	المبحث الأول: الرقابة على الولاية.
40.....	المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
40.....	الفرع الأول: الإقالة "الاستقالة الحكيمة".
41.....	الفرع الثاني: التوقيف.
42.....	الفرع الثالث: الإقصاء.
44.....	المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
44.....	الفرع الأول: التصديق.
46.....	الفرع الثاني: البطلان.
49.....	المطلب الثالث: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي.
49.....	الفرع الأول: أسباب الحل.
50.....	الفرع الثاني: آثار الحل.
51.....	المبحث الثاني: الرقابة على البلدية.
52.....	المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
52.....	الفرع الأول: التوقيف.
54.....	الفرع الثاني: الإقالة.
56.....	الفرع الثالث: الإقصاء.
57.....	المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
58.....	الفرع الأول: التصديق.
59.....	الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان).

60.....	الفرع الثالث: الحلول
61.....	المطلب الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
62.....	الفرع الأول: أسباب الحل
62.....	الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل
63.....	الفرع الثالث: آثار الحل
65.....	الخاتمة
67.....	قائمة المراجع
71.....	الفهرس

الفصل الأول :

الهيئات الإدارية المحلية

من النادر أن يقوم التنظيم الإداري في دولة ما على الإدارة المركزية وحدها ، فالسائد أن يعرف بجانبها أشخاصا اعتبارية عامة تقوم داخل الدولة ، وهي التي تكوّن ما يسمى اللامركزية.

فقد يرى المشرع أن الأجزاء المختلف لإقليم الدولة تتباين فيما بينها من النواحي الجغرافية الاقتصادية وكذا الاجتماعية بحيث يتعذر معاملتها في كل شيء معاملة مماثلة وهو ما يؤدي إلى أن تظهر في كل جزء - بجانب المصالح القومية التي تهتم الدولة ككل - مصالح محلية يكون من الأنسب تركها للقائنين فيها لمعالجتها عن كثب وعن طريق هيئات يختارون مسيرتها من بينهم، ولا تخضع لرقابة السلطة المركزية إلا بقدر، وسبيل المشرع إلى ذلك هو إنشاء سلطات إدارية محلية منتخبة تباشر كل منها نشاطها على جزء من إقليم الدولة ، يمثل دائرته المكانية، ويتكون عنصره الشخصي من الأفراد القاطنين فيه ، وهكذا تظهر إدارة تتسم بأنها لامركزية وإقليمية، وتعتبر هذه الصورة أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية.

ونظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها فإن اللامركزية الإقليمية أو ما يسمى " الإدارة المحلية " عادة ما تبني على أساس دستوري ، حيث تنص المادة 15 من دستور 1996 فقرة 1 على أن « الجماعات الإقليمية للدولة هي : البلدية والولاية »

وذلك ما سنتعرض له في هذا الفصل محاولين إبراز النظام القانوني للإدارة المحلية في

الجزائر من خلال المبحثين التاليين :

- المبحث الأول : الولاية .
- المبحث الثاني : البلدية .

المبحث الأول : الولاية

عرفت المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21-02-2012 بأنها⁽¹⁾: " الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة " .

ويتم إنشاء الولاية بقانون، ويحدد اسمها ومركزها الإداري وكذا التعديل في حدودها الإقليمية بموجب مرسوم يصدر بناء على تقرير وزير الداخلية باقتراح من المجلس الشعبي الولائي وذلك حسب المادتين 9 و 10 من ذات القانون .
تتميز الولاية بمجموعة من الخصائص أهمها :

1-وحدة إدارية لامركزية إقليمية أي منحت جزء من سلطة الدولة على أساس جغرافي لا فني .

2-وحدة إدارية لامركزية نسبية : كون أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبين في حين الوالي معين .

3-التمتع بالشخصية المعنوية : فهذه الشخصية تتمتع بها الولاية وليس المجلس الشعبي الولائي الذي يعد هيئة تعبر عن إرادتها .

4-القيام باختصاصات متعددة: حيث تضطلع الولاية كهيئة إدارية لامركزية بالمهام الاقتصادية والاجتماعية وكذا الثقافية في إقليم الولاية.⁽²⁾

تنص المادة 2 من قانون الولاية 07-12 على أن : " للولاية هيئتان هما :

-المجلس الشعبي الولائي

-الوالي

ومنه فإن الولاية تتشكل من هيئتان : الأولى تداولية تتمثل في المجلس الشعبي الولائي،والثانية تمثيلية وتنفيذية تتمثل في والي الولاية . مما يجعلنا نقوم بتقسيم هذا المبحث كما يلي :
- المطلب الأول : المجلس الشعبي الولائي
- المطلب الثاني : الوالي .

المطلب الأول : المجلس الشعبي الولائي

(1) القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج.ر: 12 المؤرخة في 29/02/2012.

(2) فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري. مطبعة عمار قرفي،باتنة ، 2001،ص.ص.179.180.

تحتل المجالس الشعبية الولائية مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا ، فهي زيادة على كونها وجها من أوجه اللامركزية ، تمثل أداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية ومشاركتها في التخطيط والتسيير وكذا التنفيذ ، كما أنها أجهزة رئيسية للدولة تضطلع من خلالها عن آراء وانشغالات المواطنين في مختلف القضايا ، وتسهر بواسطتها على الإسراع بإنجاز المشاريع والبرامج في انسجام وتعاون وتكامل لبلوغ المطامح البعيدة وتحقيق الأهداف السامية.⁽¹⁾ ولمعالجة النظام القانوني للمجلس الشعبي الولائي سنتعرض فيما يلي إلى : تكوين المجلس الشعبي الولائي، وسير أعماله وكذا مختلف الاختصاصات المنوطة له .

الفرع الأول : تكوين المجلس الشعبي الولائي :

باعتبار أن المجلس الشعبي الولائي الهيئة التي تجسد مبدأ الديمقراطية الإدارية ومبدأ المشاركة الشعبية على مستوى الولاية ، فإن لابد أن يتم تكوين هذا المجلس بواسطة انتقاء جميع أعضائه عن طريق الاقتراع العام والسري والمباشر⁽²⁾ ، لعهددة مقدرة بخمس سنوات كاملة .

ويتم انتخاب الأعضاء من قوائم المرشحين الأحرار، أو القوائم التي يقدمها الأحزاب المعتمدة وتقدم القوائم بضعف عدد المقاعد التي توزع على الدوائر الانتخابية، ويتراوح عدد أعضاء كل مجلس ما بين 35 و 55 عضو حسب عدد السكان⁽³⁾، وذلك طبقا لنص المادة 82 من قانون الانتخابات 01-12.⁽⁴⁾

يطرح النظام الانتخابي الولائي البحث في جملة من القواعد القانونية، والتي تدور أساسا حول المسائل الرئيسية التالية : الناخب، المنتخب والعملية الانتخابية .

أولا : الناخب

(1) حسين فريجة، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص.ص. 170، 171.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري (النشاط الإداري) . ديوان المطبوعات الجامعية، ج 1، ط1، الجزائر، 2002، ص. 255.

(3) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص.ص. 112، 113.

(4) القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر: العدد الأول الصادر في

تنص المادة 50 من الدستور الجزائري على أنه : " لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب " ، وبالرجوع إلى المادة 3 من قانون الانتخابات 01-12 والتي تنص على انه : " يعد ناخبا كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع ، وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به "

وعليه فإن كل من تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها في المادة أعلاه وجب عليه التسجيل في القائمة الانتخابية حسب ما هو منصوص عليه في قانون الانتخابات⁽¹⁾. وبالرغم من إجبارية التسجيل في القائمة الانتخابية، غير أن المشرع لم يأت بالجزاء المترتب عن عدم التسجيل في هذه القائمة، وكننتيجة حتمية لعملية التسجيل في القائمة الانتخابية يسلم المواطن بطاقة خاصة بالانتخابات تسمى بطاقة الناخب⁽²⁾.

ثانيا : المترشح

بالرجوع إلى قانون الانتخابات نجده ينص على مجموعة من الحالات والشروط القانونية الواجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي ، والتي سنوردها كما يلي :

1- الشروط الواجب توافرها في المترشح :

• لقد اشترط المشرع في المترشح أن يتوفر على الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من قانون الانتخابات - أي شروط الناخب - وأن يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها .

• أن يكون بالغا من العمر 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع.

• أن يكون ذا جنسية جزائرية .

• أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

• أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في القانون ولم يرد اعتباره.

• أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

(1) انظر المادتين 6 و 8 من قانون الانتخابات 01-12.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري). دار الهدى، ج1، الجزائر، 2010، ص.ص.113،114.

إضافة إلى شروط شكلية أخرى نص عليها القانون كعدم الترشح في أكثر من قائمة انتخابية واحدة عبر الوطن، ومنع الترشح في قائمة واحدة لأكثر من مترشحين ينتميان إلى أسرة واحدة وغيرها⁽¹⁾.

2- حالات عدم القابلية للانتخاب: حيث انه لا يجوز الجمع بين العضوية في المجلس الشعبي الولائي وبعض الوظائف المقررة قانونا⁽²⁾، مثل القضاء، الشرطة، الجيش وغيرها كما أنه لا يجوز انتخاب من كان يمارس في الولاية الوظائف التالية: أمين خزانة في الولاية، الولاية رؤساء الدوائر، رؤساء المصالح للإدارات المدنية بالدولة القائمون بالوظيفة بالولاية وغيرهم⁽³⁾.

غير أنه يجدر التنبيه إلى أن حرمان تلك الفئات ليس مطلقا، وإنما يتعلق بعاملين:

- **العامل الزمني:** بحيث لا يجوز لهذه الفئات الترشح إلا بعد مرور سنة كاملة على عملهم بذلك الإقليم.

- **العامل المكاني:** إذ يجوز لهذه الفئات الترشح رغم قيام الصفة لكن في إقليم غير الذي يمارسون فيه وظائفهم⁽⁴⁾.

ثالثا: العملية الانتخابية

تستدعي العملية الانتخابية التحضير لها بمجموعة من الإجراءات، والتي تم تحديدها بدقة من خلال قانون الانتخابات، وتتمثل أهم هذه الإجراءات في:

1- استدعاء هيئة الناخبين: وهو الإعلان الرسمي عن يوم إجراء الانتخابات، ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي خلال الثلاثة أشهر التي تسبق اليوم المحدد لإجراء الانتخابات.

(1) انظر المادة 76 من قانون الانتخابات 12-01.

(2) انظر المادة 83 من قانون الانتخابات 12-01.

(3) جعفر انس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1988،

ص. 51

(4) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 116.

2- الاقتراع : يفتح الاقتراع على الساعة الثامنة صباحا، ويختم في ذات اليوم على الساعة السابعة مساء، إذ يدوم الاقتراع يوما واحدا، وللوالي عند الاقتضاء وبترخيص من وزير الداخلية تقديم ساعة افتتاح الاقتراع أو تأخير اختتامه في بعض البلديات.⁽¹⁾

3- الفرز وإعلان النتائج: تتطلق عملية الفرز مباشرة بعد إنهاء عملية التصويت، وذلك بصورة علنية أمام الجمهور، ويجب أن تكون عملية الفرز دقيقة ومضبوطة لضمان نزاهة الانتخابات.

وبعد أن تجمع النتائج المسجلة على مستوى كل بلدية ، تسلم النتائج للجنة الانتخابات الولائية التي تقوم بمراجعة النتائج النهائية وإعلانها للجمهور.

الفرع الثاني : نظام سير أعمال المجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة مداولة ، يعقد أربع دورات عادية في كل عام مدة كل دورة 15 يوما، يمكن تمديدها عند الاقتضاء بقرار صادر عن أغلبية أعضائه أو بطلب من والي الولاية⁽²⁾، كما يمكن للمجلس أن يعقد دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه، أو بطلب من الوالي و ذلك بموجب المادة 15 من قانون الولاية.

ولا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد اجتماعاته إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائه ويمكن لعضو المجلس الذي حصل له مانع من حضور اجتماع المجلس أن يوكل كتابيا أحد زملائه الذي يختاره للتصويت باسمه .

وتكون جلسات المجلس الشعبي علانية ويحضرها الوالي، ويتناول الكلمة ويمكن للمجلس أن يعقد جلسات سرية في الحالات المتعلقة بدراسة الوضعيات التأديبية للمنتخبين أو عندما يتعلق الأمر بالكوارث الطبيعية و التكنولوجية، وهذا بموجب نص المادة 26 من قانون الولاية، ويتولى كتابة الجلسة موظف يختاره رئيس المجلس الشعبي الولائي.⁽³⁾

ويتم الإعلان عن ملخص المداولات خلال الثمانية أيام الموالية للدورة بالمكان المخصص لإعلام الجمهور، ويجوز ويحق لكل مواطن الإطلاع على محاضر المداولات وأخذ نسخة منها على نفقته⁽⁴⁾.

(1) انظر المادة 29 من القانون الانتخابيات 01-12.

(2) انظر المادة 14 من قانون الولاية .

(3) حسين فريجة ، مرجع سابق ، ص.ص. 173،174.

(4) انظر المادتين 31 و 32 من قانون الولاية .

وبموجب المادة 23 من قانون الولاية فإن المجلس الولائي يشكل من بين أعضائه لجانا دائمة، كما يمكن له تشكيل لجانا خاصة وذلك لدراسة قضايا تهم الولاية.

ويمكن لهذه اللجان الاستعانة بأي شخص من شأنه تقديم الرأي الاستشاري والمعلومات الواقعية والحقيقية عن المشكلة المطروحة للبحث والدراسة على مستوى اللجنة كما تقوم هذه الأخيرة بإجراء الدراسات الفنية والقانونية اللازمة وإعداد التقارير المناسبة.⁽¹⁾

الفرع الثالث : اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تقوم الولاية بوظائف متعددة ومختلفة في نطاق اختصاصها الإقليمي عن طريق أجهزتها ومن بين هذه الاختصاصات ما يلي⁽²⁾ :

1- الفلاحة والري: مثل توسيع وترقية الفلاحة، الوقاية من الآفات الطبيعية، التشجير وحماية البيئة والغابات، الصحة الحيوانية، المياه الصالحة للشرب وتطهير المياه .

2- الهياكل الأساسية الاقتصادية: وذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة التالية: تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها، الإنارة الريفية وفك العزلة .

3- التجهيزات التربوية والتكوينية: حيث تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني.

4- النشاط الاجتماعي والثقافي : حيث يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال منها: التشغيل (خاصة بالنسبة للشباب)، إنجاز هياكل الصحة العمومية، القيام بأعمال الوقاية الصحية، مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى رعاية، إنشاء المؤسسات الثقافية والرياضية وبعث وتنمية التراث الثقافي والسياحي بالولاية .

5- السكن : إذ يسهم المجلس ويشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية⁽³⁾.

6- النشاط المالي: يقوم المجلس الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية وضبطها ويجب أن يصوت عليها على أساس التوازن، ويقوم بالتصويت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها.⁽⁴⁾

(1) لخضر عبيدي، التنظيم الإداري للجماعات المحلية . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر . ص.36.

(2) انظر المواد من 73 إلى 101 من قانون الولاية.

(3) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية . دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص. 122.

(4) فريدة قبصر مزياني، مرجع سابق، ص.199.

المطلب الثاني: الوالي

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90-25 المتعلق بالتعيين في الوظائف العليا في الإدارة المحلية فإنه ينعقد الاختصاص بتعين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، وقد أكد هذا الاختصاص النص عليه صراحة في الدستور⁽¹⁾.

أما بالنسبة لانتهاه مهامه، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال، بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه .

ويتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة⁽²⁾، وهذا ما سنتناوله فيما يلي :

الفرع الأول: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات المسندة إليه باعتباره ممثل للدولة في إقليم الولاية، فهو حائز لسلطة الدولة ويباشر الصلاحيات التالية:

أولا: صلاحيات سياسية: وتتمثل خاصة بمهمة الإعلام عن الحياة السياسية والإدارية وكذا الاقتصادية فهو يتصرف لهذه الغاية كما يقوم بتمثيل مختلف الوزراء ويلزم بتنفيذ التعليمات الصادرة عنهم كما يمكن له أن يطلب القيام بالتفتيش والتحقق الضروري وفقا لم تقتضيه الأوضاع الخاصة.⁽³⁾

ثانيا: صلاحيات إدارية: يقوم الوالي بالتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية باستثناء بعض القطاعات، كما يباشر الوالي سلطات الضبط الإداري في كافة أنحاء الولاية ويتخذ الإجراءات المناسبة للمحافظة على النظام العام وتوضع تحت تصرفه مصالح الأمن وعندما تقتضي الظروف الاستثنائية له أن يطلب تدخل الشرطة والدرك .

(1) انظر المادة 78 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والمعدل في نوفمبر 2008.

(2) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية . مرجع سابق ، ص.125 .

(3) احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية المحلية . ترجمة : محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1996.ص.276.

ثالثا:صلاحيات قضائية: يتولى الوالي سلطة الضبط القضائي طبقا للمادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، وذلك في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة ويلزم بإخطار النائب العام فورا بالحادث وأن يحيل الأمر خلال 48 ساعة إلى السلطات القضائية المختصة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية

يقوم الوالي بهذه الصفة بممارسة الصلاحيات التالية :

1-تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي: وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية

باعتباره جهاز تنفيذ لما يصادق عليه جهاز الدولة (المجلس الشعبي الولائي).

2-الإعلام: يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة إطلاع وإعلام المجلس الولائي

بوضعية و نشاطات الولاية, حيث يقدم الوالي في كل دورة عادية للمجلس الولائي تقريرا يتضمن تنفيذ مداورات المجلس، كما يطلع الوالي المجلس سنويا عن نشاط مصالح الدولة في إقليم الولاية⁽²⁾.

3-تمثيل الولاية: إن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي، حيث أنه يمثل الولاية

في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليه⁽³⁾.

4-ممارسة السلطة الرئاسية: إذ تنص المادة 127 من قانون الولاية على أنه:

" تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي..."، وبالتالي فإن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهرها.⁽⁴⁾

المبحث الثاني: البلدية

(1) فريدة قيصر مزياني، مرجع سابق، ص.ص. 202،203.

(2) انظر المادة 103،104 من قانون الولاية .

(3) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. مرجع سابق، ص.126.

(4) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص.144.

مما لا شك فيه أن للبلدية أهمية قصوى باعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر، وهي اللامركزية التي يشترك المواطنون جميعا في تسييرها بالشكل الذي يخدم البيئة المحلية، ويحقق مطالب سكانها ويسهم في تحقيق التنمية في شتى المجالات.⁽¹⁾ إذ تنص المادة الأولى من قانون البلدية 10_11⁽²⁾ على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالي المستقلة وتحدث بموجب القانون" في حين تنص المادة الثانية من ذات القانون على أن "البلدية هي القاعدة الإقليمية اللامركزية ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية".

كما أقرت المادة 11 منه على أنها الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري.

ويتم إنشاء البلدية بموجب القانون، ولها اسم ومقر رئيسي وكذا إقليم، ويتم تغيير اسمها أو تغيير مقرها الرئيسي أو تحويله بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومداومة المجلس الشعبي البلدي المعني، يخطر المجلس الشعبي الولائي بذلك⁽³⁾.

وحسب المادة 15 من قانون البلدية فإن هيئات البلدية هي:

- هيئة مداومة: ممثلة في المجلس الشعبي البلدي وسنتناوله في المطلب الأول.
- هيئة تنفيذية: يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، وسنتطرق إليه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: المجلس الشعبي البلدي

(1) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر 1982، ص. 152.

(2) قانون رقم 10_11 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية. ج ر: 37 مؤرخة في 2011-07-03.

(3) انظر المادتين 6،7 من قانون البلدية 10_11.

تستلهم المجالس الشعبية البلدية مبادئها من المبدأ القائل: أنه يحق للجماهير الاطلاع على كل شيء، لاسيما إذا تعلق الأمر بقضايا التسيير أو التصرف في ممتلكات الشعب أو أي مساس بالثروة الوطنية (1) .

وقد منح الدستور الجزائري المجلس البلدي أهمية بالغة باعتباره الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية (2) .

ويتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي في قانون 10_11 الملغي لقانون 08_90 المتعلق بالبلدية، لاسيما الفصل الأول من الباب الأول في القسم الثاني منه في المواد من 16 إلى 61، بحيث تنظم كيفية عمل المجلس ولجانه ، وكذا وضعية المنتخب فيه، بالإضافة إلى مداولاته، بينما تركت مسألة تكوينه وانتخابه لقانون الانتخابات (3) .

ولمعالجة النظام القانوني للمجلس البلدي سنقوم بدراسته كمايلي:

الفرع الأول: تشكيلة المجلس البلدي

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من عدد أعضاء منتخبين، أي الناجحين من القوائم المترشحة بحيث يتم نجاح عدد من أعضاء القائمة تتاسبا مع عدد الأصوات التي تحصلت عليها، وقد عمد المشرع الجزائري إلى معيار التعداد السكاني لتحديد عدد أعضاء هذا المجلس في كل بلدية بحيث يتراوح ما بين 13 و 43 عضو وذلك طبقا للمادة 79 من قانون الانتخابات 01_12.

و يقوم المجلس المشكل بممارسة مهامه ووظائفه طيلة العهدة المقدرة بخمس سنوات كاملة، وتمدد تلقائيا في الحالات الاستثنائية والحصار والعدوان (4) .

أما بالنسبة لمسألة النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي فإنه يمكن الإحالة على ما أوردناه سابقا بشأن المجلس الشعبي الولائي سواء ما تعلق بموضوع: الناخب، المنتخب أو العملية الانتخابية.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن حالات عدم القابلية للانتخاب تعدلت - مقارنة بالوضع في الولاية- وذلك بموجب المادة 81 من قانون الانتخاب.

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 150.

(2) انظر المادة 14/2 والمادة 16 من الدستور الجزائري 1996 والمعدل في نوفمبر 2008.

(3) حسين فريجة، مرجع سابق، ص. 194.

(4) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق. ص. 120، 121.

الفرع الثاني: نظام سير المجلس الشعبي البلدي

لتسيير أعماله يعقد المجلس الشعبي البلدي عدة دورات، يجري خلالها مداورات، كما يشكل لجانا متخصصة.

أولاً: الدورات:

يجتمع المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 16 من قانون البلدية في دورة عادية كل شهرين ولا تتعدى مدة كل دورة 5 أيام وهذا خلافا لما كان معمولاً به في ظل قانون البلدية 08_90 الملغى.⁽¹⁾

كما يمكن للمجلس أن يعقد دورة غير عادية كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، سواء بطلب من رئيسه أو ثلث أعضائه أو من الوالي⁽²⁾، كما يجتمع المجلس البلدي بقوة القانون في حالة وجود ظروف استثنائية مرتبطة بخطر وشيك أو كارثة كبرى، ويخطر الوالي بذلك فوراً، وذلك بموجب نص المادة 18 من قانون البلدية.

ولصحة عقد الدورة يشترط قانون البلدية حضور أغلبية الأعضاء الممارسين إلى الجلسة بناء على استدعاءات كتابية يوجهها الرئيس إلى الأعضاء قبل عشرة أيام من موعد الاجتماع⁽³⁾، وذلك طبقاً للمادتين 21، 23 من قانون البلدية.

ثانياً: المداورات

تجري مداورات المجلس الشعبي البلدي وتقرر باللغة العربية (المادة 53)، وتتخذ القرارات في المداورات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، وفي حالة التساوي في الأصوات يرجح صوت الرئيس (المادة 54)، وتسجل المداورات في سجل يؤشره رئيس المحكمة المختصة ويوقع عليه جميع الأعضاء الحاضرين (المادة 55)⁽⁴⁾.

وتكون مداورات المجلس-عادة- علنية، وقد تكون مغلقة في حالة فحص حالات المنتخبين، وفحص المسائل المتعلقة بالأمن والمحافظة على النظام العام (المادة 26).

ويحق للجمهور الإطلاع على المداورات سواء بحضوره إلى الجلسات أو عن طريق تعليقها بمقر البلدية، أو الإطلاع على محاضر المداورات أو أخذ نسخة منها.⁽⁵⁾

(1) أنظر المادة 14 من قانون البلدية 08_90 .

(2) أنظر المادة 17 من قانون البلدية 10_11.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري . دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص. 156.

(4) فريدة قصير مزياي، مرجع سابق، ص. 222.

(5) حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية . دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص. 67.

ثالثاً: اللجان:

ينشأ المجلس من بين أعضائه لجاناً دائمة⁽¹⁾، بحيث تقوم هذه اللجان بدراسة القضايا التي تهم البلدية وذلك بموجب المادة 31 من قانون البلدية، والتي حددت عددها من 3 إلى 6 لجان حسب التعداد السكاني للبلدية، وتحدث هذه اللجان بمداولة مصادق عليها بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي البلدي بناء على اقتراح من رئيسه، وهذا ما نصت عليه المادة 32 من ذات القانون.

كما نصت المادة 33 منه على أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يشكل لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه.

الفرع الثالث: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

يتولى المجلس الشعبي البلدي إدارة الشؤون العامة للبلدية من خلال مداولاته في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين في إقليم البلدية. ويمكن إجمال هذه الصلاحيات في النقاط التالية:⁽²⁾

1. التهيئة والتنمية: حيث تعد البلدية مخططها التتموي، وتشارك في إعداد عمليات تهيئة الإقليم والتنمية المستدامة وتنفيذها، كما تسهر على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، وتبادر أيضاً باتخاذ كل إجراء من شأنه تشجيع الاستثمار وترقيته كما تساهم في حماية التربة والموارد المائية⁽³⁾.

2. التعمير والهياكل القاعدية والتجهيز: من حيث التزود بوسائل التعمير، احترام تخصيص الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة، المحافظة على التراث العمراني، المحافظة على الوعاء العقاري، ترقية برامج السكن، صيانة وترميم الأحياء والمباني...⁽⁴⁾

3. نشاطات البلدية في مجال التربية، الحماية الاجتماعية والرياضية، الشباب والثقافة، التسلية والسياحة: حيث تتخذ البلدية كافة الإجراءات المناسبة من أجل النهوض بتلك المجالات وترقيتها وذلك بموجب المادة 122 من قانون البلدية.

(1) انظر المواد من 31 إلى 36 من قانون البلدية 10_11.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص 121.

(3) انظر المواد من 107 إلى 112 من قانون البلدية 10_11.

(4) انظر المواد من 113 إلى 121 من قانون البلدية 10_11.

4. النظافة وحفظ الصحة والطرق البلدية: بموجب المادتين 123، 124 من قانون 10_11 فإن البلدية تتكفل بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب والمياه القذرة، النفايات، نظافة الأغذية والأماكن العمومية وحماية البيئة وغيرها.⁽¹⁾

المطلب الثاني: رئيس المجلس الشعبي البلدي

يترأس رئيس المجلس الشعبي البلدي الهيئة التنفيذية في البلدية، وبموجب المادة 65 من قانون البلدية فإنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية أصوات الناخبين، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن الرئيس المرشح الأصغر سنا وذلك على خلاف قانون 08_90 الذي كان على ضوءه يختار الرئيس من قبل أعضاء القائمة التي فازت بأغلبية المقاعد.

ويتم تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال 15 يوما على الأكثر التي تلي إعلان النتائج وذلك حسب نص المادة 67 من قانون البلدية⁽²⁾، وهناك مجموعة من الإجراءات التي أضافها المشرع في قانون 10_11 من أجل تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي.⁽³⁾

أما عن انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه إضافة إلى حالة الوفاة وانتهاء مدة العهدة تنتهي مهام الرئيس لأسباب نفسها التي تنتهي بها مهام باقي أعضاء المجلس والمتمثلة في: الاستقالة والإقالة والإقصاء (كما سنبينه في المبحث الثاني من الفصل الثاني) ومع ذلك فقد أورد قانون البلدية أحكاما خاصة بالرئيس، حيث أن المادة 73 منه اشترطت دعوة الرئيس المستقيل المجلس للاجتماع لتقديم استقالته وإلا عد متخليا عن منصبه⁽⁴⁾ وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة ترسل إلى الوالي، وتصبح استقالة الرئيس سارية المفعول من تاريخ استلامه من الوالي.

والملاحظ أن قانون البلدية لم يتطرق إلى سحب الثقة التي كان منصوصا عليها في المادة 55 من قانون 08_90، وتعرض بالمقابل إلى حالة جديدة لم تكن واردة من قبل وهي حالة

(1) محمد الصغير بلعي، القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 159.

(2) أما على ضوء القانون 08_90 فإن التنصيب يكون خلال 8 أيام التي تلي إعلان النتائج وذلك بموجب المادة 48 منه.

(3) المواد 66، 67 و68 من قانون البلدية 10_11.

(4) انظر المادة 74 من قانون البلدية 10_11.

التخلي عن المنصب والتي تكون لسببين: أحدهما عدم جمع المجلس لتقديم الاستقالة أمامه، والآخر هو الغياب غير المبرر لرئيس المجلس لأكثر من شهر.⁽¹⁾

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 62 من قانون البلدية سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها (باسم البلدية) ، وأخرى باسم الدولة، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الأول: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للبلدية

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات،⁽²⁾ إذ يقوم بتمثيل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية وفقاً للقوانين والأنظمة، ويقدم باسم البلدية ولحسابها الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال والحقوق ومنها:

- إدارة موارد البلدية بالإنفاق والإشراف على المحاسبة البلدية.
- إبرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهدايا والهبات والصفقات العمومية.
- رفع الدعاوي أمام القضاء باسم المجلس الشعبي البلدي ولحسابه.
- اتخاذ التدابير للمحافظة على طرق البلدية.
- الاعتناء والمحافظة على المحفوظات والأرشيف.
- إدارة ممتلكات ومتاحف البلدية.⁽³⁾

الفرع الثاني: صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة

يتمتع رئيس المجلس بهذه الصفة بمجموعة هائلة من الصلاحيات والمهام⁽⁴⁾، والتي تعود أساساً للدولة، ويمكن إيجازها فيما يلي:

(1) انظر المادة 75 من قانون البلدية 10_11.

(2) انظر المواد من 77 إلى 84 من قانون البلدية 10_11.

(3) حسين طاهري، مرجع سابق، ص. 68.

(4) انظر المواد من 85 إلى 95 من قانون البلدية 10_11.

1. في مجال ضبط الحالة المدنية: يباشر رئيس المجلس مهام ضابط الحالة المدنية ويمكن له تفويض هذه المهام لأحد الموظفين للقيام ببعض مهام الضبط في شؤون الحالة المدنية، كتلقي التصريح بالولادات والوفيات، تسجيل وقيّد الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وغيرها من المهام.

2. في مجال الضبط القضائي: يتولى بهذه الصفة تنفيذ والقيام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة.

3. في مجال الضبط الإداري: يتولى رئيس المجلس المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث ويتخذ الإجراءات الاحتياطية الضرورية والوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية، ويجوز له استعمال سلطة التسخير أي تجنيد الأشخاص والممتلكات.⁽¹⁾

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص.ص. 130، 131.

الفصل الثاني :

ماهية الرقابة الإدارية

إن مشاركة الهيئات المحلية للسلطة المركزية في ممارسة الوظيفة الإدارية وإدارة المصالح الذاتية يستلزم تمتع هذه الهيئات بالاستقلال عن السلطة المركزية ، فوجود المصالح الذاتية وتميزها عن المصالح الوطنية وجعلها من اختصاص الهيئات المحلية لا يكفي لتحقيق اللامركزية الإدارية ، بل لابد من تمتع هذه الهيئات بشخصية معنوية متميزة عن شخصية الدولة - أي السلطة المركزية - وكذا تمتعها بالاستقلال المالي الذي يمكنها من تنفيذ مشاريعها وقراراتها التنموية دون حاجة لموافقة السلطة المركزية، إضافة إلى هذا لابد من الاعتراف بالاستقلال الإداري والذي يتحقق من خلال ما يخوله القانون من صلاحيات في إصدار القرارات الإدارية والبت النهائي في الأمور دون حاجة إلى الرجوع للسلطة المركزية، فقرارات هذه الهيئات نهائية وتنفيذية .

وحتى يتحقق هذا الاستقلال من الناحية الواقعية والفعلية لابد من تقرير نظام الانتخاب بالنسبة لتكوين الهيئات المحلية - كما وصحناه في الفصل السابق - بحيث تكون الأغلبية العددية لأعضاء هذه الهيئات قد تم اختيارها عن طريق الانتخاب، مما لا ينتفي معه قبول نظام التعيين بالنسبة لباقي الأعضاء.

بيد أن الاستقلال الممنوح للهيئات المحلية لا يعني انفصال هذه الهيئات كلياً عن السلطة المركزية، بحيث تصبح طليقة لا تخضع لأي رقابة من جانب السلطة المركزية، ومن ثم تصبح خطراً على وحدة الدولة وزعزعة كيانها، بل تبقى السلطة المركزية تمارس نوعاً من الرقابة عليها في إطار ما يعرف بالرقابة الإدارية، وهذا ما سنحاول بيانه من خلال المبحثين التاليين :

- المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.

- المبحث الثاني: حدود وأساليب الرقابة الإدارية.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية وإن كان يعد ركنا من الأركان التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، إلا أنه لا يصل بهذه الهيئات إلى درجة الاستقلال الكلي المطلق الذي يحولها من مجرد وحدات لامركزية إدارية تتقاسم مع السلطة المركزية أعباء الوظيفة الإدارية إلى دويلات ذات كيان مستقل داخل الدولة الواحدة ، مما يشكل معه تهديدا لوحدة الدولة⁽¹⁾، بل هو استقلال نسبي، بحيث أن هناك صلة تربط تلك الجماعات المحلية الحكومة مع بعضها البعض في إطار مبدأ التعاون والتكامل والتعايش لأنها في الواقع تؤلف جزء لا يتجزأ من جماعة أوسع نطاقا ألا وهي المجتمع الوطني، وكل ما يمس بمصالحها يكون له حتما بكيفية مباشرة وغير مباشرة تأثيرا على مجموع المصالح المحلية والمصالح الوطنية.

لذلك فإن الضرورة تقتضي توفير الوسائل الكفيلة بالمحافظة على وحدة الاتجاه الإداري في الدولة ، مما يكفل الانسجام في تسيير مصالحها وإدارة شؤونها وكذا تجنب أي تنازع بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، ومن أنجح تلك الوسائل وجود نظام للمراقبة يطلق عليه عادة اسم الوصاية الإدارية أو " الرقابة الإدارية " ⁽²⁾.

ولمزيد من الإيضاح سنتناول الرقابة الإدارية في إطارها العام وذلك من خلال المطلبين التاليين :

-المطلب الأول : تعريف الرقابة الإدارية .

-المطلب الثاني : حدود وأساليب الرقابة الإدارية .

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية

(1) رفعت عبيد السيد ، مبادئ القانون الإداري . دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص.243.

(2) مليكة الصروخ ، القانون الإداري - دراسة مقارنة - . مطبعة النجاح الجديدة ، ط7، الدار البيضاء ، 2010، ص.76.

تفرض على الهيئات المحلية، ولعل أهم هذه القيود تتمثل في الرقابة التي يفرضها القانون على تلك الهيئات والتي تباشرها السلطة المركزية عبر أسلوب الوصاية الإدارية. وتأسيساً على ذلك ارتأينا إلى تبيان مفهوم الرقابة الإدارية من خلال تعريفها، وتمييزها عن السلطة الرئاسية، وبيان مبرراتها وذلك في الفروع التالية :

الفرع الأول: المقصود بالرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية مجموعة السلطات المقررة قانوناً للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضماناً لتحقيق المصلحة العامة. فالرقابة الإدارية حسب هذا التعريف هي ممارسة الدولة ممثلة في وزير الداخلية للرقابة أو المراجعة على الهيئات اللامركزية، والفقهاء الفرنسيين قد عرف الوصاية في روابط القانون العام بأنها الرقابة على الوحدات اللامركزية.⁽¹⁾

ويرجع مصطلح الرقابة أساساً للقانون الخاص، حيث أخذ من مفهوم الموصى والموصى عليه في القانون المدني، فاعتبرت السلطة المركزية (جهة الوصاية) بمثابة الموصى، كما اعتبرت الإدارة اللامركزية (الجهة الخاضعة للوصاية) بمثابة الموصى عليه، رغم أن هناك farkاً بين الوصاية الإدارية في هذا المجال والوصاية في القانون المدني، فالأشخاص الخاضعين للوصاية الإدارية يتمتعون بالأهلية الكاملة في مباشرة التصرفات القانونية، ولا يعتري أهليتها أي نقص كما هو الحال بالنسبة للموصى عليه في القانون المدني.⁽²⁾

كما أن الوصاية في القانون الخاص أساسها فكرة الإنابة، بمعنى أن الموصى يبرم التصرف لحساب أو لصالح ناقص الأهلية، في حين أنه في القانون الإداري تقوم الهيئة المحلية بالتصرف وإصدار قرارها ثم تقوم سلطة الوصاية بمباشرة اختصاصها بعد ذلك، أي أن المبادرة في القانون الخاص عائدة إلى الموصى، بينما في القانون الإداري تعود المبادرة إلى الهيئة ذاتها.⁽³⁾

كما أن الهدف من الوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية - كما هو الشأن في الوصاية المدنية - وإنما هو تحقيق وحماية المصلحة العامة.

(1) محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري. الدار العالمية ودار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2003، ص. 92.

(2) حمدي القبيلات، القانون الإداري. دار وائل للنشر، ج1، ط1، عمان، 2008، ص.ص. 112، 113.

(3) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص. 372.

وبالرغم من أوجه الاختلاف السابقة، والجدل الذي أثاره هذا الاصطلاح بين الفقهاء المؤيدين والمعارضين له، غير أن معظم الفقهاء يرون أنه لا يوجد ما يمنع من أن يكون لمصطلح الوصاية في القانون الإداري مدلوله الخاص، والذي يختلف عن مفهوم الوصاية في القانون المدني.⁽¹⁾

والحقيقة أن إطلاق تسمية الوصاية الإدارية على علاقة السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية، لا يقصد منه أكثر من وصف لتلك العلاقة نظرا لترامي أطراف الدولة وتباعدها من جهة، ووجوب تبعية تلك الأطراف للسلطة المركزية من جهة أخرى وذلك من الناحية الواقعية . وعليه فإن تعريف الرقابة الإدارية يتمثل في أنها: رقابة المشروعية والملائمة على تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات في هذا الشأن ويتميز هذا التعريف بالوضوح والبساطة.⁽²⁾

كما أنه يمكن اعتبار الرقابة الإدارية رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات المركزية و الهيئات الإدارية المحلية، ومن ثم فإن فكرة الرقابة الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية.

وتهدف هذه الرقابة إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية وهذا حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دولا ضمن الدولة، وينبغي أن لا تكون هذه الرقابة على درجة عالية من القوة والشدة بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي أن لا تكون بدرجة ضعيفة بحيث تتحرف هذه الهيئات عن الخطط المرسومة لها.⁽³⁾

الفرع الثاني : التمييز بين الرقابة الإدارية والسلطة المركزية

(1) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص.113.

(2) حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص.ص.166،167.

(3) حمدي القبيلات، مرجع سابق ، ص.113.

إن أهم ما يميز المركزية الإدارية عن اللامركزية هو أن الرقابة في إطار المركزية هي رقابة تسلسلية - رئاسية-، في حين أن الرقابة في إطار اللامركزية هي رقابة إدارية وهي الأكثر احتراماً لسلطة المبادرة من الرقابة الرئاسية.(1)

ويمكن أن نعقد مقارنة بين الرقابة الوصائية والرقابة الإدارية الرئاسية كما يلي :

1-تسند الرقابة الرئاسية للرئيس الإداري صلاحيات وسلطات في توجيه رؤوسيه والإشراف عليهم، فالسلطة الرئاسية تخول الرئيس الإداري سلطة الرقابة على رؤوسيه وعلى ما يصدر عنهم من أعمال في إطار تدرج الهرم الإداري، أما الرقابة الوصائية فهي الرقابة التي تمارسها الدولة أو السلطات المركزية على الهيئات المحلية في الحدود المقررة قانوناً.

ومن هنا نلاحظ اختلاف طرفي كل من الرقابة الإدارية الرئاسية والوصاية الإدارية فطرفي الأولى هما: الجهة التي تمارس الرقابة وهي الرئاسة الإدارية العليا والجهة الخاضعة للرقابة الرئاسية وهم الرؤوسين، أما طرفي الرقابة الوصائية فهما: السلطة المركزية جهة الوصاية، والهيئات اللامركزية الخاضعة للوصاية.(2)

2-قد يضع المشرع تحت تصرف الشخص اللامركزي بعض الوسائل القانونية للدفاع عن اختصاصاته إزاء تجاوز الجهة الوصية سلطتها في الوصاية، بل ويجوز له في بعض الأنظمة الطعن بالإلغاء في تصرف جهة الوصاية غير مشرع، وذلك حماية لاستقلال الشخص اللامركزي، وحتى لا يصبح هذا الاستقلال صورياً، في حين أنه لا وجود لمثل هذه الوسائل في علاقة المرؤوس برئيسه(3)، كون أن العلاقة بين الموظف والرئيس هي علاقة تبعية وخضوع، في حين أن الأشخاص اللامركزية لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية، لأن هؤلاء الأشخاص يتمتعون بشخصية معنوية تقر لهم عدم الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، ولكنها لا تتخلى عن الرقابة اللاحقة التي تمارسها على أعمال الهيئات المحلية .

ولا يمكن اعتبار هذا الاستقلال منحة من الهيئات المركزية، بل هو استقلال أصيل مصدره القانون أو الدستور.(4)

(1) جورج سعد، القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية. منشورات الحلبي الحقوقية ، ط1 ، بيروت ، 2006، ص.27.

(2) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص.120.

(3) زكريا المصري، أسس الإدارة العامة. دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص.219.

(4) مازن ليوراضي، القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ، 2005، ص.82.

3- تعتبر الوصاية الإدارية استثناء على أصل عام هو استقلال الهيئات اللامركزية وترتيباً على ذلك لا يفترض وجود الوصاية الإدارية ولا تنقرر إلا بنص صريح وتمارس في حدود هذا النص، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية التي لا يحتاج تقريرها إلى نص خاص فهي تمارس بقوة القانون، وإنما يلزم النص الخاص لتقيدها.⁽¹⁾

إن افتراض وصاية إدارية دون نص قانوني يقرها صراحة يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الأجهزة اللامركزية ويهدم استقلالها ، وهذا تطبيقاً لقاعدة استقرت في القضاء الإداري مؤداها : " لا وصاية دون نص، ولا وصاية أزيد من النصوص " .

وعليه فإن إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لوصاية الإلغاء مثلاً فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء هذا الإلغاء وإن قامت بذلك كان للجهة اللامركزية حق اللجوء إلى القضاء لإلغاء العمل المركزي المعيب لتجاوز السلطة.⁽²⁾

4-تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من حيث مدى الرقابة، إذ أن الرقابة الرئاسية رقابة شاملة وعامة على الأشخاص وعلى الأعمال، فيتمتع الرئيس الإداري المباشر لها بسلطات واسعة في توجيه مرؤوسيه وإصدار الأوامر والتعليمات إليهم، وفي الرقابة على الأعمال والتصرفات الصادرة منهم والتعقيب عليها، وغير أن الوصاية الإدارية ليست كذلك إذ أنها تسير في الحدود التي وضعها لها القانون، وليس للجهة الوصية الحق في إصدار التعليمات والأوامر.⁽³⁾

5-من خصائص الرقابة الرئاسية انه يحق للرئيس الإداري توجيه مرؤوسيه، ومراقبة أعمالهم وتعديلها وإلغائها والحلول محلهم في أداء أعمالهم أيضاً، إلا أن الأمر يختلف في الوصاية الإدارية فالسلطة المركزية ليس لها إلا أن توافق على عمل الهيئات اللامركزية ككل متكامل أو ترفضه أو تأذن به، دون أن يتعدى ذلك إلى تعديله أو استبداله بغيره ، ذلك أن الهيئات اللامركزية تملك الحق في التصرف ابتداءً ثم يأتي دور السلطة المركزية بعد ذلك للتصديق على قراراتها في الحالات التي تكون فيها هذه القرارات خاضعة للتصديق.⁽⁴⁾

(1) نواف كنعان، القانون الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص.167.

(2) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص.ص.120،121.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري. منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص.156.

(4) حمدي القبيلات ، مرجع سابق، ص.121.

ولا يترتب على الوصاية الإدارية منح الإدارة المركزية - جهة الوصاية - سلطة تعيين وترقية وتأديب موظفي الهيئات اللامركزية الخاضعة للوصاية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية التي تقوم على حق السلطة الرئاسية في تعيين وترقية وكذا تأديب المرؤوسين الإداريين.⁽¹⁾

6-تهدف السلطة الرئاسية إلى حسن سير العمل الإداري، وضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون، وعدم خروجهم على نطاق السلطات الممنوحة لهم وتنفيذ المهام الموكلة إليهم .

في حين تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة احترام مبدأ المشروعية بالنسبة لجميع الأعمال الصادرة من جانب الهيئات اللامركزية، كما تسعى كذلك إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة، ومصلحة الهيئات اللامركزية التي تشعب الحاجات العامة للمواطنين.⁽²⁾

المطلب الثاني : مبررات الرقابة الإدارية

تقوم الوصاية الإدارية على أساس تبعية الوحدات اللامركزية للسلطة المركزية والخضوع لرقابتها، وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يكاد يخرجها عن كيان الدولة،

(1) نواف كنعان، مرجع سابق، ص.167.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص.157.

وخضوعها للرقابة هو أولاً وأخيراً صيانة لمبدأ المشروعية واحترام القانون وحماية المصلحة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهو ما يمثل في مجموعه المصلحة الوطنية⁽¹⁾.

الفرع الأول: احترام المشروعية

يعني مبدأ المشروعية تطابق كل تصرفات الهيئات المحلية مع أحكام القانون بحيث تلتزم بالامتثال لأوامره واجتتاب نواهيه، وفي هذا ضماناً أساسية تحمي الأفراد من استبداد الإدارة، ولكن ما الذي يضمن خضوع الهيئات المحلية لمبدأ المشروعية؟

لاشك أن إفلات الهيئات المحلية من أي رقابة تمارسها السلطة المركزية يمكنها من أن تتجاوز - دون رادع - حدود اختصاصاتها وأن تتصرف على وجه غير مشروع.⁽²⁾

وعليه فإن الهدف الأساسي للرقابة الإدارية هو ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي يجب أن تلتزم به الهيئات المحلية في جميع أعمالها، إذ يجب عليها احترام القانون والالتزام بقاعدة التخصص سواء بالنسبة للامركزية الإقليمية التي نحن بصدد دراستها (الولاية والبلدية)، أو اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) .

حيث يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات المحلية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها⁽³⁾.

والخضوع لقاعدة التخصص لا يعني سوى الالتزام بدائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانوناً مع الامتناع عن تجاوز نطاق تلك الدائرة، وعليه لا يجوز للبلدية مثلاً أن تتجاوز نطاق تخصصها المحلي إلى نطاق المسائل الوطنية التي تدخل في اختصاص الدولة أو المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى .

الفرع الثاني : احترام المصلحة العامة

إن الهيئات المحلية يفترض أنها تهدف من خلال نشاطها إلى تحقيق المصلحة العامة وأن في حوزتها الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرار الصحيح، وهذه القرينة يسندها

(1) حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص.169.

(2) رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص.244.

(3) فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص.135.

ويفسرها أن أعضاء الهيئات المحلة يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب مما يفترض فيه حرص هؤلاء على الدفاع عن المصالح المحلية التي تهم أفراد الإقليم .

بيد أن العناصر المنتخبة قد لا تكون على مستوى من المسؤولية، أو على المستوى الفني اللازم، فتخضع في تفكيرها لاعتبارات انتخابية أو تتجه إلى تغليب المصالح المحلية على المصالح الوطنية، وهو ما يؤدي لو انعدمت الرقابة إلى تدهور المستوى الفني للهيئات المحلية وإلى التضحية بالمصالح الوطنية العامة، فخضوع هذه الهيئات للرقابة يساعد على إرساء وجهة نظر واحدة في الإدارة، وبالتالي تسيير أجزاء إقليم الدولة دون عائق وتنفيذ السياسة العامة للدولة⁽¹⁾.

كما تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة المحلية، وكذا تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح هذا النظام للسلطة المركزية بالتدخل للمساعدة والمساهمة عند عجز السلطات اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية⁽²⁾.

بالإضافة إلى ذلك تستهدف الرقابة الإدارية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات المحلية، أو عدم التزام الحياة واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحرريات المواطنين، إذ أن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات المحلية بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني، فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التساوي وفرض التكامل الإداري⁽³⁾.

المبحث الثاني : حدود وأساليب الرقابة الإدارية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها، وكذا السلطات الإدارية المضطعة بالقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين

(1) رفعت عيد السيد، مرجع سابق، ص.244.

(2) عمار عوايدي، مرجع سابق، ص.ص.243،244.

(3) فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص.138.

والتشريعات والنصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة، ولاسيما القوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات المحلية (قانون الولاية ، قانون البلدية)⁽¹⁾.

وعلى اعتبار أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية ليست مطلقة، فإن لها حدودا تقف عندها، وإذا ما تجاوزتها اتصفت بأنها غير شرعية وغير قانونية، وباختلاف النظم الإدارية من دولة إلى أخرى تختلف أساليب وصور الرقابة الإدارية وهذا ما سنحاول إيضاحه فيما يلي :

المطلب الأول : حدود الرقابة الإدارية

إن النظم الإدارية بفرضها للرقابة الإدارية على الهيئات المحطة لا تعني بذلك فرض أغلال على فكر وأعمال تلك الهيئات، لتتقلب بذلك إلى مجرد ظل للسلطة المركزية أو مجرد آلة صماء تقوم بالتنفيذ المادي لقراراتها، وإنما أتاحت لها الفرصة للدفاع عن مصالحها وذلك برسم حدود لهذه الرقابة لا يمكن للسلطة المركزية أن تتخطاها⁽²⁾، وذلك كما يلي :

1- يجب أن تكون الرقابة الوصائية محددة على سبيل الحصر في القانون، وهكذا تحدد التشريعات المتعلقة بتنظيم العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية في النظام الإداري سلطات الرقابة الوصائية، وكيفية ممارستها ومظاهرها ولا تمارس هذه الرقابة إلا في حدود النص القانوني وينجم عن ذلك :

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الرقابة الوصائية .

- عدم تدخل السلطات المركزية الوصية في شؤون الهيئات اللامركزية⁽³⁾.

2- لا يجوز للسلطة المركزية أخذ المبادرة في اتخاذ قرار من اختصاص السلطة اللامركزية، ذلك أن لهذه الأخيرة دون سواها حق المبادرة بمباشرة اختصاصاتها بنفسها، ثم يأتي بعد ذلك دور الرقابة الإدارية، هذا مع مراعاة أنه يوجد استثناء بالنسبة لحق الحلول عندما تمتنع الهيئات اللامركزية عن إتيان عمل مفروض عليها أو عندما تهمله أو تتقاعس في اتخاذه، ويكون من شأن ذلك تعريض المرافق العامة ومصالح الأفراد للخطر.⁽¹⁾

(1) عمار عوايدي، مرجع سابق، ص.244.

(2) رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص.254.

(3) عمار عوايدي، مرجع سابق، ص.ص.145.146.

(1) محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام. منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص.29.

3- إذا كانت الهيئة المحلية هي التي تبدأ بمباشرة اختصاصها ثم يليه بعد ذلك دور الرقابة الإدارية ، فإنه ليس للسلطة المركزية أن تعدل قرارات الهيئات اللامركزية أو أن تستبدلها بغيرها، ذلك أن رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية تقف عند حد الإذن بالعمل أو التصديق عليه، بمعنى الموافقة أو عدم الموافقة على العمل برمته، وكذلك إيقافه أو إبطاله دون أن يكون للسلطة المركزية الحق في تعديله أو استبداله بغيره.(1)

فبالرغم من أن السلطة المركزية لها حق الإلغاء إلا أنه لا يجوز لها أن تعدل قرارا صادرا من الهيئات المحلية، لأن إجازة حق التعديل يضعنا أمام قرار جديد -ألا وهو القرار المعدل- أصدرته السلطة المركزية في مجال مخصص للسلطة اللامركزية، وبترتب على ذلك أنه لا يجوز للسلطة الوصائية أن تصادق على جزء من القرار دون الجزء الباقي أو أن تلغي جزء دون الآخر، فالتصديق أو الإلغاء الجزئي يساوي التعديل، وهو أمر محظور على السلطة الوصائية اللجوء إليه، فالتعديل يتضمن أولا إلغاء القرار الأصلي الذي أصدرته الهيئة المحلية ، ثم ثانيا إصدار قرار جديد، أما الإلغاء فلا يتضمن إلا عملية واحدة وهي عدم الموافقة على القرار.(2)

4- إذا صادقت السلطة المركزية على قرار الهيئة المحلية أو أذنت القيام به فإن ذلك لا يمنع تلك الهيئة المحلية من العدول عن اتخاذ ذلك القرار، إذا رأت أن المصلحة العامة تتطلب ذلك، كما أنه إذا حصل وأن رفضت السلطة المركزية المصادقة على قرار الهيئة المحلية، فإن ذلك لا يمنع هذه الأخيرة من البحث عن أسباب اعتراضها والدفاع عن وجهة نظرها أمام السلطات الرئاسية العليا وأمام القضاء، حيث أن الاقتصار على الطريق الإداري في الطعن من شأنه أن يجعل استقلال الهيئات اللامركزية تحت رحمة السلطة المركزية ذاتها ولذلك أصبح بإمكان ممثلي الهيئات اللامركزية اللجوء إلى الطعن القضائي، وذلك بطلب إلغاء القرارات الصادرة من السلطة الوصية أمام القضاء إذا كانت مخالفة للقانون.(3)

كما أن تصديق السلطة الوصية على أعمال الهيئات المحلية لا يعفي هذه الأخيرة من المسؤولية، إذ تظل هي المسؤولية وحدها عن هذه الأعمال علاوة على مسؤوليتها عن باقي

(1) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، 2009، ص.152.

(2) رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص.255.

(3) مليكة الصروخ، مرجع سابق ، ص.80.

أعمالها التي لا تطلب القانون الإذن بها أو التصديق عليها، وبذلك تتحقق مسؤولية الهيئات اللامركزية عن جميع الأعمال التي تقوم بها.

المطلب الثاني : أساليب الرقابة الإدارية

هناك نظامين إداريين أساسيين يطبق كل منهما أسلوبا مغايرا للآخر بشأن الوصاية الإدارية، هما النظام الانجليزي من جهة، والنظام الفرنسي من جهة أخرى .

الفرع الأول : الرقابة في النظام الانجليزي

يستند الأسلوب الانجليزي في تحديد اختصاصات الهيئات اللامركزية إلى بيان هذه الاختصاصات على نحو محدد على وجه الدقة، حيث يقوم المشرع بإيراد هذا الاختصاص على سبيل الحصر .

وهذا الأسلوب من أكثر النظم حرية، ذلك أن الهيئات اللامركزية تتمتع بسلطة واسعة داخل دائرة اختصاصها المحدد لها، ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يتولاها كل من البرلمان القضاء والحكومة.(1)

فللبرلمان الانجليزي أن يعدل نظام الإدارة اللامركزية سواء بالعمل على توسيعها أو تضيقها، وللقضاء أن يلزم تلك الهيئات على احترام القانون والعمل في دائرته إذا ما خالفته والمقصود بالقضاء هنا هو القضاء العادي و ليس القضاء الإداري وهذا لعدم وجود قضاء إداري مستقل في إنجلترا، وللقضاء الانجليزي سلطة ضخمة وخطيرة في مواجهة الهيئات العامة، بحيث يكاد يكون بمثابة الرئيس المشرف على أعمال مرؤوسيه.(2)

وللحكومة المركزية أيضا رقابة تظهر في صور متنوعة منها :

1-للحكومة المركزية التفتيش على أعمال الهيئات اللامركزية، وتقديم النصح والإرشاد

لها.

2-في بعض الحالات الاستثنائية يكون للحكومة رقابة أشد على الهيئات اللامركزية وذلك في مجال إشراف الحكومة على الهيئات المحلية عند إصدار هذه الأخيرة للوائح المحلية، أو

(1) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص.148.

(2) محي الدين القيسي، مرجع سابق، ص.27.

عند مباشرتها لبعض الأعمال و التصرفات كالتصرف في الأملاك البلدية والقروض التي تعقدها تلك الهيئات.(1)

1- إعداد الحكومة المركزية لتقرير سنوي عن أعمال الهيئات المحلية وتقديمه إلى البرلمان الذي يقرر على أساسه مبلغ المكافآت السنوية لتلك الهيئات لحسن قيامها بواجبها وتشجيعها لها على ذلك، وتقرير الحكومة السنوي عن أعمال الهيئات المحلية يتطلب التفتيش الدوري لأعمالها.

2- قيام الحكومة المركزية بإصدار بعض المراسيم لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية، إذا أباح لها البرلمان ذلك صراحة.(2)

حيث أن البرلمان هو الذي يقرر إنشاء الهيئات اللامركزية ويمنحها الشخصية المعنوية ويتولى تنظيمها وبيان اختصاصاتها، وكيفية مباشرتها لعملها، وهو الذي يملك حق إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها، ولكن الواقع العملي يحقق كثيرا من رقابة البرلمان على الهيئات اللامركزية، وساعد على ذلك الطابع المحافظ للنظام الانجليزي .

ومما تقدم فإن الهيئات المحلية في المملكة المتحدة تمارس سلطات واسعة وحرية كبيرة في التصرف، مع خضوعها لرقابة من البرلمان والقضاء بصفة أساسية، ورقابة محدودة من جانب الحكومة المركزية.

الفرع الثاني : الرقابة في النظام الفرنسي

يقوم هذا النظام على أسس مناقضة لأسس النظام الانجليزي، حيث تخضع الهيئات الإدارية اللامركزية لرقابة دقيقة ومحكمة .

إذ أنه بالإضافة إلى وجود الرقابة البرلمانية، ورقابة القضاء الإداري الفرنسي على أعمال الإدارة - مع التسليم باستقلال الإدارة عن القضاء - تقوم الإدارة المركزية بممارسة رقابة شاملة على ذات الهيئة اللامركزية، وعلى أعضائها من ناحية، وكذا على تصرفاتها وأعمالها من ناحية أخرى.(3)

1- الرقابة على الهيئات اللامركزية :

(1) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص.149.

(2) مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص.79.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص.154.

تتجلى هذه الرقابة بالنسبة لتكوين الهيئات اللامركزية بأن يكون للحكومة الحق في تعيين بعض أعضائها، وذلك إلى جانب الأعضاء المنتخبين أو في تعيين رئيس المجلس المحلي، مع ملاحظة أن مبدأ تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية لا ينفي استقلال هذه الهيئات إزاء السلطة المركزية، مادام أن الجانب المنتخب يغلب الجانب المعين في المجالس الممثلة لهذه الهيئات اللامركزية.

كما تحتفظ السلطة المركزية لنفسها بسلطة تأديبية إزاء أعضاء المجالس الممثلة للشخص اللامركزي، وذلك بأن يكون لها حق إيقاف أو عزل بعض أعضاء هذه المجالس.⁽¹⁾ أما الرقابة على ذات الهيئة المحلية فإنها تتجسد في حق الحكومة في حل المجالس المحلية وهي أخطر أنواع الرقابة والقاعدة العامة أن لا يكون هذا الحل إلا استثناء تستخدمه الحكومة إذا رأت أن المجالس اللامركزية قد انحرفت عن هدفها، وعجزت عن القيام بمهامها، ويكون قرار الحل تحت رقابة القضاء الإداري .

ومن الأساليب التي تستخدم في الرقابة على الهيئات اللامركزية حق السلطة المركزية في وقف نشاط الهيئة اللامركزية.⁽²⁾

2- الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية :

تتناول الرقابة الإدارية أعمال الهيئات اللامركزية في ذاتها وإجراءات تنفيذها، ويمكن تقسيم أعمال هذه الهيئات إلى نوعين : الأعمال الإيجابية والأعمال السلبية . فبالنسبة للأعمال الإيجابية فإن كثيرا منها يخضع إما لإذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية، ففي حالة الإذن السابق فإنه يجب على الهيئات اللامركزية استئذان السلطة المركزية قبل قيامها بأي تصرف .

أما في حالة التصديق اللاحق فإنه لا يصبح العمل الذي تجريه الهيئة اللامركزية نافذا إلا بعد موافقة السلطة المركزية، سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية حسب ما يقضي به القانون.

وقد تبطل السلطة المركزية أحيانا القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية.⁽³⁾

(1) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص.150.

(2) محمد جمال مطلق الذنبيات، مرجع سابق، ص.93.

(3) مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص.79.

وأما بالنسبة لرقابة السلطة المركزية على الأعمال السلبية فإنها تتمثل في فكرة الحلول حيث يمكن للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء العمل المفروض عليها، إذا امتنعت عنه تلك الهيئة أو أهملت القيام به. حقيقة أن مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية يتضمن حق تلك الهيئات في الامتناع عن القيام ببعض الأعمال، ولكن إذا كان من شأن هذا الامتناع أو الإهمال أن يؤدي إلى تعريض المرافق المحلية للخطر، فإنه يباح للسلطة المركزية الحلول محل الهيئات اللامركزية في أداء بعض الأعمال التي أوجبها القانون القيام بها، وذلك ضماناً لحسن سير المرافق المحلية.⁽¹⁾

(1) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص.151.

الفصل الثالث :

مظاهر الرقابة الإدارية

تلعب الرقابة المفروضة على الإدارة المحلية دورا هاما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، فالدستور الجزائري لسنة 1996 والمعدل في نوفمبر 2008 جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأساسية الأخرى (تنفيذية، تشريعية، قضائية)، حيث أن الدستور خصص الفصل الأول من الباب الثالث للرقابة، فإلى جانب الرقابة الإدارية هناك الرقابة السياسية، الرقابة التشريعية (البرلمانية) وكذا الرقابة القضائية.

وعليه فإن المشرع الجزائري قد اقتبس نظام الرقابة على الجماعات المحلية من نظام الرقابة الإدارية المعمول به في فرنسا.

وخلافا لأنواع الرقابات السابقة والتي تعد من الرقابات الخارجية والذاتية للإدارة، فإن الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان القانونية من سبب، اختصاص، محل، شكل وإجراءات وهدف.

وتأخذ الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية صور متعددة نتناولها فيما يلي:

- المبحث الأول: الرقابة على الولاية.
- المبحث الثاني: الرقابة على البلدية.

المبحث الأول: الرقابة على الولاية

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية إلى مختلف صور وأنواع الرقابة الإدارية التي عرضناها سابقا، مع بعض الأحكام التي تقتضيها وضعية الولاية بالنسبة للجهاز الإداري بالدولة.⁽¹⁾

وبالرغم من الاعتراف بتمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري لإدارة شؤونها، إلا أن ذلك لا يمنع من فرض السلطة المركزية للرقابة الإدارية عليها، على اعتبار أن الرقابة الإدارية من أهم الضمانات التي تمكن الحكومة من تسيير شؤون الدولة على أكمل وجه.

وفي ظل الإصلاحات السياسية التي تشهدها الجزائر في الآونة الأخيرة وتماشيا مع تطور الأحداث والأوضاع_الوطنية منها والدولية_ عمدت الجزائر إلى إجراء تعديلات على بعض القوانين، والتي كان من بينها قانون الولاية 07_12 الملغي لقانون 09_90، فإننا سنحاول إبراز مظاهر الرقابة الإدارية المفروضة على الولاية في ظل هذا التعديل، وتبيان كيفية ممارستها مقارنة مع ما كان معمولا به طبقا للقانون القديم.

وعليه سنعمد إلى دراسة الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي سواء بالنسبة:

- لأعضائه: في المطلب الأول.
- أعماله: وهذا في المطلب الثاني.
- باعتباره إحدى هيئات الولاية: وذلك في المطلب الثالث.

(1) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 157.

المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تمثل الرقابة مظهرا للامركزية النسبية في الجزائر، وذلك باعتبار أن الوالي معين من طرف رئيس الجمهورية في حين أن أعضاء المجلس الشعبي الولائي جميعهم منتخبون. وعلى أساس ذلك فإن الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية - ممثلة في وزير الداخلية - تنصب فقط على الأعضاء المنتخبين لا الوالي، حيث أن هذا الأخير يخضع للسلطة الرئاسية.

وتتجسد الرقابة الإدارية في: رقابة الإقالة، الإيقاف والإقصاء، وهذا ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الأول: الإقالة "الاستقالة الحكيمة"

تنص الفقرة الأولى من المادة 40 من قانون الولاية 90_09 على أنه: "يعد كل عضو في المجلس الشعبي الولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا مستقيلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي". وهكذا يتم إبعاد العضو عن المجلس الشعبي الولائي إذا توافرت فيه حالة من الحالتين السابقتين، ويعتبر العضو مستقيلا بحكم القانون.⁽¹⁾

ويكون العضو مستقيلا بموجب مداولة، ويقوم رئيس المجلس وعلى الفور بإعلام الوالي بذلك، وفي حالة تقصيره وبعد اعذاره من الوالي يعلن وزير الداخلية بعد ذلك بحكم القانون عن الإقالة بقرار.⁽²⁾

في حين أن قانون الولاية الجديد 12_07 لم يشر إلى الإقالة صراحة كما هو الحال في قانون الولاية 90_09، حيث أن المشرع الجزائري قام بإدراج حالتها الإقالة السابقتين ضمن رقابة الإقصاء، كما سنوضحه في المطلب الثالث من هذا المبحث.

(1) فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص. 206.

(2) عتيقة بلجبل، "فعالية الرقابة على أعمال الإدارة المحلية". مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد السادس، أفريل 2010، ص. 198.

وبالرغم من عدم النص صراحة على الإقالة في قانون 07_12، إلا أن المتمعن في نص المادة 43 منه يجد أن المشرع قد أشار إليها بصيغة أخرى، حيث اعتبرها حالة "تخلي عن العهدة"، حيث تنص المادة على أنه: "يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي".

وما يستتبط من نص هذه المادة أن لكل من الإقالة وحالة التخلي عن العهدة نفس الآثار القانونية، حيث أنه يترتب عنهما وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس، أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي بما له من حقوق وما عليه من التزامات.

وعليه فإن هذه المادة تعد من الجديد الذي أضافه وأتى به المشرع الجزائري في قانون الولاية 07_12 مقارنة بقانون 09_90، غير أنه بالرجوع إلى قانون الولاية لسنة 1996⁽¹⁾ يلاحظ أن مثل هذا السبب كان واردا في ظل هذا القانون، حيث أنه نص صراحة على إقالة العضو في حالة تغيبه عن حضور دورتين متعاقبتين دون عذر مقبول.⁽²⁾

وعليه فإن المشرع قد عاد مرة أخرى إلى اعتبار "التغيب" سببا لإنهاء العضوية بالمجلس بعد أن تخلى عنه في قانون 09_90 وذلك بهدف المحافظة على فعالية المجلس الشعبي الولائي، والسعي إلى المحافظة على مصداقية المجلس.

الفرع الثاني: التوقيف

بهدف المحافظة على مصداقية ونزاهة التمثيل الشعبي، فإن قانون الولاية نص على إمكانية تجريد العضوية بالمجلس الشعبي الولائي مؤقتا، إذ تنص المادة 45 من قانون الولاية 07_12 على أنه:⁽³⁾ "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة مهنته الانتخابية بصفة صحيحة.

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

(1) انظر المادة 37 من قانون الولاية 38_69.

(2) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص. 153.

(3) انظر المادة 41 من قانون الولاية 09_90.

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:
أولاً: من حيث السبب: يرجع سبب التوقيف إلى وجود المنتخب الولائي محل متابعة جزائية، وذلك بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالأموال العمومية أو لأسباب مخلة بالشرف والتي لا تسمح له بممارسة مهامه.

ثانياً: من حيث الاختصاص: يعود إعلان قرار التوقيف إلى وزير الداخلية باعتباره جهة وصاية، ويكون القرار معللاً.

ثالثاً: من حيث المحل: يتمثل موضوع قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وتعليقها لفترة معينة ومحددة.

- تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف.

- تنتهي بتاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة.⁽¹⁾

الفرع الثالث: الإقصاء

الإقصاء هو إسقاط العضوية عن المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، أي تجريد العضو من الصفة القانونية التي كان يتمتع بها باعتباره ممثلاً للشعب على مستوى الولاية، ولا يتم الإقصاء إلا نتيجة فعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف، ولقد أقر إجراء الإقصاء من أجل المحافظة على مصداقية المجلس الشعبي الولائي.⁽²⁾

وبالرجوع إلى قانون الولاية 07_12 نجد أن المشرع قد وسع من الأسباب التي تعرض العضو بالمجلس الشعبي الولائي للإقصاء، وهذا مقارنة مع قانون الولاية 09_90.⁽³⁾ وبذلك فإنه يقصى من المجلس الشعبي الولائي كل عضو ثبت أنه في حالة تناف أو وجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تعرضه لإدانة جزائية نهائية.

حيث تنص المادة 44 من قانون الولاية 07_12 على أنه: "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 195.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. جسور للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر، 2007، ص. 266.

(3) انظر المادة 24 من قانون الولاية 09_90.

تتاف منصوص عليها قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التتافي محل طعن أمام مجلس الدولة".

كما تنص المادة 46 من ذات القانون على أنه: "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".

ولصحة قرار الإقصاء يجب أن يقوم على الأركان التالية:

أولاً: من حيث السبب: على خلاف قانون الولاية 90_09 والذي يحصر سبب الإقصاء في حالة قانونية واحدة ألا وهي "الإدانة الجزائية"، فإن قانون الولاية الجديد 12_07 قد أضاف إلى جانب هذا السبب سببان آخران لإقصاء العضو وهما: وجود العضو تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو وجوده في حالة تتاف.

ثانياً: من حيث الاختصاص: على خلاف قانون 90_09 الذي لم يحدد الجهة المختصة بالإقصاء واكتفى بالنص على الجهة المختصة بإثبات قرار الاستخلاف حينما أسندته للمجلس الشعبي الولائي وذلك بموجب المادة 38 منه، فإن قانون الولاية 12_07 نص على إقرار المجلس الشعبي الولائي للإقصاء بموجب مداولة، على أن يتم إثبات هذا الإقصاء من طرف الوزير المكلف بالداخلية وذلك بقرار .

ثالثاً: من حيث المحل: يترتب عن الإقصاء فقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن العضوية بالمجلس الشعبي الولائي.

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.⁽¹⁾

وبالرجوع إلى نص المادة 41 من قانون الولاية 12_07 فإننا نجد أنها تحدد مدة الاستخلاف في أجل لا يتجاوز الشهر، وهو الأمر الذي لم يكن وارداً في قانون الولاية

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 196.

09_90 في مادته 38 والتي تركت المجال مفتوحا دون تحديد لأجل الاستخلاف، وبذلك فإن
المشروع قد تدارك هذه الهفوة في قانون 07_12 وذلك للمحافظة على فعالية ومصداقية المجلس
الشعبي الولائي.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة
من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية.
أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية (الوزارة) باعتباره
مرؤوسا، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج.
وعلى كل فإن أهم مظاهر وصور تلك الرقابة إنما تتمثل في إجراءات التصديق
والإلغاء.⁽¹⁾

الفرع الأول: التصديق

يقصد بالتصديق إقرار السلطة الوصية بأن مداولات المجلس الشعبي الولائي مطابقة
للقانون الجاري به العمل.⁽²⁾
فبالتصديق فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه، والتصديق
يكون على العمل كله لا على جزء منه، حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على
العمل المقدم للتصديق، لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات الولاية (المجلس الشعبي
الولائي)، وهو ما لا يتفق مع القانون.⁽³⁾
والتصديق نوعان: تصديق ضمني وتصديق صريح.

أولا: التصديق الضمني

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 198.

(2) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص. 154.

(3) عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية". مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر
بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص. 108.

إن الأعمال القانونية النهائية (قرارات إدارية أو عقود إدارية) الصادرة من المجلس الشعبي الولائي في حدود اختصاصاته المحددة في القانون، وفي حدود الشرعية القانونية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ صدورها، وعلى الوالي أن ينفذها بواسطة الأجهزة التنفيذية للولاية.⁽¹⁾ وعليه تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد 21 يوم من إيداعها بدار الولاية، إذ تنص المادة 54 من قانون الولاية 07_12 على أنه: "تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوما من إيداعها بالولاية".

أما في ظل قانون الولاية 09_90 فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة فور نشرها أو تبليغها إلى المعنيين من طرف الوالي، والذي يجب عليه القيام بذلك خلال أجل لا يتعدى 15 يوما، وذلك ما نصت عليه المادة 49 منه.

إن ما يلاحظ على هاتين المادتين أن المشرع الجزائري من خلال القانون الجديد اعتبر أن احتساب أجل نفاذ المداوات يبدأ من تاريخ إيداعها لدى الولاية بدلا من تاريخ نشر أو تبليغ المداولة، وكذلك نجد أن المشرع قد قام بتمديد الأجل من 15 يوما إلى 21 يوما وذلك قصد إعطاء وقت أطول للوالي من أجل فحص المداولة فحفا دقيقا.

كما أضاف قانون الولاية 07_12 أنه إذا تبين للوالي أن أي مداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، فإنه للوالي أن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة وذلك لإقرار بطلانها، وهو ما نصت عليه الفقرة 2 من المادة 54 من هذا القانون.

ثانيا: التصديق الصريح

إذا كانت القاعدة العامة بالنسبة لنفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنا، فإن قانون الولاية قد حدد بعض المداوات التي يشترط لنفاذها الموافقة والتصديق الصريح من طرف السلطة المختصة _وزير الداخلية_⁽²⁾

إذ تنص المادة 55 من قانون الولاية 07_12 على أنه: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات.

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص. 262.

(2) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. مرجع سابق، ص. 138.

- التنازل عن العقار واقتناؤه وتبادلته.
- اتفاقيات التوأمة.
- الهبات والوصايا الأجنبية".

وعليه فإن المشرع قد قام بموجب هذه المادة بتوسيع نطاق التصديق الصريح، وذلك بإضافة مواضيع أخرى تحتاج إلى مصادقة السلطة الوصية وهذا على خلاف ما كان معمولاً به في ظل قانون 90_09.⁽¹⁾

وبمقابل ذلك حدد المشرع أجل المصادقة بشهرين حتى لا يتم تعطيل عمل المجلس الولائي، وتحقيقاً للمصلحة العامة، حيث أنه بمفهوم المخالفة لهذا النص تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة للمواضيع الواردة في المادة 55 نافذة بمضي شهرين دون المصادقة عليها من طرف وزير الخارجية، وهو الأمر الذي لم يرد في قانون 90_09.⁽²⁾

الفرع الثاني: البطلان

إن البطلان يعني إلغاء أو إعدام القرارات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي، والتي تكون مخالفة للقانون وهذا دون الرجوع إلى القضاء ويشمل البطلان نوعين من القرارات.

- قرارات باطلة بطلاناً مطلقاً بحكم القانون.
- قرارات باطلة بطلاناً نسبياً أي قابلة للإبطال.⁽³⁾

أولاً: البطلان المطلق

نص قانون الولاية 12_07 في مادته 53 على ما يلي:⁽⁴⁾ "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي:

(1) انظر المادة 50 من قانون الولاية 90_09.

(2) كان معمولاً بهذا الأجل في ظل قانون الولاية 69_38 بموجب المادة 57 منه.

(3) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص. 144.

(4) انظر المادة 51 من قانون الولاية 90_09.

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - غير المحررة باللغة العربية.
 - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.
- إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها".
- بناء على نص هذه المادة، ومقارنة مع قانون الولاية 09_90 يمكن ملاحظة ما يلي:
- 1) لقد أضاف المشرع أسباب أخرى تؤدي إلى بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي، وبذلك فقد وسع من نطاق الرقابة المفروضة على أعمال المجلس الولائي.
- 2) إذ كان القانون 09_90 قد أسند الاختصاص للإعلان عن بطلان المداولة لوزير الداخلية فإن الاختصاص طبقا لقانون الولاية 07_12 يؤول إلى المحكمة الإدارية المختصة إقليميا وذلك بعد رفع الوالي للدعوى أمامها.
- 3) إذا كان الإبطال في ظل قانون 09_90 لا يتقيد بميعاد معين، فإن القانون 07_12 قد حدد أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة كأجل يتقيد به الوالي من أجل رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية لإقرار بطلان المداولة.⁽¹⁾

ثانيا: البطلان النسبي

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري، ومصداقية التمثيل الشعبي فإنه يجوز إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي والتي يشارك فيها الأعضاء المنتخبين إذا تناولت قضية تعيينهم.

(1) انظر المادة 54/ف2 من قانون الولاية 07_12.

وإذا كانت سلطة الرقابة في حالة البطلان المطلق تتقيد بأجل 21 يوما فإنه في حالة البطلان النسبي تتقيد بمدة 15 يوم التي تلي اختتام الدورة التي عقدت فيها المداولة، بحيث يجوز للوالي طلب إبطال المداولة خلال هذه المدة.

كما يجوز لكل ناخب أو دافع ضريبة طلب إبطال المداولة خلال 15 يوما من تاريخ إشهار المداولة⁽¹⁾، وحسنا فعل المشرع حينما أخضع المداولة لنوعين من الرقابة: إدارية ممثلة في الوالي، وشعبية ممثلة في الناخبين ودافعي الضرائب.⁽²⁾

وقد نص قانون الولاية 07_12 على البطلان النسبي بموجب المادة 56/ف1 والتي تنص على أنه:

"لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم، أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع في حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة".

كما تنص المادة 57 من ذات القانون على ما يلي: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

ويمكن المطالبة بالبطلان من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال أجل خمسة عشر يوما بعد إشهار المداولة. ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه".

إن ما يلاحظ من خلال هذه المادة أن اختصاص إقرار بطلان المداولة أصبح يؤول إلى المحكمة الإدارية بدلا من وزير الداخلية باعتباره جهة وصاية كما كان معمولا به في ظل قانون 09_90، وهذا ما يعني بداية الاتجاه إلى الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثالث: الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي

(1) فريدة قصير مزياي، مرجع سابق، ص.ص 207، 208.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص.251.

تعد الرقابة على المجلس الشعبي الولائي من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس وأكثرها مساسا بالتسيير المركزي الديمقراطي، وقد نظم المشرع الجزائري هذا النوع من الرقابة في قانون الولاية، وأحاط ممارستها بمجموعة من الضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحية حل المجلس حتى لا يترك للسلطة المركزية مجالا للتقدير والملائمة في ذلك.⁽¹⁾

وإجراء "الحل" يعني القضاء على المجلس الشعبي الولائي المنتخب، وإنهاء مهامه بإزالته قانونا. مع بقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة.⁽²⁾ وسنوضح فيما يلي الأسباب القانونية للحل، وكيفية.

الفرع الأول: أسباب الحل

لقد نص قانون الولاية رقم 12-07 على مجموعة من الأسباب القانونية لإجراء الحل وذلك بموجب المادة 48 منه⁽³⁾، والتي تنص على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة

41.

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

الفرع الثاني: آثار الحل

يحل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية، وذلك حسب نص المادة 47 من قانون الولاية 12_07، وبهذا فإن المشرع قد أزال

(1) علاء الدين عشي، والى الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. دار الهدى، عين مليلة، 2006. ص.70.

(2) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص.112.

(3) انظر المادة 44 من قانون الولاية 90_09.

الغموض الذي كان يعتري نص المادة 45 من قانون الولاية 09_90 والتي لم تحدد نوع المرسوم الذي يحل بموجبه المجلس الشعبي الولائي.

ومنعا لتسيب الأمور وإهمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين صدور قرار الحل وتنصيب المجلس الجديد، فإن قانون الولاية 07_12 من خلال مادته 49 يشترط ضرورة تعيين وزير الداخلية -بناء على اقتراح من الوالي- لمندوبية ولأية تتولى ممارسة الصلاحيات التي تخولها إياها القوانين، وذلك خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، وهو أمر مستحدث مقارنة مع قانون الولاية 09_90.

كما يشترط القانون في حالة حل المجلس إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي وذلك في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن إجراء انتخابات التجديد إذا كانت خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية وهذا طبقا لنص المادة 50 من قانون الولاية 07_12.

أما قانون الولاية 09_90 فإنه لم يتناول في مواده شيئا عن انتخابات التجديد أو أجل إجرائها. بل اكتفى بالنص على انتهاء الفترة الانتخابية للمجلس المجدد، وهذا بموجب نص المادة 46 منه.

المبحث الثاني: الرقابة على البلدية

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها والاستثناء هو أن يقيد ذلك الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية والاستقلال يعد نتيجة من النتائج التي تنترب على ثبوت الشخصية القانونية، وهو جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية فقط ونسبي لأن البلدية تخضع في ممارستها لوظائفها للرقابة.

فبالرغم من أن رئيس وأعضاء المجلس منتخبون لكن هذا لا يمنع من خضوعها للرقابة من طرف السلطة الوصية (الوالي).⁽¹⁾

وبصدور قانون البلدية الجديد 10_11 فإننا سنحاول التعرف على مختلف صور الرقابة الوصائية على ضوء هذا القانون، كما سنعمد إلى توضيح ما إذا كان هذا القانون قد أضاف جديدا بخصوص تكريس مبدأ استقلالية البلدية، ومدى تخفيفه أو تشديده للرقابة الممارسة عليها وهذا مقارنة مع القانون 08_90 الملغى بموجب هذا القانون.

وتتجسد مختلف صور ومظاهر الرقابة الإدارية على البلدية فيما يلي:

- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
 - الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.
 - الرقابة على هيئة المجلس الشعبي البلدي.
- وذلك ما سنتناوله في مطالب متتالية كالآتي:

المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفريقه أولا بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي حيث يخضع موظف البلدية لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك تحت إشراف الأمين العام للبلدية إذ تنص المادة 125 من قانون البلدية 10_11 على

(1) فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص. 233.

أنه: " للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية".

وعليه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام الذي يتم تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم،⁽¹⁾ كما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية.⁽²⁾

أما في ظل قانون البلدية الملغى 90_08 فإن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص المادة 65 منه على أنه: "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

وبناء عليه فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.⁽³⁾

أما بالنسبة لأعضاء المجلس (المنتخبين البلديين) فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة _أساسا_ في الوالي وتأخذ في الواقع الصور التالية: التوقيف، الإقالة والإقصاء. وذلك ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الأول: التوقيف

يقصد بالتوقيف تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة قضائية ضد العضو المنتخب، حيث تنص المادة 43 من قانون البلدية على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

أولاً: من حيث السبب: إن السبب القانوني لتوقيف العضو البلدي هو:

1. تعرضه لمتابعة قضائية، وقد تكون هذه المتابعة الجزائية لأحد الأسباب التالية:

(1) انظر المادتين 127 و128 من قانون البلدية 10_11.

(2) انظر المادة 129 من نفس القانون.

(3) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. مرجع سابق، ص. 134.

- جنائية أو جنحة متعلقة بالمال العام: كمن كان في موضع اتهام بجريمة الرشوة مثلا أو اختلاس الأموال العمومية.

- جرائم مخلة بالشرف: وهي مختلف الجرائم المخلة بالأداب العامة عموما.

2. إذا كان العضو محل تدابير قضائية تحول دون مواصلته لأداء مهامه الانتخابية.

والملاحظ من هذه المادة أن المشرع الجزائري قد قام بتوسيع نطاق الإيقاف وذلك بإقراره لإمكانية التوقيف في حالة وجود العضو محل تدابير قضائية، وهذا عكس ما كان معمول به ظل قانون البلدية 08_90، حيث حصر المشرع التوقيف في حالة وحيدة وهي المتابعة الجزائية لا غير، إذ تنص المادة 32/ف1 منه على ما يلي:

"عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه".

ثانيا: من حيث الاختصاص: يؤول اختصاص التوقيف إلى جهة الوصاية المتمثلة في

الوالي.

ثالثا: من حيث المحل: ينطوي قرار التوقيف على تجميد العضوية مؤقتا، ويسري هذا

التجميد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإن ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة أو ما سواها.⁽¹⁾

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات: لم تورد المادة 43 من قانون البلدية أي شكل لقرار

التوقيف، ولا أي إجراءات يلزم الوالي باتخاذها عند إصداره لقرار التوقيف، بل اكتفت بالقول بأن التوقيف يكون "بقرار" دون التطرق إلى أي شكليات أخرى، وبذلك فقد قامت بإلغاء الشكل والإجراءات المنصوص عليها في قانون الولاية 08_90، حيث تنص المادة 32/ف2 منه على

أنه "يصدر قرار التوقيف المعطل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي...".

وعليه فإن قرار التوقيف حسب هذه المادة يجب أن يكون من حيث الشكل معطلا أي

مسببا و ذلك بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف، حفاظا على حقوق العضو.

كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن

كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي، لأنه رأي استشاري، لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه.⁽²⁾

(1) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري. دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص. 103.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 169.

إن إلغاء المشرع في القانون الجديد 10_11 لإجراء استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ قرار التوقيف لا يؤثر من الناحية العملية على استقلالية البلدية، كون رأي المجلس كان استشاريا فقط، لا يلزم الوالي بالأخذ به، غير أنه من ناحية أخرى أخطأ عند تجاهله لشكل قرار التوقيف "التعليق"، وذلك لأن تسبب القرار من الشكليات الجوهرية التي يجب أن يتضمنها أي قرار إداري وهذا من أجل المحافظة على حقوق العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي من جهة، ودرأ إمكانية تعسف الجهة الوصية "الوالي" في ممارسة سلطاتها من جهة أخرى.

الفرع الثاني: الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين، إذ كانت المادة 31 من قانون البلدية 08_90 تنص على أنه: "يصرح الوالي قرار بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي".

يتضح من النص أن عضو المجلس يجرى من العضوية بسبب تخلف شروط الانتخاب أو متى توافرت فيه حالة من حالات التنافي، ويجب أن تعقد مداولة تبت في الإقالة ليعلم أعضاء المجلس بأسباب الإقالة، ويتداولون بشأنها ثم ترفع إلى الوالي ليعلن عن إسقاط العضوية.⁽¹⁾ أما بالنسبة لقانون البلدية 10_11 فإنه لم يتناول رقابة الإقالة صراحة كما كان معمولا به في ظل قانون 08_90، وبذلك فإن المتصفح لنصوص هذا القانون يتبين له من الوهلة الأولى استغناء المشرع عن مثل هذا النوع من الرقابة، بحجة أنه لم يرد مصطلح "الإقالة" في هذا القانون.

غير أن المتمعن في نص المادة 45 من قانون الولاية 10_11 يستنتج أن الإقالة قد أشار إليها هذا القانون ولكن باستعمال مصطلح آخر يتمثل في "الاستقالة التلقائية"، حيث تنص المادة 45 على أنه: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً.

(1) فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص.ص. 233، 234.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".

وبناء عليه، وبالرغم من عدم استعمال مصطلح "الإقالة" وعدم النص على نفس أسباب الإقالة المنصوص عليها في قانون 08_90، إلا أنه يمكن القول أن الاستقالة التلقائية تتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الآثار القانونية، حيث أن ينتج عن كل منهما تجريد عضو المجلس من العضوية.

ومنه فإن العضو البلدي يجرى من عضويته بالمجلس الشعبي البلدي إذا تخلف عن حضور ثلاث دورات عادية بدون تقديم عذر مقبول وخلال نفس السنة، وهذا السبب من الناحية العملية يعد سبب كافيا ومقنعا لاتخاذ مثل هذا الإجراء الخطير والذي يمس بالاختيار الشعبي وقد أصاب المشرع عند إضافته لمثل هذا السبب وذلك من أجل إدراك المنتخبين البلديين بمدى أهمية المهام التي يقومون بها على المستوى المحلي.

إن أهم ما يلاحظ على قانون البلدية 10_11 في هذا الصدد هو تجاهله للحالتين المذكورتين في المادة 31 من قانون 08_90 وهما: وجود المنتخب البلدي في حالة عدم قابلية الانتخاب وكذا وجوده في إحدى حالات التنافي، حيث أن المشرع لم يبين ما يترتب قانونا عن وجود العضو في إحدى هاتين الحالتين، وبذلك أبقى الأثر القانوني مبهما وغير واضح، فلم يدرجهما ضمن أسباب الإقالة كما كان في قانون 08_90 ولا يعتبرهما من أسباب الإقصاء كما تم النص عليه في قانون الولاية 07_12.

وبناء عليه نرى ضرورة تدارك المشرع لهذه الهفوة وذلك من خلال القوانين والتنظيمات التي توضح بدقة كيفية تطبيق نصوص هذا القانون.

الفرع الثالث: الإقصاء

يعتبر الإقصاء المرحلة الثانية بعد قرار التوقيف، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار توقيف، وأن قرار التوقيف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسألة مرهونة

بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني والذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر.⁽¹⁾

والإقصاء هو إخراج النائب من مهامه النيابية أي إسقاط كلي للعضوية، ويكون نتيجة إدانة جزائية وذلك ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10_11 بقولها: "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

وتقابل هذه المادة في قانون الولاية 08_90 المادة 33 والتي تنص على أنه: "يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء".

وعليه فإنه لصحة قرار الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:

أولاً: من حيث السبب: يعود سبب الإقصاء وإسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي حسب ما ورد في نص المادة 43 ، و يجدر لفت الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي، وهو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء، بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية، وقد أصاب المشرع في هذا الصدد، لأن ما أكدته يتماشى فعلا مع أحد أبرز أركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة⁽²⁾.

ثانياً: من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية.

ثالثاً: من حيث المحل: محل الإقصاء هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالات الوفاة أو الاستقالة (المادة 40 من قانون البلدية). ويترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا⁽³⁾.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات:

(1) علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. مرجع سابق، ص.77.

(2) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.104.

(3) انظر المادة 41 من قانون البلدية 10_11 والتي تقابلها المادة 29 من قانون البلدية 08_90.

إن الإجراء الجوهري الرئيسي في قانون 08_90 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء⁽¹⁾. في حين أن قانون 10_11 لم ينص على مثل هذا الإجراء.

وعليه فإن صلاحيات السلطة الوصية على ضوء قانون 08_90 تكمن في ملاحظة الإجراءات وتجسيدها قانونيا بقرار ولائي، مما يؤكد بوضوح إرادة المشرع الجزائري لتقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية، فأراد المشرع بذلك أن يكون دور الوصاية محدود، وذلك لإعطاء مكانة واعتبار كبيرين للبلدية عن طريق تحريرها من قيود الرقابة الوصائية، كما أن المشرع أراد أن تكون العلاقة بين المجالس المنتخبة المحلية والسلطة الوصائية مبنية على الحوار لا على التبعية والخضوع.⁽²⁾

غير أن هذه الوضعية -أي دور الوصاية المحدود- لم يستمر في ظل قانون 10_11 حيث استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية بممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف والإقصاء دون الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله، بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم إداري وجغرافي، ولها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداوات قانونية تتخذ بالأغلبية البسيطة من قبل أعضاء المجلس⁽³⁾، وقد فرض قانون البلدية العديد من القيود على هذه المداوات حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ، وجعل من الوالي الجهة الوصية على ذلك⁽⁴⁾، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: التصديق: ويأخذ شكلين:

(1) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. مرجع سابق، ص. 136.

(2) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري. دار المجدد للنشر و التوزيع، ط4، سطيف، 2010، ص. 141.

(3) انظر المادة 54 من قانون البلدية 10_11.

(4) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري. مرجع سابق، ص. 135.

أولاً: التصديق الضمني: القاعدة العامة أن مداوات المجلس تنفذ بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى دار الولاية ليدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها، وهذا بموجب المادة 5 من قانون البلدية.⁽¹⁾

ثانياً: التصديق الصحيح: تنص المادة 57 من قانون البلدية على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات متضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 منه إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري وذلك عندما عاد مرة أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوماً، وهذا ما كان معمولاً به أيضاً في ظل قانون 08_90 بموجب المادة 43 منه.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد المواضيع التي تتطلب المصادقة من طرف الوالي في قانون 10_11 قد توسعت مقارنة مع ما نص عليه قانون 08_90 في مادته 42 والتي اقتصر التصديق الصريح فيها على: الميزانيات والحسابات، إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، وهذا ما يبين صراحة إدارة المشرع في تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية.

الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)

يتجسد في حق السلطة الوصائية في التصدي للمداوات البلدية من خلال صلاحياتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداوات أو قرارات المجلس البلدي متى تثبت مخالفتها للمشروعية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ أما في ظل قانون 08_90 بموجب المادة 45 منه فإن مداوات المجلس تتخذ بعد 15 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

وإذا كان البطلان على ضوء قانون 08_90 قد اتخذ صورتين: البطلان المطلق (المادة 44) والبطلان النسبي (المادة 45)، فإن القانون 10_11 قد استغنى عن صورة البطلان النسبي وأورد حالة البطلان النسبي ضمن طائفة البطلان، حيث نص في المادة 59 على البطلان بحكم القانون، وذلك كما يلي: (2) "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير محررة باللغة العربية.

- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

في حين تنص المادة 60 منه على أنه: "لا يمكن لرئيس المجلس البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي".

وبناء عليه فإن إدراج المشرع لكلمة "باطلة" دون تقييد قرار الإبطال بمدة زمنية معينة (شهر بموجب المادة 45 الملغاة) يفيد بأن البطلان مطلقاً وليس نسبياً.

كما أن المشرع قد قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة إلى مصالح تخص أزواجه أو أصوله أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة. في حين كانت تقتصر في القانون القديم على مصالحه بصفة شخصية أو كوكيل. وذلك دعماً لنزاهة التمثيل الشعبي وشفافية العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة أولاً وأخيراً.

ونظراً للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية، وتأكيداً لطابعها اللامركزي فإن قانون البلدية قد سمح بالطعن قضائياً أو ادرياً في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء أو رفض المصادقة

(1) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص. 109.

(2) تنص المادة 44 من قانون 08_90 على أنه: "تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعاً خارجاً على اختصاصه.

- المداوات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و3 و9 والقوانين والتنظيمات.

- المداوات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.

يصرح الوالي بقرار معلل ببطلان المداولة القانوني".

على المداولات طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.⁽¹⁾ وذلك بموجب نص المادة 61 منه (المادة 46 من قانون 09_90).

الفرع الثالث: الحلول

إن إخضاع المشرع سلطة حلول جهة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة يفسر أساسا بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية، لذا تم إعمالها قانونا في وضعيات ومجالات محددة حصرا، حيث أن تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها. وتتجلى سلطة الحلول فيما يلي:

أولا: الحلول الإداري: ويتمثل أساسا في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا وتقاعا من رئيس البلدية المعني،⁽²⁾ حيث تنص المادة 100 من قانون البلدية على أنه: "يمكن الوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

والملاحظ أن المشرع قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري، وقام بالتركيز والاهتمام بحسن سير بعض المجالات كالعلاقات الانتخابية والخدمة الوطنية وذلك لما لهذه المجالات من أهمية في الحياة الاجتماعية للمواطن، وهو الأمر غير منصوص عليه في قانون 08_90.⁽³⁾

كما تبرز سلطة الوالي في الحلول في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملزم اتخاذها قانونا، ويتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار الموجهة من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني.⁽⁴⁾

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. مرجع سابق، ص. 105.

(2) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص. 115.

(3) انظر المادة 81 من قانون البلدية 08_90.

(4) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص. 116.

إذ تنص المادة 101 من قانون البلدية على أنه: (1) "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

ثانياً: الحل المالي: حيث يحق للوالي قانوناً الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية، إذ تنص المادة 102 من قانون البلدية على أنه: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

كما يقوم الوالي بضبط الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى تنفيذها في حالة عدم قيام المجلس بذلك، (2) وهذا طبقاً للمادتين 183، 184 من قانون البلدية. (3)

المطلب الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

كما أن الرقابة قد تكون في صورة عقوبات فردية تأخذ شكل الإقصاء أو التوقيف، فإنها يمكن أيضاً أن تكون في صورة جماعية كالإيقاف والحل، وما يلاحظ على قانون 10_11 أنه انتهج نهج قانون 08_90 والذي اقتصر في عملة على رقابة الحل مستغنياً بذلك عن رقابة الإيقاف التي كانت تطبق في ظل قانون البلدية 24_67.

فالحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس البلدي، وآلية وصائية بموجبها يتم إنهاء مهام المجلس البلدي بإزالته قانوناً وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها. (4) فما هي أسباب الحل؟، وما هي الجهة المختصة به؟، وما هي آثاره؟.

الفرع الأول: أسباب الحل: عمد قانون البلدية 10_11 إلى تحديد وحصر الحالات والأسباب التي يحل بسببها المجلس البلدي، والتي ترد وفقاً للمادة 46 منه كما يلي:

1. في حالة خرق أحكام دستورية.
2. في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
3. في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

(1) يقابل المادة 101 نص المادة 83 من قانون البلدية 08_90.

(2) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. مرجع سابق، ص. 139.

(3) انظر المادتين 155 و 156 من قانون البلدية 08_90.

(4) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص. 116.

4. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة

41.

6. في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .

7. في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

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

والملاحظ من نص المادة 46 أن المشرع قد وسع من نطاق الرقابة وذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس البلدي، وإضافته لأربعة حالات جديدة مقارنة بقانون 08_90.⁽¹⁾ وهي الحالة الأولى، الثانية، الرابعة، والثامنة المذكورة أعلاه.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بالحل

تنص المادة 47 من قانون البلدية على أنه: " يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ."

إن التمعن في هذا النص يخلص إلى أن المشرع قد تدارك الخطأ الذي وقع فيه نص المادة 35 من قانون 08_90، وذلك بإزالته للإبهام والغموض الذي كان تعتريه من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل، وعليه فقد قطع الشك باليقين، وأشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيا لا تنفيذيا مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق.⁽²⁾

الفرع الثالث: آثار الحل

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

1. سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم، وذلك

دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.⁽³⁾

(1) أنظر المادة 34 من قانون البلدية 08_90 .

(2) راجع حول ذلك عادل بوعمران، مرجع سابق، ص.ص. 119، 120.

(3) انظر المادة 48 من قانون البلدية 10_11.

2. يعين الوالي متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وذلك خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، وتنتهي مهامهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد.⁽¹⁾

3. إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل، غير أن ذلك لا يتم إلا في حالة ما إذا تبقى على التجديد العادي مدة سنة، وهذا بموجب المادة 49 من قانون البلدية. وحسب المادة 50 منه فإنه تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.

وكإجراء جديد نص قانون البلدية 10_11 في المادة 51 منه على أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية، فإن الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤون البلدية وذلك بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء.

تنتهي مهام المتصرف بمجرد تنصيب المجلس الجديد وتنظيم انتخابات المجلس البلدي متى توافرت الظروف المناسبة.

(1) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. مرجع سابق، ص. 141.

ملخص:

تتمثل الهيئات الإدارية المحلية بالجزائر في الولاية والبلدية وهذا ما أقره الدستور الجزائري لسنة 1996 بموجب المادة 15 منه، حيث تجسد هذه الهيئات اللامركزية الإقليمية وتمكن المواطنين من المشاركة في تسيير الشؤون المحلية مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية. ومن أجل تفعيل عمل هذه الهيئات فإن المشرع قد اعترف لها بنوع من الاستقلال الإداري والمالي في أداء نشاطها، غير أن هذا الاستقلال مقيد وليس مطلق وذلك كي لا تحيد هذه الهيئات عن الهدف المرجو من إنشائها.

وعليه فإن الهيئات الإدارية المحلية تخضع للرقابة الإدارية التي تعد مجموع السلطات والصلاحيات الممنوحة قانونا للسلطة المركزية (وزارة الداخلية) لمراقبة مدى ملائمة أعمال الهيئات الإدارية المحلية للمشروعية القانونية.

وتتجلى مظاهر هذه الرقابة الإدارية على كل من أعمال الهيئات المحلية وأعضائها وكذا على الهيئات ذاتها، بحيث يمكن للسلطة المركزية التصديق على أعمال هذه الهيئات أو إلغائها - دون تعديلها - متى توفرت الأسباب القانونية لذلك.

إضافة إلى هذا تمارس الرقابة على الأعضاء سواء بإيقافهم عن مزاولة نشاطهم لمدة معينة، أو إقالتهم، أو إقصائهم وتجريدهم من العضوية بالمجلس المحلي.

ولا تتوقف حدود الرقابة إلى هذا الحد بل تمتد إلى إمكانية حل المجلس المحلي متى توفرت الشروط القانونية، وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للهيئة المحلية.

شكر و عرفان

الحمد لله الذي أعاننا على ذكره و شكره

يسرنا أن نتقدم بالشكر الجزيل للأستاذة المشرفة "بلجراف سامية" التي لم تبخل علينا بعطائها و

كانت لنا الدعم و السند طيلة فترة إنجازنا لمذكرة التخرج.

كما لا يفوتنا أن نتوجه بأسمى عبارات الاحترام و التقدير لكافة عمال مكتبة الرابطة و نخص

بالذكر الأخ تقي الدين الذي مد لنا يد العون و المساعدة من أجل إتمام هذا البحث سائلين من

الله أن يطيل في أعمارهم و يوفقهم لما فيه الخير و الصلاح.

شكرا جزيلا إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد

قائمة المراجع

أولاً: القوانين

1. الدستور الجزائري لسنة 1996 المؤرخ في 07/12/1996 المعدل في 15/11/2008.
2. القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية، ج.ر: 12 المؤرخة في 29/02/2012.
3. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22/07/2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر: 37 المؤرخة في 03/07/2011.
4. القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر: العدد الأول الصادر في 14/01/2012.

ثانياً: الكتب

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
2. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية بالجزائر. ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1988.
3. جورج سعد، القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية. منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.
4. حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية. دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
5. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري. دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
6. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.
7. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1982.

- 8.حسين فريجة، شرح القانون الإداري- دراسة مقارنة - . ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 9.حمدي القبيلات، القانون الإداري. دار وائل للنشر، ج1، ط1، عمان، 2008.
- 10.رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري. دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 11.زكريا المصري، أسس الإدارة العامة. دار الكتب القانونية، مصر، 2007.
- 12.عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري. دار الهدى، عين مليلة، 2010.
- 13.عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري. منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003 .
- 14.علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري). دار الهدى، ج1، الجزائر، 2010 .
- 15.علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري. دار الهدى، عين مليلة، 2006 .
- 16.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري. جسور للنشر و التوزيع، ط2، الجزائر، 2007 .
- 17.عمار عوابدي، القانون الإداري(النظام الإداري). ديوان المطبوعات الجامعية، ج1، الجزائر، 2002 .
- 18.عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 19.فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري. مطبعة عمار قرفي، باتنة ، 2001 .
- 20.لخضر عبيد، التنظيم الإداري للجماعات المحلية. ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

21. مازن ليو راضي، القانون الإداري. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2005 .
22. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 .
23. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري. دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002 .
24. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية. منشورات جامعة باجي مختار، عنابة .
25. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري. الدار العلمية-دار الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، 2003 .
26. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام. منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003 .
27. مليكة الصروخ، القانون الإداري-دراسة مقارنة-. مطبعة النجاح الجديدة، ط7، الدار البيضاء، 2010 .
28. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري. دار المجدد للنشر والتوزيع، ط4، سطيف، 2010 .
29. نواف كنعان، القانون الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006 .
30. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009 .

ثالثا: المجالات

1. مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، العدد السادس، أبريل 2010 .

مقدمة

تعد النظم الإدارية من أهم المشكلات الإدارية التي لطالما اجتهدت الدول من أجل إيجاد حلول لها كونها تتأثر بالعوامل السياسية، الاقتصادية و كذا الاجتماعية السائدة، كما أنها لا تتصف بالثبات و الاستقرار بل هي بطبيعتها مرنة و تحتاج إلى مراجعة بصورة مستمرة لتتماشى مع تطور حاجات الأفراد في المجتمع.

ويعد أسلوب الإدارة المحلية من أساليب التنظيم الإداري و الذي لم يعرف كتنظيم إداري إلا في نهاية القرن 18 خاصة بعد انتشار المبادئ الديمقراطية و العمل على تطبيقها في المجال الإداري، لأنه أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تقوم بكافة الأعباء في كامل أرجاء الدولة، فأنشأت هيئات عامة محلية تدير المصالح المحلية في نطاق إقليم الدولة كما أن الأخذ بالمبادئ الديمقراطية أدى إلى إشراك المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية.

و منه فإن الإدارة المحلية تقوم على وجود مصالح محلية لسكان الإقليم، وأن يعهد بإدارة هذه المصالح إلى هيئات منتخبة من طرف السكان المحليين، وكذلك أن تستقل هذه الأخيرة في إدارتها لهذه المصالح و هذا بغية تقريب الإدارة من المواطن وتحقيق العدالة الاجتماعية.

فإذا كان الاعتراف بوجود مصالح محلية يقتضي قيام و إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة و تسيير تلك المصالح، فإن مدى ذلك الاستقلال لن يكون مطلقا بل سيكون محدودا، و إلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية، لذا فإن الأمر يستلزم حتما قيام علاقة بين الإدارة المركزية و وحدات الإدارة المحلية، ففي حين تنشأ علاقة التبعية و الخضوع بين مختلف درجات السلم الإداري داخل الإدارة المركزية، فإن الأمر مختلف بالنسبة للهيئات المحلية، فهذه الأخيرة تمارس أعمالها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية.

وعليه ما مدى تأثير الرقابة الإدارية على مبدأ استقلالية الهيئات الإدارية المحلية ؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الأسئلة الفرعية التالية:

- ما مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها، و ما هي حدود تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية؟

- ما هي المبادئ و القواعد الأساسية التي تحكم الرقابة الإدارية و تميزها عن السلطة الرئاسية؟

- هل خفف كل من قانوني الولاية و البلدية الجديدين من حدة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، وما تأثير ذلك على مبدأ استقلالية هذه الهيئات؟

- ما هو الدور الذي يمكن أن تضطلع به الرقابة القضائية كبديل عن الرقابة الإدارية؟ وتبرز أهمية هذه الدراسة أنها جاءت تماشياً مع الإصلاحات السياسية التي تشهدها الجزائر خاصة من ناحية تعديل مجموعة من القوانين الأساسية و الهامة في النظام الإداري الجزائري، ألا وهي قانون الانتخابات، قانون الولاية و كذا قانون البلدية، على اعتبار أن هذه القوانين هي الركيزة التي تبنى عليها الإدارة المحلية في الجزائر، إضافة إلى ذلك فإن لموضوع الرقابة الإدارية بالغ الأهمية في المجال القانوني و الإداري كونه يوضح العلاقة بين الهيئات المحلية و السلطة المركزية.

ولأجل ذلك سعينا إلى تسليط الضوء على مختلف جوانب هذا الموضوع، وذلك لإزالة الغموض واللبس الذي يعتريه، ولتوضيح كيفية ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، خاصة في ظل التعديلات الجديدة، حيث عمدنا إلى تبيان الجديد الذي أتت به هذه التعديلات، كما أنه تناولنا هذا البحث رغبة منا في أن يكون نقطة ارتكاز لبحوث مستقبلية أكثر استفاضة و أعم فائدة.

وقد اعتمدنا في دراستنا هذه على تحليل مختلف النصوص القانونية التي تعالج هذا الموضوع، كما دعمنا بحثنا بمجموعة من المواد القانونية التي تؤكد ما تناولناه، وبالإضافة إلى ذلك - ومن أجل توضيح أكثر لمختلف جوانب هذا الموضوع- قمنا بمقارنة بعض المصطلحات الواردة في هذا البحث، وكذا مقارنة النصوص القانونية في القوانين القديمة بنظيرتها في القوانين الجديدة.

ومن أجل الإلمام بمختلف النقاط التي تمس موضوعنا هذا قمنا بتقسيمه إلى ثلاث فصول: حيث تناولنا في الفصل الأول الهيئات الإدارية المحلية و المتمثلة في الولاية في مبحث أول، و البلدية في مبحث ثان، أما الفصل الثاني فقد تناولنا فيه الرقابة الإدارية، وذلك لمعرفة مفهوم هذه الرقابة والتي أدرجناها في المبحث الأول، وتوضيح حدودها وأساليبها وهذا في المبحث الثاني، في حين خصصنا الفصل الثالث للمظاهر المختلفة للرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، حيث قسمناه بدوره إلى مبحثين درسنا في أولهما الرقابة على الولاية و في ثانيهما الرقابة على البلدية.