

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري

رقم:

إعداد الطالبة:

يخلف وئام

يوم: 2023/06/18

الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

لجنة المناقشة:

| | | | |
|--------|-------------------------|----------|-----------------|
| رئيسا | جامعة محمد خيضر - بسكرة | أ. مح. أ | لمعيني محمد |
| مشرفا | جامعة محمد خيضر - بسكرة | أ. د | حسونة عبد الغني |
| مناقشا | جامعة محمد خيضر - بسكرة | أ. مح. أ | العمرى صالحة |

السنة الجامعية: 2022 - 2023

إهداء

إلى من بذل لي الدعم المطلق في سبيل أن أنجح في مشواري الدراسي إلى والدي

العزیزین حفظهما الله وأطال في عمرهما

إلى سندي في الحياة وعزوتي إخوتي

إلى زوجاتهم

إلى زينة الدار أولادهم

إلى كل العائلة الكريمة

إلکم جميعا أهدي هذا العمل المتواضع

شكر

الحمد والشكر لله أولاً وآخراً الذي وفقني وأمدني بالقوة والصبر لإتمام هذا البحث
كما أتقدم بأسمى عبارات الشكر والتقدير والإمتنان لأستاذي الفاضل " حسونة عبد
الغني" لقبوله الإشراف على هذه المذكرة وعلى ما قدمه لي من توجيهات ونصائح
قيمة وعلى صبره طيلة إشرافه على هذه المذكرة

كما أشكر الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة
وعلى تحملهم عناء قراءتها وإثرائها بملاحظاتهم القيمة

كما أشكر كل من قدم لي يد المساعدة لإنجاز هذا العمل

إلى كل هؤلاء لكم مني جزيل الشكر وعظيم الإمتنان

مقدمة

إن زيادة وتعدد وظائف الدولة والتزاماتها وكثرة الأعباء الملقاة على عاتقها بسبب اتساع متطلبات المواطنين وتطورها، أدى إلى انقسام مصالح الدولة بين مصالح وطنية وأخرى محلية، الأمر الذي استدعى ضرورة اعتماد فكرة التنظيم الإداري الذي يسهل للدولة ويمكنها من تأدية مختلف وظائفها وتحقيق أهدافها سواء الأهداف المتعلقة بالدولة ذاتها أو تلك المتعلقة بمواطنيها.

تقوم فكرة التنظيم الإداري على أسلوبين أساسيين هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، حيث يقوم نظام المركزية على حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية فقط، على عكس اللامركزية الإدارية التي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية وهيئات لامركزية محلية تتولى تسيير وإدارة الشؤون المحلية.

وعلى اعتبار أن أهم ما تسعى إليه أي دولة حديثة هو أن تكون لها إدارة فعالة تتجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكل كفاءة وفعالية على جميع الأصعدة، من أجل تنفيذ سياستها العامة، فإنه لكي تتحقق هذه الغاية في ظل تزايد واجباتها، لا بد لها من تبني نظام اللامركزية الإدارية، وذلك من أجل أن يكون للإدارة المركزية متسع لتولي الأمور السياسية الهامة في الدولة، وترك المجال للمواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وصنع القرارات من خلال انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية، باعتبارهم أدرى بشؤونهم المحلية.

إن فكرة اللامركزية الإدارية ذات بعد سياسي وقانوني، بحيث يقوم نظام اللامركزية الإدارية على ثلاثة أركان أساسية، يتمثل أول ركن في وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية، يعهد إليها إدارة وتسيير الشؤون المحلية، ولا يتحقق ذلك إلا بانتخاب ممثلين على مستوى المجالس المحلية، أما الركن الثاني فيتمثل في منح الإدارة المحلية الإستقلال الإداري والمالي من خلال الإعتراف لها بالشخصية المعنوية ومنحها سلطة اتخاذ القرارات دون الرجوع إلى السلطات الإدارية المركزية، أما ثالث ركن، فيتمثل في إخضاع الهيئات المحلية لوصاية السلطة المركزية، التي تعد بمثابة الوسيلة القانونية التي تربط بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية، مما يدل على أن الجماعات المحلية لا تتمتع بالإستقلال المطلق وإنما هو استقلال نسبي في تطبيقه الفعلي، وذلك من أجل الحفاظ على المصلحة العامة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها أو تقصيرها في أداء وظائفها.

حيث تقوم الجماعات المحلية بممارسة الإختصاصات الموكلة لها تحت رقابة السلطة المركزية لضمان عدم انحرافها عن السياسة العامة للدولة، وذلك لاعتبارها جزء لا يتجزأ منها وامتداد لها، ويضطلع بممارسة الوصاية الإدارية السلطة المركزية على مستوى العاصمة، أو ممثليها في العاصمة أو على مستوى الأقاليم، كما يمكن لهيئة لامركزية عليا أن تباشر الرقابة الإدارية على هيئة لامركزية أدنى منها.

هذا ويتمتع أعضاء المجالس المحلية بالصفة الإنتخابية على اعتبار أنه يتم انتخابهم من قبل المواطنين، الأمر الذي يفرض إخضاع أعمالهم لقيود، بغرض ضمان سلامة وعدم انحراف هذه الأعمال، وتطبيقها وفق ما تنص عليه مختلف القوانين، وكل ذلك في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية، والتي تعد واحدة من أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، كما أنها تعد نظام رقابي لا يمارس إلا استثناء في حالات محددة حصرا، وبناء على نصوص قانونية، تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص.

حيث تتخذ الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية عدة صور، إذ تمارس الوصاية الإدارية من قبل السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ذاتها أو على أشخاصها أو على أعمالها، إلا أننا سنركز في هذه الدراسة على الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية لما يكتسبه هذا الجانب من أهمية كبيرة في ضمان عدم انحراف أعمال الجماعات المحلية عن السياسة العامة للدولة ومبدأ المشروعية، وتأثيرها القوي على استقلالية قرارات الجماعات المحلية.

الإشكالية:

إن تسليط الضوء على رقابة الوصاية الإدارية التي تباشرها السلطات المركزية على أعمال الجماعات المحلية، يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في وضع آليات للوصاية على أعمال الجماعات المحلية بما يضمن تحقيق التوازن بين استقلالية هذه الأخيرة من جهة، وعدم انحرافها من جهة أخرى؟

أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية هذا الموضوع على المستوى النظري في :

- يكتسي موضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بشكل عام وعلى أعمالها بشكل خاص أهمية كبيرة، باعتباره أحد أهم المواضيع التي يجب على الباحث في القانون الإداري أن يدرسه ويتعمق فيه لزيادة مكاسبه العلمية والمعرفية في هذا المجال، حيث أن دراسة هذا الموضوع يمكن من معرفة مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية في القيام بأعمالها، وكذا دورها في تعزيز الوحدة الوطنية و ضمان عدم انحرافها.

أما على المستوى العملي فتكمن أهمية هذا الموضوع في مايلي:

- إبراز دور وأهمية الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ضمان عدم انحرافها عن السياسة العامة للدولة، والتأكد من مشروعية أعمال الجماعات المحلية.

- الكشف على واقع نظام الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية من خلال دراسة وتحليل النصوص القانونية السارية المفعول، التي تنظم كل من قانون البلدية والولاية.

- إبراز أهم الآليات التي تستخدم في نظام الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية.

أسباب اختيار الموضوع:

تعود أسباب اختياري لهذا الموضوع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية، حيث تتمثل الأسباب الذاتية التي دفعتني لاختيار هذا الموضوع في:

- رغبتني الشخصية في دراسة موضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية للقيمة العلمية التي يكتسبها هذا الموضوع، وأهميته البالغة في ضمان عدم خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وترشيد أعمالها وضمان عدم انحرافها عن مبدأ المشروعية.

أما بالنسبة للأسباب الموضوعية فتتمثل في:

- يندرج موضوع الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية ضمن نطاق القانون الإداري، والذي يعتبر مجال تخصصنا، ويأتي هذا الموضوع كاستكمال لمقتضيات نهاية دراستنا في هذا التخصص على مستوى الماستر.

- إبراز مدى استقلالية الجماعات المحلية في تنفيذ الخطط والبرامج التنموية على المستوى المحلي.
- محاولة معرفة طبيعة العلاقة التي تربط السلطة المركزية بالجماعات المحلية.
- الوقوف على مدى تأثير الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية في ضمان توازنها بين استقلاليتها وعدم انحرافها، باعتبار أنها تتمتع بالحرية في تسيير شؤونها المحلية.
- تبيان أهم الآليات التي تمارس بها الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية، ومجال تطبيقها.
- مدى تأثير الوصاية الإدارية على الدور الفعال الذي تلعبه الجماعات المحلية على مختلف الأصعدة الاجتماعية الاقتصادية...إلخ.

المنهج المستخدم:

لدراسة مختلف جوانب هذا الموضوع، وللإجابة على الإشكالية المطروحة، اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك من خلال التعرض لمختلف النصوص القانونية ذات الصلة بالتحليل، وكذا المنهج الوصفي لتبيان المفاهيم المختلفة لعناصر موضوع الدراسة.

الدراسات السابقة:

- من بين أهم الدراسات السابقة والمشابهة لموضوعنا والتي اعتمدنا عليها في دراستنا نجد:
- رسالة دكتوراه، للباحث طواهرية أبوداود، تحت عنوان الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، والتي تمت مناقشتها في جامعة العقيد أحمد دراية أدرار، وتطرق الباحث فيها إلى دراسة نظام الوصاية الإدارية بشكل موسع، حيث أنه تطرق إلى موضوع الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية في كل من قانون البلدية والولاية، وتناولها بجميع صورها (الوصاية على الهيئات والأشخاص والأعمال)، وكذا الآثار المترتبة عليها، ويكمن الفرق بين بحثه وبحثنا في أننا ركزنا على الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية.
 - مذكرة ماجستير، للباحث بن ناصر بوطيب، بعنوان الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، والتي تمت مناقشتها في جامعة قاصدي مرباح ورقلة، تناول

الباحث في هذه الدراسة جميع أوجه الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بما فيها الوصاية الإدارية على الهيئات وعلى الأشخاص وعلى الأعمال، إلا أنه من جانب آخر اقتصرته دراسته على الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية فقط، ويكمن الفرق بين بحثه وبحثنا في أن دراستنا اقتصرت على الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية دون الوصاية على الأشخاص والهيئات، كما عالجت نظام الوصاية الإدارية الممارس على أعمال المجالس الشعبية المحلية البلدية والولاية.

- مذكرة ماجستير، للباحث حمادو دحمان، بعنوان الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، والتي تمت مناقشتها في جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، والذي اقتصر بحثه على الوسائل غير القضائية فقط، وهو الفرق الذي يميز بحثه عن هذا البحث ، حيث أننا تطرقنا في بحثنا هذا إلى الإشارة للوسائل القضائية للرقابة على أعمال الجماعات المحلية على غرار حق الوالي في رفع دعوى قضائية والنقاضي باسم الولاية.

تقسيم الدراسة:

لدراسة هذا الموضوع، والإجابة على الإشكالية المطروحة قسمنا خطة الدراسة إلى ثلاثة فصول، يتضمن كل فصل على مايلي:

فصل تمهيدي: ماهية الوصاية الإدارية

الفصل الأول: الوصاية الإدارية على الأعمال الإيجابية للجماعات المحلية

الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

فصل تمهيدي:

ماهية الوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات اللامركزية يعد ركنا أساسيا من الأركان التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، إذ لا يمكن للهيئات اللامركزية أن تباشر أعمالها وتصرفاتها بدون أن يمنح لها الإستقلال الإداري والمالي الذي يمكنها من تسيير شؤونها المحلية، إلا أن هذا الإستقلال ليس على إطلاقه، وإنما يمنح لها استقلالا بالقدر الذي يمكنها من مباشرة الإختصاصات الموكلة لها بما يضمن التسيير الجيد لشؤونها المحلية، لأن منح الإستقلال المطلق للهيئات اللامركزية من شأنه أن يؤدي إلى تفكك وحدة الدولة سياسيا وإداريا، وبالتالي تفتتت فكرة السيادة الوطنية، وعليه يقتضي منح الهيئات المحلية الإستقلال في تسيير شؤونها المحلية إحاطة هذه الأخيرة برقابة وإشراف تمارسه السلطة المركزية على ذات هذه الهيئات وأشخاصها وأعمالها، وذلك من أجل التأكد من أن الهيئات اللامركزية تسير وفق السياسة العامة للدولة، وعدم انحرافها عنها، وكذا ضمان احترام مبدأ المشروعية، وحماية المصلحة العامة بما فيها مصلحة الدولة والمواطنين والهيئات اللامركزية، إضافة إلى التأكد من عدم انحرافها عن الأهداف والغايات المسطرة لها والتي من أجلها أنشأت هذه الهيئات، وقد اصطلح على هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية الوصائية.

غير أن هذا النوع من الرقابة يحكمه ضوابط باعتباره رقابة مشروعية، بحيث لا يمكن للسلطات المركزية ممارسة رقابة الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية إلا بنص قانوني يخول لها ذلك، ويحدد وسائلها وإجراءاتها ونطاقها، وكذا الجهات الإدارية المخولة لمباشرتها، تطبيقا لقاعدة لا وصاية بدون نص.

ولدراسة فكرة الوصاية الإدارية سنخصص هذا الفصل لتوضيح ماهية الوصاية الإدارية، بحيث سنتطرق من خلاله إلى تحديد مفهوم الوصاية الإدارية في المبحث الأول، ومن ثم محاولة تمييزها عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها في المبحث الثاني.

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

إن الإستقلال الذي تتمتع به الجماعات المحلية هو استقلال أصيل مصدره القانون وليس منحة من السلطة المركزية، إلا أن هذا الإستقلال يعد نسبيا لا مطلقا، بحيث تباشر الجماعات المحلية مهامها الموكلة لها قانونا تحت رقابة وإشراف السلطات المركزية، وهو ما يطلق عليه بالوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية الوصائية¹، وعليه من أجل أن نصل إلى تحديد دقيق لمفهوم الوصاية الإدارية لابد أن نتطرق من خلال هذا المبحث إلى تعريف الوصاية الإدارية (المطلب الأول)، ومن ثم إبراز أهم الخصائص التي تتفرد بها الوصاية الإدارية (المطلب الثاني)، وأخيرا نعرض أهم المبررات التي تستدعي وجود هذا النوع من الرقابة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية

إن أصعب مسألة قد تواجه فقهاء القانون الإداري هي وضع وتحديد تعريف دقيق للمصطلحات القانونية، لاختلاف منظور كل واحد منهم، وفي هذا الإطار اختلف فقهاء القانون الإداري حول مصطلح الوصاية الإدارية، فمنهم من اعتبر مصطلح الوصاية ذو أصل مدني يعبر عن الوصي والموصى عليه فاعتمدوا بدلا عنه مصطلح الرقابة الإدارية، إلا أنه في دراستنا هذه سنعتمد على مصطلح الوصاية الإدارية، وعليه يقتضي هذا المطلب أن نتطرق لتعريف الوصاية الإدارية من الناحية اللغوية (الفرع الأول)، ثم من الناحية الفقهية (الفرع الثاني)، وأخيرا تعريفها من الناحية القانونية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التعريف اللغوي للوصاية الإدارية

الوصاية لغة هي إسم للفعل وصى وتعني عهد إليه، وقال رؤبة: وصّاني العجاج فيما وصّني أراد: فيما وصّاني، فحذف اللام للقافية. وأوصيتُ له بشيء وأوصيت إليه إذا جعلته

1- عبد الحليم بن مشري، (نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009، ص102.

وَصِيَّكَ، وَأوصِيَّتُهُ ووصِيَّتُهُ إِيصَاءً وَتوصِيَةً بِمعنى. وَتَوَاصَى القوم أي أوصى بعضهم بعضاً. وفي الحديث: استوصوا بالنساء خيراً فإنهن عندكم عوان.¹

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية

لقد تعددت التعاريف بشأن الوصاية الإدارية، فقد وصفها بعض الفقهاء بأنها الرقابة التي تمارسها الأجهزة المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة أو الرفض.²

حيث عرفها علي خطار شطناوي بأنها: "عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال و أعضاء شخص لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة".³ كما عرفت أيضاً بأنها: "مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة".⁴

وعرفت كذلك بأنها خضوع الوحدات الإدارية اللامركزية لرقابة الأجهزة المركزية في الدولة، بحيث تتجسد هذه الرقابة فيما تملكه الأجهزة المركزية من سلطات تمارسها على الهيئات اللامركزية ذاتها، أو على أشخاصها أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات اللامركزية بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها، وذلك من أجل التحقق من أن أعمال الوحدات اللامركزية وتصرفاتها تتطابق وتتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الأهداف والغايات التي من أجلها تم استحداث هذه الهيئات.⁵

1- ابن منظور، لسان العرب، المجلد السادس، نهاية الجزء 55، من الحرف م إلى ي ، دار المعارف، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 4853.

2- مبروك عبد النور وأعلي سالم محمد فاضل نور الدين، (الوصاية الإدارية ضماناً لاستقلالية الجماعات المحلية)، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 4، العدد 1، جامعة المسيلة، 2019، ص 37.

3- علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 226.

4- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 168.

5- حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 63.

وعرفها رفعت عيد سيد بأنها: "الرابطة التي تجمع السلطة المركزية بالهيئات المحلية المستقلة، حيث تتمكن الحكومة بما لها من سلطة مقررة بنص القانون وبواسطة السلطة الوصائية من مراقبة الهيئات اللامركزية للتأكد من خضوعها للقانون ومدى تنفيذها للسياسة العامة للدولة".¹

ومن خلال مجموع التعريفات التي تم بيانها يمكن لنا أن نستنتج تعريفاً خاصاً بنا:

الوصاية الإدارية هي أداة قانونية تتجسد في العلاقة التي تربط الأجهزة المركزية بالوحدات اللامركزية، بحيث تسمح للسلطات المركزية من بسط رقابتها على الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها وأعضائها، في إطار السلطات المخولة لها قانوناً، وذلك للتحقق من مدى احترامها للقانون، وعدم انحرافها عن مبدأ المشروعية، بهدف تحقيق المصلحة العامة وضمان وحدة الدولة سياسياً وإدارياً.

الفرع الثالث: التعريف القانوني للوصاية الإدارية

بالرجوع إلى كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية نجد أنها نصت على فكرة "الرقابة" على حساب فكرة "الوصاية الإدارية"²، فعلى سبيل المثال نجد المادة 184 من دستور 1976 قد نصت بشكل واضح على فكرة "الرقابة" دون الوصاية حيث نصت على أنه: "تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد".³

وقد أكد على ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث نصت المادة 16 منه على أنه: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق

1- رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة- التنظيم الإداري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 245.

2- بلغالم بلال، (واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد)، مجلة صوت القانون، العدد الأول، جامعة خميس مليانة، 2014، ص 127.

3- الأمر رقم 76-79 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية.

والحريات والعدالة الإجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية".¹

أما فيما يتعلق بالمواثيق الوطنية، نجد أن الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة وذلك في إحدى فقراته والتي تنص على أنه: "يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقاً حقيقياً، وتسهر على احترام أصول الإنضباط والشرعية، وتحارب البيروقراطية، وشتى أنواع التباطؤ الإداري".²

أما بالنسبة للقوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، فكل من قانون البلدية رقم 11-10³ وقانون الولاية رقم 12-07⁴، نجد أنهما كرسا فكرة "الرقابة الوصائية" على حساب فكرة "الوصاية الإدارية".⁵

ومن خلال ما سبق بيانه من نصوص قانونية نرى بأن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفاً شاملاً للرقابة الإدارية، بل اكتفى بالإشارة إليها فقط في مختلف الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين.⁶

المطلب الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

من خلال مجموع التعريفات التي تم عرضها، يتبين لنا أن نظام الوصاية الإدارية هو أسلوب له خصوصية تميزه عن باقي النظم الرقابية الأخرى فلا يمكن الحديث عن الوصاية

1- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1976، ص 913.

2- الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-57، المؤرخ في 5 يوليو 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر، عدد 61، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 1976، ص 913.

3- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 37، الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011.

4- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

5- بلغالم بلال، (واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد)، مجلة صوت القانون، العدد الأول، جامعة خميس مليانة، 2014، ص 127.

6- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 127.

الإدارية إلا بوجود هيئات محلية مستقلة، ومصالح متميزة بطبيعتها عن المصالح العامة¹، وفيما يلي سنعرض جملة من الخصائص التي تميز الوصاية الإدارية عن غيرها من النظم الرقابية الأخرى.

الفرع الأول: الوصاية الإدارية رقابة ذات طابع إداري

تباشر الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية من طرف جهة إدارية متخصصة، وتحدث بموجب قرارات إدارية، وتمارس الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو التعويض.²

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية رقابة استثنائية

تتميز الوصاية الإدارية بأنها رقابة استثنائية لأن الهيئات اللامركزية كقاعدة عامة تمتاز بالإستقلال سواء كان إداريا أو ماليا، وتمارس سلطتها بناء على ذلك، والإستثناء على هذه القاعدة يتجسد في فرض رقابة على هذه الهيئات، تمارس في حدود نص عليها القانون، حيث يحدد هذا الأخير السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية³، ويترتب على هذه الميزة عدة نتائج منها:⁴

- لايجوز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة للوصاية الإدارية.
- عدم جواز تدخل الهيئات المركزية الوصية في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية، إلا في الحالات التي نص عليها القانون.
- إن نفاذ وسريان القرارات والعقود الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة عن الهيئات اللامركزية وكذا بطلانها يكون من تاريخ صدورهما، لا من تاريخ المصادقة عليها من طرف

1- طواهرية أبوداود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العقيد أحمد دراية أدرار، 2020/2019، ص 14.

2- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، 2011، ص 137.

3- عميور ابنتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012/2013، ص 63.

4- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 15.

الأجهزة المركزية الوصية، في حال ما إذا اشترط القانون المصادقة عليها من طرف الهيئات المركزية. وكمثال على ذلك فإن مداوات المجلس الشعبي البلدي التي ترسل للولاية للمصادقة عليها في الآجال المحددة في قانون البلدية رقم 10-11، والمقدرة ب 21 يوما من تاريخ إيداعها، تعد نافذة بقوة القانون إذا لم يصادق عليها الوالي في الآجال المذكورة، وذلك من تاريخ إيداعها بالولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية 10-11: " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".¹

الفرع الثالث: الوصاية الإدارية رقابة خارجية

حيث تكون الرقابة الوصائية بين شخصين معنويين مستقلين عن بعضهما، هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فهي على خلاف الرقابة الرئاسية التي تتصف بأنها رقابة داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، والتي يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس.²

الفرع الرابع: الوصاية الإدارية رقابة لا تمارس إلا بنص

إذ تباشر الوصاية الإدارية وفقا للأشكال والإجراءات المنصوص عليها قانونا فقط، فلا وصاية بدون نص قانوني، ولا يمكن للوصاية الإدارية أن تتحرف عن محتوى النص القانوني. وبناء على هذه القاعدة فالوصاية الإدارية لا يمكن أن تمارس على إطلاقها، بل لابد أن تكون محددة قانونا على سبيل الحصر، وإلا عد ذلك مساسا باستقلالية الهيئات اللامركزية في تسيير شؤونها المحلية، وتعطيل لصلاحياتها، حيث أن ممارستها على هذا النحو يجعل عمل السلطات الوصية غير مشروع ومعرض للطعن فيه بالإلغاء.³

1- المادة رقم 16 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

2- مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 47.

3- طواهرية أبوداود و غيتاوي عبد القادر، (رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 7، جامعة أحمد دراية أدرار، 2018، ص 126.

المطلب الثالث: مبررات الوصاية الإدارية

يعود إعمال الوصاية الإدارية إلى مجموعة من المبررات تتعلق بحماية المصلحة العامة من الناحية الإدارية والسياسية والمالية، وبالتالي يمكن لنا أن نجمل مبررات الوصاية الإدارية في ثلاثة جوانب، المبررات الإدارية (الفرع الأول)، المبررات السياسية (الفرع الثاني)، المبررات المالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: المبررات الإدارية للوصاية الإدارية

تعود المبررات الإدارية لإعمال الوصاية الإدارية إلى:

- تقديم المشورة والدعم والمساهمة في إيجاد الحلول لمختلف المشاكل والعقبات التي تواجه الوحدات اللامركزية والأهداف التي تسعى لتحقيقها.¹
- كشف الإنحراف الإداري والمتمثل في استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.²
- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تقويمها، لأن الإدارة أثناء تأديتها لأعمالها قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.³
- حث الموظفين على الأداء الجيد والتقيد بالقوانين والأنظمة، من خلال إبراز الجوانب الإيجابية، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى حسن سير المرافق العامة.⁴
- التأكد من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة، وتحقيق أكبر قدر من الكفاءة والفاعلية، فالوصاية تعمل على التنسيق بين السياسات

1- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة - دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2014/2015، ص 173.

2- رحاب شادية وأحمد زاوي، (الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، جامعة باتنة 1، ص 84.

3- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 73.

4- طواهرية أبوداود وغيتاوي عبد القادر، مرجع سابق، ص 127.

المحلية والسياسات العامة للدولة، وبين السياسات المحلية فيما بينها، وهذا ما من شأنه أن يصب في مصلحة الدولة.¹

الفرع الثاني: المبررات السياسية للوصاية الإدارية

يمكن لنا أن نجمل المبررات السياسية لإعمال الوصاية الإدارية فيما يلي:

- **الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة:** تستهدف الوصاية الإدارية الحفاظ على وحدة الدولة السياسية، حيث أن الإستقلال المطلق للهيئات المحلية يهدد كيان الدولة ويؤدي إلى عدم التجانس بين السلطة المركزية والهيئات المحلية²، الأمر الذي قد يهدد وحدة الدولة مما يستوجب فرض رقابة وصائية من جانب الدولة على الهيئات الإدارية المستقلة، وذلك لضمان الوحدة السياسية للدولة.³

فالاستقلال الذي تتمتع به الإدارة المحلية أثناء أداء مهامها، والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من بسط رقابتها على الهيئات اللامركزية حماية لوحدة الدولة إدارياً وسياسياً، وذلك لمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي فالوصاية الإدارية تهدف إلى عدم تفكك الدولة.⁴

- **تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية:** وذلك في حالة ما إذا كان هناك تعارض بين المصلحتين، خاصة مع تزايد الإختصاصات الممنوحة للوحدات المحلية.⁵

- **حماية حقوق وحرية الأفراد:** ذلك أن للإدارة امتيازات تسهل عليها أداء وظائفها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق المصلحة العامة، إلا أن ذلك قد يتبعه إسراف في استعمال

1- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 17.

2- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر: دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 113.

3- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2009/2010، ص 96.

4- عمير ابنتسام، مرجع سابق، ص 73.

5- ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 175.

هذه الإمتيازات، الأمر الذي قد يهدد مصالح وحقوق الأفراد بالخطر، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الوصية لمنع هذا التجاوز والحد من إساءة استعمال هذه الإمتيازات.¹

- **حماية المصالح المحلية:** فالوصاية الإدارية تستهدف تحقيق غاية مهمة تتمثل في حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها، خاصة عندما تسيء الهيئات اللامركزية إدارة المهام الموكلة إليها، أو عندما لا تقوم بواجباتها كما يجب، أو عندما لا يتوافر عنصر الحياد والنزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات.²

الفرع الثالث: المبررات المالية للوصاية الإدارية

تتجسد المبررات المالية للوصاية الإدارية فيما يلي:

- **مراجعة الأعمال المالية للهيئات اللامركزية:** وذلك من قبل الجهات الوصية، بقصد المحافظة على أموال الهيئات اللامركزية من أي انحراف أو تبديد أو إنفاق غير مشروع، في مشاريع لا تخدم الصالح العام.³

- **تنفيذ خطط التنمية:** حيث توضع خطة عامة للتنمية الإقتصادية على المستوى الوطني، تبين دور الهيئات المركزية واللامركزية في كيفية تنفيذها، وتوجد بجانبها خطة لكل وحدة محلية لتحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية في نطاق الإقليم، وتبرز أهمية ودور الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة الوصية في كونها تساعد الهيئات المحلية في كيفية إعداد خطط التنمية وضمان عدم تعارضها مع الخطة الوطنية، والعمل على تنفيذ الخطط الوطنية بتسخير موارد الوحدات المحلية.⁴

- **تقديم الإعانات المالية ومراقبة كيفية إنفاقها:** تعتمد الهيئات اللامركزية في الكثير من الحالات على الإعانات التي تقدمها لها الدولة، بحيث تلجأ لهذه الإعانات لتغطية نفقات قسم التجهيز والإستثمار لتحقيق التنمية المحلية. وتتدخل السلطة المركزية لرقابة كيفية

1- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 23.

2- علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 228.

3- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2010/2011، ص 40.

4- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 257.

إنفاق هذه الأموال، بما تملكه من الإمكانيات العملية والقانونية التي تمكنها من توجيه الهيئات المحلية والتأثير فيها وضبط التجاوزات.¹

- **حماية مصالح سكان الوحدة المحلية:** فوجود وصاية إدارية تمارس على أعمال وأعضاء الهيئات اللامركزية يؤدي للحيلولة دون تنفيذ مشروعات وأعمال باهضة التكاليف دون داع ودون جدوى اقتصادية تبررها.²

1- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 258.

2- علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 228.

المبحث الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة:

نظرا لتشابه مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، سنحاول التمييز بينها وبين هذه الأنظمة، لذا سنتطرق أولا للتمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية (المطلب الأول)، ومن ثم بينها وبين الرقابة الرئاسية (المطلب الثاني)، بعد ذلك نميزها عن الإشراف الإداري (المطلب الثالث).¹

المطلب الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

على الرغم من أن مصطلح الوصاية الإدارية من أصل ومنشأ مدني، إلا أن له مفهوم خاص في المجال الإداري يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص²، ويمكن لنا أن نوجز أهم نقاط الاختلاف بين نظام الوصاية الإدارية والوصاية المدنية فيما يلي:

الفرع الأول: من حيث المصلحة المحمية

تقرر الوصاية المدنية في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية. أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي، سواء كانت في شكل إدارة محلية (بلدية أو ولاية) أو مرفق مستقل، ذلك أن جميع هذه الهيئات وبالإستناد إلى المادة 49 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، فهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بنفسها دون الرجوع للسلطة المركزية، فقد قررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة، ومحاولة بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري.³

الفرع الثاني: من حيث الأشخاص

طبقا لمفهوم الوصاية المدنية فإن الوصي يتولى صلاحية مباشرة أي تصرف، والذي ينتج آثار قانونية ما إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به

1- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 64.

- صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 58.

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 168.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 168، 169.

المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، ولو كان من حيث الشكل أمام شخصين (قاصر ووصي عليه)، أما بالنسبة للوصاية الإدارية فنكون أمام شخصين مستقلين، يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه ضمن الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسمه ولمصلحة شخص آخر.¹

الفرع الثالث: من حيث الهدف

تهدف التصرفات الناشئة في نظام الوصاية المدنية إلى حماية مال القاصر الذي هو مال خاص، بينما تهدف الوصاية الإدارية إلى حماية المصلحة العامة من انحراف الهيئات اللامركزية، كما تهدف إلى حماية المال العام.²

إضافة إلى ما سبق، تختلف الوصاية المدنية عن الوصاية الإدارية في أن الوصاية في القانون الخاص تقوم على فكرة الإنابة، حيث أن الوصي هو الذي يتولى إبرام التصرفات القانونية لحساب ناقص الأهلية، أما الوصاية الإدارية فلا إنابة فيها.³

المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية

الوصاية الإدارية هي عبارة عن الإختصاص القانوني الممنوح للسلطة المركزية للرقابة على الهيئات المحلية، فلا يمكن تصور الوصاية الإدارية دون وجود اللامركزية، لأنها تعد أحد الأسس التي يقوم عليها النظام اللامركزي، فإذا انعدمت اللامركزية فإننا نكون بصدد صورة أخرى من صور التنظيم الإداري، والمتمثل في التنظيم الإداري المركزي، والذي تأخذ فيه الرقابة بين الأجهزة الإدارية المركزية صورة الرقابة الرئاسية⁴، حيث تعد هذه الرقابة من أسس النظام المركزي لأن الموظف لا يخضع للقانون فقط، وإنما يخضع كذلك لأوامر وتعليمات رئيسه⁵،

1- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 23.

2- لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013/2012، ص 45.

3- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 97.

4- عيد أحمد الحسان، (حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة- دراسة مقارنة)، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، الجامعة الأردنية، 2007، ص 423.

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

فالرقابة الإدارية الرئاسية تستند إلى ما يملكه الرئيس الإداري من صلاحيات وسلطات في توجيه مرؤوسيه والإشراف عليهم، فالرقابة الرئاسية تخول للرئيس الإداري سلطة الرقابة على مرؤوسيه، وعلى كل ما يصدر عنهم من أعمال في إطار تدرج الهرم الإداري¹، كما تتميز السلطة الرئاسية بأنها شاملة ومطلقة تمارس على جميع مستويات التسلسل الإداري².

وتعرف الرقابة الرئاسية على أنها: " السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا والذي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة ". أما الوصاية الإدارية فهي الرقابة التي تباشرها الدولة والسلطات المركزية على الهيئات اللامركزية في حدود ما قرره القانون³.

ومن خلال ما سبق يمكن لنا أن نجمل أوجه الاختلاف بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية فيما يلي:

الفرع الأول: من حيث طبيعة الرقابة

إن الرقابة الرئاسية معقدة تحكمها العديد من الآليات القانونية التي تجعل الرئيس الإداري في موقع يخوله لإصدار الأوامر لمرؤوسيه بغرض تنفيذها سواء كانوا على مستوى الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية، كما أنه يراقب هذا التنفيذ. أما الوصاية الإدارية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها تعد من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن للسلطة الوصية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئات اللامركزية⁴.

الفرع الثاني: من حيث أداة ممارسة الرقابة

تعد الوصاية الإدارية استثناء على الأصل العام، أي أنها لا تفترض ولا يمكن ممارستها إلا بناء على نص قانوني يقرها صراحة ولا تعمل إلا في حدود هذا النص وأي خروج عنه يؤدي إلى بطلان عمل جهة الوصاية، وكذلك الأمر إذا ما مارست جهة الوصاية رقابتها دون

1- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 74.

2- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 147.

3- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 74.

4- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 40.

نص قانوني، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الهيئات اللامركزية ويهدم استقلالها. أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فهي سلطة مفترضة بحكم القانون ولا تحتاج إلى نص قانوني يقرها، فهي مقررة وفقاً للمبادئ العامة حتى ولو لم ينص القانون صراحة على ذلك.¹

الفرع الثالث: من حيث الطعن

ينعدم الطعن فيما يخص الرقابة الرئاسية حيث لا يجوز للمرؤوس الطعن في قرار رئيسه، لأنه من غير المنطقي أن نعترف للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بهدف تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء المرؤوسين حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، على عكس الرقابة الوصائية التي يمكن فيها للهيئة المحلية أن تطعن أمام القضاء في قرارات الهيئة التي تمارس الوصاية عليها.²

الفرع الرابع: من حيث قواعد المسؤولية

بالنسبة للوصاية الإدارية فإنه تسأل الهيئات اللامركزية عن أعمالها وتتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، لا اعتبارها مستقلة في اتخاذها لقراراتها، أما فيما يتعلق بالرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه لأنه مصدر القرار، وله حق الرقابة والإشراف والتوجيه.³

الفرع الخامس: من حيث الأهداف

تهدف الوصاية الإدارية إلى ضمان وتدعيم الوحدة السياسية والدستورية للدولة، وتضمن عدم خروج الهيئات اللامركزية عن مبدأ المشروعية، وتزيد من عمليات التنسيق بين الأجهزة المركزية والهيئات اللامركزية، بغرض توحيد الخطط والإستراتيجيات التنموية، كما أنها تحول دون إسراف وتبذير الهيئات المحلية للموارد المالية، وتعمل على توجيهها لخدمة الصالح العام وتحقيق الخطط التنموية على المستوى المحلي. في حين أن الهدف الأساسي للرقابة الرئاسية

1- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 75.

2- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 50.

3- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 67.

هو القيام بالعمليات الإدارية والحرص على تحريكها بما يضمن حسن سير المرافق على الوجه الرشيد والملائم للحفاظ على المصلحة العامة.¹

الفرع السادس: من حيث الملاءمة والمشروعية

تختلف الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية، من حيث خضوع كل منها لفكرة الملاءمة والمشروعية، فالرقابة الوصائية لا تتعدى كونها مراقبة مدى مشروعية أعمال الهيئات اللامركزية، فجميع السلطات في الدولة لا بد أن تخضع للقانون عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها، وعلى الإدارة التقيد بالنظم القانونية للدولة، لكن إن تتعداها إلى مراقبة ملاءمة أعمال الأجهزة اللامركزية، فإن ذلك يعد تدخل في شؤون الجماعات الإقليمية، التي يقر لها القانون الحق في القيام بمبادرة فردية دون تدخل السلطات المركزية، لأن فكرة الملاءمة غامضة وعامة، فإن أصبحت الأجهزة المركزية تملك حق مراقبة مدى ملاءمة أعمال الهيئات اللامركزية فإنها تتعدى على أحد الأركان الأساسية لنظام اللامركزية. أما فيما يتعلق بالرقابة الرئاسية، فإن الرئيس يباشر الرقابة على مشروعية أعمال رؤوسيه، كما له الحق في ممارسة الرقابة للتأكد من مدى ملاءمة أعمال وتصرفات موظفيه، ومنه فالوصاية الإدارية تنحصر في حدود مدى مشروعية أعمال الهيئات اللامركزية، أما الرقابة الرئاسية تتعداها إلى رقابة الملاءمة أيضا.²

المطلب الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري في عدة نواحي عن مفهوم الوصاية الإدارية، حيث يقصد بالإشراف الإداري بأنه مجموعة الإجراءات التي تمارسها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ولا يكون الهدف منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وإنما تهدف إلى حسن سير المرافق العامة وتنظيمها، وتشتمل تلك الإجراءات على التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي³، والتعيين والتأديب. أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية.⁴

1- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 43.

2- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 44.

3- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 53.

4- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 68.

ومن خلال هذا التعريف يتبين لنا أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة عن كونها المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق التي تنشئها، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة.¹

ومن خلال ما سبق يتبين لنا أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري في الجوانب التالية:

الفرع الأول: من حيث الأساس القانوني

فالإشراف الإداري لا يقوم على أساس قانوني كما هو الحال في الرقابة الوصائية، إنما يتم العمل بموجبها انطلاقاً من مقتضيات مبدأ حسن سير المرافق بانتظام واطراد، وانطلاقاً من المسؤوليات الملقاة على عاتق الجهات المركزية والمتصلة بذلك المبدأ.²

الفرع الثاني: من حيث الطبيعة

يكمن الاختلاف بين رقابة الإشراف والوصاية الإدارية من حيث الطبيعة في أن رقابة الإشراف الإداري غير ملزمة لا من حيث آثارها ولا من حيث أدواتها على عكس الوصاية الإدارية³ التي تتميز بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة ووسائلها وإجراءاتها وأهدافها والسلطات الإدارية المخول لها القيام بها يجب أن يتم بواسطة التشريعات والنصوص التنظيمية التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة، ولاسيما القوانين المنشئة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية والمرفقية مثل قانوني البلدية والولاية.⁴

1- مبروك عبد النور وأعلي سالم محمد فاضل نور الدين، مرجع سابق، ص 42.

2- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 100.

3- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 54.

4- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017، ص 244.

الفرع الثالث: من حيث الصور والأشكال

للوصاية الإدارية أشكال وصور تختلف تماما عن رقابة الإشراف الإداري إذ قد تكون في صورة رقابة على الأشخاص أو على الأعمال أو على الهيئات على خلاف رقابة الإشراف التي تتجسد صورها فيما يلي¹:

- الزيارات الميدانية لأعضاء السلطات المركزية للهيئات المحلية.
- إصدار الدوريات المتضمنة للتوجيهات غير الملزمة.
- الإجتماعات الدورية التي يتم عن طريقها تبادل الآراء والإنشغالات.

الفرع الرابع: من حيث الأهداف

تهدف رقابة الإشراف إلى إرساء مبدأ حسن سير الهيئات المحلية بانتظام واطراد بوصفها مرافق عامة تابعة للدولة، عكس أهداف الوصاية الإدارية التي تركز على حماية المصالح العامة والمحافظة على المشروعية ووحدة الدولة سياسيا وإداريا.²

1- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 100.

2- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 101.

الفصل الأول:

الوصاية الإدارية على الأعمال الإيجابية للجماعات المحلية

إن حرية المجالس المحلية المنتخبة في ممارسة أعمالها تعد من أهم المبادئ التي تقوم عليها ديمقراطية الهيئات المحلية، والتي لا تقوم من وجهة نظر المشرع إلا بالانتخاب ومنحها الحرية في ممارسة أعمالها الإيجابية التي تدخل في نطاق اختصاصها، الأمر الذي يتحقق عن طريق المداولات التي تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء كآلية لتسيير الشؤون المحلية، والتي يجري العمل بها في كل الدورات، وفي حالة ما إذا كانت أعمال المجالس المحلية المنتخبة مطابقة للقوانين، ولا تخرق أي قاعدة قانونية، فإن السلطة الوصية تعمل على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق، أما في حالة ما إذا كانت مداولاتها غير قابلة للتصديق، فإن القانون يمنح للسلطة الوصية الحق في إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، وذلك في حالات محددة في القانون، ومتى توافرت الشروط القانونية لذلك.

وعليه لدراسة أهم آليات الوصاية الإدارية على الأعمال الإيجابية للجماعات المحلية، والتي تتجسد في رقابة التصديق ورقابة الإلغاء، سنقوم بتقسيم هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: رقابة التصديق

المبحث الثاني: رقابة الإلغاء

المبحث الأول: رقابة التصديق

من أهم مظاهر الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة هي إخضاع مداولاتها للتصديق¹، إلا أن قرارات الجهات الإدارية اللامركزية قابلة للتنفيذ بذاتها، فالتصديق ليس هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أنه قد يستثني القانون بعض القرارات ويحددها على سبيل الحصر، والتي لا تعد نافذة ومنتجة لآثارها القانونية إلا بعد المصادقة الصريحة عليها، فهذه القرارات تعد بمثابة مشروعات غير مكتملة لا يمكن للهيئات المحلية تنفيذها إلا بعد المصادقة عليها²، وللتعرف أكثر على رقابة التصديق سنتناول في هذا المبحث مفهوم رقابة التصديق (المطلب الأول)، ومن ثم بيان الآثار التي تترتب عن التصديق على أعمال الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم رقابة التصديق

يعد إجراء التصديق من بين آليات الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة، التي أقرها المشرع في كل من قانون البلدية والولاية، الذي تعمل السلطات الوصية عن طريقه على إقرار الأعمال الإيجابية للمجالس المحلية المنتخبة ما إذا كانت مطابقة للقوانين، وعليه للتعرف على مفهوم رقابة التصديق سنتطرق إلى تعريف التصديق (الفرع الأول)، ثم صور رقابة التصديق (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف التصديق وشروطه

يعرف التصديق بأنه إجراء بمقتضاه يجوز للجهة الوصية أن تقرر بأن عملا معيناً صادر عن هيئة إدارية لامركزية يمكن أن يكون موضع تنفيذ على أساس أنه لا يخالف القواعد القانونية ولا يمس المصلحة العامة.³

1- تياب نادية، (واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد 1، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2021، ص 1919.

2- صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 122.

3- طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 44.

ويعد التصديق إجراء لاحق عن القيام بالعمل خلافا للتصريح والإذن الذي يعد إجراء سابق للرقابة على الأعمال الصادرة عن الجهات الإدارية اللامركزية¹، وعموما يخضع المشرع بعض قرارات الهيئات اللامركزية لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية أو من الناحية العقارية كنقل الملكية.²

ويشترط في التصديق مايلي³:

- عدم ممارسة السلطة الوصية لهذا الإجراء إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، لأن التصديق يعد وسيلة استثنائية لا تتقرر إلا بنص.
- أن لا يكون التصديق جزئيا، بحيث لا يمكن للجهة الوصية أن توافق على جزء من قرار السلطة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعتبر تعديلا لقرار الهيئة وهي لا تملك هذه السلطة.
- لا يجوز لجهة الوصاية أن تضيف للقرار شيئا، أو أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ، لأن تعليق التصديق بشرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض وبالتالي يجب أن يكون التصديق بسيطا ومجردا.
- كما يتميز التصديق بأن له أثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار.⁴

الفرع الثاني: صور رقابة التصديق

للمشرع الجزائري موقف واضح في قانون البلدية والولاية الحاليين، يتجلى في عدم منح الإستقلالية للجماعات الإقليمية، ويظهر ذلك من خلال الإكثار من الأعمال الواجب التصديق عليها من طرف الجهة الوصية، إلا أنه إن طالت مدة المصادقة عليها بعد إيداعها للجهة المختصة قانونا للمصادقة عليها تصبح مصادق عليها ضمنيا.⁵ وبالتالي للتصديق صورتان، تصديق ضمني وتصديق صريح.

1- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 70، ص 71.

2- طاهري حسين، مرجع سابق، ص 44.

3- صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 122، ص 123.

4- ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 204.

5- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1919.

أولاً: التصديق الضمني (نفاذ مداوات المجالس المحلية بقوة القانون):

يعرف التصديق الضمني بأنه سكوت الجهة الوصية وعدم اتخاذها لأي موقف إزاء المداولة المعروضة عليها، وسكوتها خلال الأجل الممنوح لها للمصادقة عليها يعد موافقة منها على القرار الذي يخضع لرقابتها، ومن ثم التصديق الضمني هو التزام جهة الوصاية السكوت حتى نهاية الأجل.¹

1- رقابة التصديق الضمني في قانون البلدية رقم 10-11:

بالرجوع إلى نص المادة 56 من قانون البلدية رقم 10-11، نجد أنها تنص على أنه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، وهو ما يعبر عنه بالمصادقة الضمنية، وذلك باستثناء المداوات المنصوص عليها في نص المادة 57 والتي تحتاج لكي تصبح نافذة إلى مصادقة صريحة من الجهة الوصية، ومراعاة المواد 59 و60 من نفس القانون.²

وما يفهم من نص هذه المادة أن الأصل في مداوات المجلس الشعبي البلدي هو قابليتها للتنفيذ بقوة القانون بمجرد مضي 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، في حالة عدم اتخاذ أي إجراء بشأنها سواء بالمصادقة أو الإلغاء³، والاستثناء هو المصادقة الصريحة على مداوات المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها في المادة 57.

2- رقابة التصديق الضمني في قانون الولاية رقم 07-12:

باستثناء المداوات التي نصت عليها المادة 55 من قانون الولاية على سبيل الحصر والتي تحتاج إلى موافقة صريحة من الجهة الوصية حتى تكون نافذة، ومع مراعاة أحكام المواد 56 و57، فإن باقي مداوات المجلس الشعبي الولائي تعد نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوماً

1- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 189.

2- شداوي محسن و بوعمران عادل، (الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري-قراءة تحليلية نقدية)، المجلة الأكاديمية للباحث القانوني، المجلد 11، العدد 3، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق هراس، 2020، ص 118.

3- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 212.

من إيداعها لدى الولاية¹، وهذا ما نصت عليه المادة 54 من قانون الولاية. ذلك أن الأصل في مداوات المجلس الشعبي الولائي هو المصادقة الضمنية.²

ثانيا: التصديق الصريح

يقصد بالتصديق الصريح أن تنص قوانين الإدارة المحلية صراحة على وجوب التصديق الصريح من قبل سلطة الوصاية على قرارات ومداوات المجالس الشعبية المحلية، من أجل أن تصبح نهائية وقابلة للتنفيذ.³

ويتم ذلك عن طريق لجوء السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائبا، ويكون ذلك باستعمال عبارة "لا مانع" أو "موافق" أو "صالح".⁴

1- رقابة التصديق الصريح في قانون البلدية رقم 10-11:

نصت المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11 على أن المداوات المتضمنة الميزانيات والحسابات واتفاقيات التوأمة، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد المصادقة عليها صراحة من طرف الوالي⁵، وذلك نظرا لأهمية وحساسية الموضوعات التي تعالجها هذه المداوات⁶، وبالتالي يجب على الوالي اتخاذ

1- شداوي محسن و بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 117، 118.

- المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

2- لحول عبد القادر، (مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، العدد 2، جامعة سوسة تونس، 2018، ص 634.

3- لدغش رحيمة، (الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة)، مجلة التراث، المجلد 2015، العدد 19، جامعة زيان عاشور الجلفة، 2015، ص 129.

4- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 105، 106.

5- المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

6- رواج طاهر وعينوش أسامة، (الوصاية على الجماعات المحلية كعائق لتحقيق التنمية المحلية)، مجلة السياسة العالمية، المجلد 6، العدد 1، جامعة محمد بوقرة بومرداس، مخبر الدراسات السياسية والدولية (الجزائر)، 2020، ص 908.

قرار صريح بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المحددة في نص المادة 57، وذلك حتى تكتمل هذه المداوات وتصبح نافذة ومنتجة لآثارها القانونية.¹

إلا أن المادة 58 من قانون البلدية حددت مدة زمنية مقدرة ب 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تمنح للوالي ليصادق على المداوات المذكورة في المادة 57، إذا انقضت هذه المدة ولم يعلن الوالي عن قراره خلالها اعتبرت تلك المداوات مصادقا عليها²، وهنا تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، الأمر الذي يعني أن المداولة تنفذ ولو تعلقت بأحد المواضيع المشار إليها متى انتهت هذه المدة.³

وتقييد الوالي بهذه المدة (30 يوما) يعد تخفيفا من شدة المصادقة الصريحة على هذه المداوات المهمة، وذلك بقصد دفع كل تباطؤ أو تعطيل لسير النشاط الإداري.⁴

كما نصت المادة 61 من قانون البلدية أنه في حالة رفض المصادقة على مداولة المجلس الشعبي البلدي، فإنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت رفض المصادقة على المداولة، وذلك وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا.⁵

2- رقابة التصديق الصريح في قانون الولاية رقم 07-12:

نص قانون الولاية رقم 07-12 في المادة 55 منه على أنه لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات والهبات والوصايا والتنازل عن العقار واقتناءه أو تبادلته، واتفاقيات التوأمة إلا بعد أن يصادق عليها الوزير المكلف بالداخلية وذلك في أجل أقصاه شهران⁶، أي يجب الحصول على الموافقة الصريحة من جهة الوصاية في أجل شهرين

1- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 193.

2- المادة 58 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

3- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 289.

4- دعلوس رابح ولدغش سليمة، (آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة و أثره على الحوكمة المحلية في الجزائر)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 2، جامعة الجلفة، 2020، ص 461.

5- المادة 61 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

6- المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

من إيداعها حتى تدخل حيز النفاذ، ولعل أن سبب ذلك هو خطورة الموضوعات التي تتناولها وأهميتها.¹

إلا أنه من الغريب أن المشرع في قانون الولاية لم يرتب أي أثر على عدم اتخاذ أي إجراء إيجابي متعلق بالمصادقة في الآجال المحددة من طرف السلطة المركزية، على خلاف نظيره في قانون البلدية.²

المطلب الثاني: أثر سلطة التصديق على أعمال الجماعات المحلية

تعد سلطة التصديق بمثابة الإذن أو الرفض، الذي يجب على الهيئات المحلية أن تحصل عليه من السلطات المركزية حتى تباشر تنفيذ أعمالها وقراراتها، وبالتالي فالهيئات المحلية لا يمكنها التحرك بمقتضى هذه السلطة إلا بموافقة السلطات المركزية مسبقاً.³

وباعتبار سلطة التصديق من بين آليات الرقابة السابقة على تنفيذ أعمال الجماعات المحلية فإنه يترتب عنها مجموعة من الآثار⁴ تتمثل فيما يلي:

1. للتصديق طابع الشرط التوقيفي، أي أنه لا يمكن للهيئة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل أن يتم المصادقة عليها من طرف السلطة المركزية، فهي متوقفة على موافقة الجهة الوصية⁵، وبالتالي فإن الأعمال التي تصدر عن الجماعات المحلية تكون موقوفة بإجراء الرقابة السابقة عليها من قبل الجهة التي خول لها القانون القيام بذلك.⁶

1- شداوي محسن و بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 118.

2- روابح طاهر وعينوش أسامة، مرجع سابق، ص 907.

3- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 71.

4- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة ماستر في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2015/2016، ص 34.

5- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 35.

6- حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، 2010/2011، ص 52.

2. إن التصديق لا يعد عنصرا من عناصر القرار الصادر عن الهيئات المحلية، فهو عنصر خارج عن دائرة القرار، يؤثر في نفاذه، ولا يؤثر في وجوده، فالقرار موجود لكن نفاذه يكون موقوف إلى غاية التصديق عليه.¹
3. إن عملية مصادقة الجهة الوصية على القرار لا تعني وجوب التنفيذ الجبري له²، وإنما يكون قابلا للتنفيذ في أي وقت، مع إمكانية عدول الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما تبين لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المصادق عليه ينسب للهيئة المحلية، التي تكون وحدها المسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذه، ومطابقتها بناء على ذلك بالتعويض.³
4. لا يمكن تعديل أو تغيير القرار المصادق عليه إلا بعد مصادقة جديدة من طرف جهة الوصاية حتى يمكن تنفيذه.⁴
5. في حالة ما إذا رفضت السلطة الوصية التصديق على عمل الهيئة اللامركزية، فإنه يعتبر كأنه لم يكن وتتحلل الهيئة المحلية من تعهداتها على أساس أن التصديق يعتبر من النظام العام، وأن المشرع فرضه من أجل حماية مبدأ المشروعية، ويجوز لكل طرف سواء كانت الهيئة المحلية أو السلطة الوصية أو كل من له مصلحة أن يتمسك بموقفه.⁵
6. إن سلطة الوصاية ليس لها الحق في تعديل تصرفات وقرارات الهيئات اللامركزية، لأن ذلك من شأنه أن يمس باستقلالها، وبالتالي ليس للسلطة الوصية إلا أن توافق (تصادق) أو ترفض (تلغي) أعمال الهيئة اللامركزية، دون إدخال تغييرات عليها سواء بتعديلها أو استبدالها.⁶

1- حمادو دحمان، مرجع سابق، ص 52.

2- حمادو دحمان، مرجع سابق، ص 52.

3- عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 108.

4- حمادو دحمان، مرجع سابق، ص 52.

- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 35.

5- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 35.

6- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارية المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 25.

- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 35.

إن المشرع بتكريسه من خلال أحكام قانون البلدية والولاية لآلية المصادقة الضمنية والصريحة على مداوات المجالس الشعبية المحلية يكون قد وسع من مجال الوصاية الإدارية، وضيق إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية، ويظهر ذلك بشكل واضح في أن مداوات المجالس المحلية لا تكون نافذة إلا بعد انقضاء المدة القانونية، أو بالتصديق عليها من طرف السلطة الوصية، وليس من تاريخ صدورها وإمضائها من قبل رؤساء المجالس الشعبية المحلية، الأمر الذي يعكس تخوف السلطة المركزية من فتح باب التدخل أمام المجالس المحلية، ومنحها سلطة واسعة في اتخاذ القرارات، كما أن إخضاع المداوات المتعلقة بالمجال المالي للمصادقة الصريحة من طرف الجهة الوصية، يشكل قيوداً على الإستقلال المالي وتعطيلاً لتسيير الشؤون المحلية ككل، خاصة إذا أضيفت لها إجراءات تنفيذ الميزانية المعقدة أصلاً.¹

كما لا تتوقف الرقابة الوصائية عند حدود رقابة المشروعية، وإنما تمارس رقابة الملاءمة كذلك، الأمر الذي يؤكد تقليص سلطات الهيئات اللامركزية في مجال تصرفاتها المالية وغيرها، إذ يمكن للسلطة الوصية أن ترفض المصادقة على نفقات معينة على أساس عدم ملاءمتها ونجاعته المالية رغم مطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها.²

وتعد الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة عن الجهات القضائية من بين الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية³، خاصة إذا علمنا أن جل المداوات لا تتم المصادقة عليها في الآجال المحددة، ففي القرار الصادر عن المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) بتاريخ 1983/01/08 أقرت أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح، غير أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1995/04/19 في قضية (د.م) ضد رئيس بلدية بوسعادة، يناقض قرار المحكمة، حيث ينص على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجة وبالتالي ينبغي إبعادها.⁴

1- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 80.

2- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 80.

3- قمون رفيق وبوهديل أنور، الرقابة الوصائية وآثارها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، 2018/2019، ص 68.

4- غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2011، ص 80، 81.

ويضاف إلى الأسباب السالفة الذكر الشروط المفروضة على قابض البلدية، بحيث لا يمكنه المصادقة على الأمر بالصرف إلا إذا كانت المداولات مصادق عليها بالإيجاب من قبل السلطات الوصية، تحديدا حسب قانون المالية. وتتسع سلطة الوصاية بموجب المرسوم التنفيذي 94-215 لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، تحت سلطة الوالي وبتفويض منه.¹

وفي الأخير نشير إلى أن هذا النوع من الرقابة المسبقة والمشددة على أعمال الجماعات المحلية يجعلها أمام صورة من صور عدم التركيز الإداري لا إدارة محلية، وهذا ما جعل حركة التنمية المحلية في الجزائر تراوح مكانها، على عكس باقي الدول والنظم المقارنة.²

1- قمومن رفيق و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 68.

2- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 72.

المبحث الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)

يعد الإلغاء من أهم صور الرقابة على أعمال المجالس المحلية الممارسة من طرف السلطة المركزية، فالقانون قد يمنح للسلطة الوصية الحق في إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية، والتي تكون مخالفة للقانون، أو تلك التي يشارك في اتخاذها عضو له مصلحة شخصية في القضية المطروحة، وهذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية، حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية¹، وعليه سنتناول من خلال هذا المبحث، مفهوم الإلغاء (المطلب الأول)، ومن ثم الآثار التي تترتب على إلغاء أعمال الجماعات المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الإلغاء

إن أعمال وقرارات المجالس الشعبية المحلية لا بد أن تصدر في نطاق ما ينص عليه القانون، بحيث يعد كل عمل صادر عنها يخالف قواعد الشرعية الشكلية أو الموضوعية باطلا وقابلا للطعن فيه عن طريق الطعن الإداري أو الطعن القضائي²، وعليه سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى تعريف الإلغاء (الفرع الأول)، ومن ثم حالات الإلغاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الإلغاء وشروطه

عرف طاهري حسين الإلغاء بأنه " ذلك الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يخالف المشروعية على أن ينتسب الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة الأجل لاستقرار الأوضاع القانونية"³.

وهذه السلطة تعتبر الأخطر على استقلال الهيئات اللامركزية لأنها تفتح مجالا واسعا للجهة الوصية في تقدير مدى مشروعية أعمال هذه الهيئات وإبطالها⁴، فهي تعد درجة قصوى

1- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 109.

2- قصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، طبعة 2001، مطبعة قرفي، 2001، ص 194.

3- طاهري حسين، مرجع سابق، ص 46.

4- كمال جغلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 72، 73.

من درجات نظر السلطة المركزية في أعمال الهيئات المحلية، والتي تستدعيها بصفة خاصة مخالفات المشروعية التي يمكن أن تشوب هذه الأعمال¹، إلا أنه قد يكون دور السلطة الوصية محدودا جدا في إبطال أعمال المجالس المحلية، بحيث لا يتجاوز حد إحالتها إلى القضاء لفحص مشروعيتها وطلب إلغائها.²

ونشير إلى أن عملية الإلغاء هي عملية لاحقة لا تكون إلا بعد عملية التنفيذ من قبل الهيئات اللامركزية، بخلاف التصريح والتصديق، حيث أن الرقابة فيهما سابقة عن تنفيذ القرارات.³

ولكي يكون الإلغاء (الإبطال) مشروعاً لا بد أن تتوافر الشروط التالية⁴:

- يجب أن يصدر قرار الإلغاء عن السلطة الوصية.
- يجب أن يكون قرار الإلغاء بناء على طلب جهة معينة.
- يجب أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً ومعللاً.
- لقرار الإلغاء أثر رجعي اعتباراً من تاريخ صدور القرار عن الهيئة المحلية وليس من تاريخ صدور قرار الإلغاء.
- لا يجوز للسلطة المركزية إلغاء جزء من القرار لأن ذلك يؤدي إلى تشويه القرار الأصلي، وبالتالي ظهور قرار جديد لم تتجه إليه إرادة الهيئة اللامركزية صاحبة الاختصاص، وهذا ما يعد تعديلاً للتصرف، وهو ما يعتبر أمراً محظوراً على السلطة المركزية التي لها إما قبول التصرف برمته أو رفضه كلياً⁵، أو إعادته إلى الهيئة المحلية المعنية من أجل تعديله، لكن يجوز في بعض القرارات إذا كان القرار محل الإلغاء يتضمن مجموعة من القرارات والتي تعد تلك القرارات جزءاً من القرار ذاته.⁶

1- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص 42.

2- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 73.

3- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 47.

4- عمر صدوق، مرجع سابق، ص 31.

5- رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص 251.

6- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 110، ص 209.

- لا يجوز للسلطة الوصية اللجوء إلى هذا الإجراء إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة، استنادا إلى قاعدة "لا وصاية إلا بنص"¹.
- أن يكون قرار الإلغاء بسيطا ومجردا، وأن لا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف.²
- أن يكون القرار محل الإلغاء غير مشروع أي يخالف القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها.
- يجب أن تلغي الجهة الوصية قرارات الهيئة اللامركزية المشوبة بعدم المشروعية خلال الآجال المحددة قانونا³، فإذا لم تقم السلطة الوصية بإلغاء القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية في المدة المحددة يصبح القرار نهائيا حتى ولو كان غير مشروعاً.⁴

وفي حالة ما إذا تجاوزت السلطة الوصية لحدودها في ممارسة الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية فإنه يحق لهذه الأخيرة الطعن في قرارات الأولى بطريقتين مختلفتين، إما عن طريق الطعن الإداري أو بواسطة الطعن القضائي:⁵

- **الطعن الإداري:** ويكون ذلك إما بتقديم تظلم إلى من صدر عنه التصرف أو العمل لإعادة النظر فيه، أو من خلال تقديم تظلم إلى الرئيس المباشر للشخص الذي صدر منه التصرف أو العمل بحيث يملك الرئيس سلطة إعادة النظر في أعمال مرؤوسيه.
- **الطعن القضائي:** حيث أنه لممّلي الهيئات اللامركزية الحق في طلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية إذا كانت مخالفة للقانون، بحيث يكون ذلك عن طريق الطعن أمام جهات القضاء الإداري، كما يحق لهم رفع دعوى التعويض أو دعوى المسؤولية عن الأضرار التي تسببها القرارات الصادرة عن جهة الرقابة.

الفرع الثاني: حالات الإلغاء لأعمال الجماعات المحلية

بالرجوع إلى كل من قانون البلدية والولاية الحاليين، نرى بأن المشرع الجزائري قد خول للسلطة الوصية إلغاء مداوات المجالس المحلية غير القابلة للتصديق، وذلك في حالات محددة

1- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1921.

2- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 208.

3- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 208.

4- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 144.

5- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 110.

ومتى توافرت الشروط القانونية لذلك¹، فالإلغاء قد يكون مقرا بقوة القانون، بحيث يحدد على سبيل الحصر الحالات التي تعتبر فيها أعمال المجالس المحلية باطلة بطلانا مطلقا، وبالتالي لا تملك السلطة الوصية سوى إعلان بطلان عمل الهيئة اللامركزية، كما يمكن أن تكون أعمال المجالس المحلية قابلة للإبطال، بحيث يكون لجهة الوصاية السلطة التقديرية في إمكانية إبطال هذه الأعمال²، من تلقاء نفسها أو بناء على طلب يقدمه لها ذوي الشأن.³

أولا: البطلان المطلق (إلغاء القرارات بقوة القانون):

سنتطرق إلى البطلان المطلق في قانون البلدية رقم 10-11، ثم في قانون الولاية رقم 07-12 .

1- البطلان المطلق في قانون البلدية رقم 10-11:

تعد باطلة بقوة القانون المداورات الوارد ذكرها في المادة 59 من قانون البلدية 10-11 والتمثلة في:

- 1-1 المداورات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين: حيث أن إلغاء هذه المداورات يعد أمرا في غاية الأهمية لما في ذلك صيانة للدستور والقوانين في الدولة فضلا عن مشروعية أعمال المجالس المحلية المنتخبة.⁴
- 2-1 المداورات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: كالعلم الوطني أو العملة الوطنية أو النشيد الوطني، والنصوص المؤسسة للجمهورية أو الختم الرسمي للدولة، والأيام الوطنية⁵، وذلك باعتبارها ثابتة وطنية ورموز للدولة لا يسمح بانتهاكها أو المساس بها⁶، وبالتالي فقد

1- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 215.

- صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 128.

2- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 72.

3- طاهري حسين، مرجع سابق، ص 46.

4- سعاد عمير، (الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب- الرقابة على المجلس المنتخب ومداوراته)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 6، العدد 1، جامعة تبسة الجزائر، 2020، ص 178.

5- شداوي محسن وبوعمران عادل، مرجع سابق، ص 119.

6- سعاد عمير، (الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب- الرقابة على المجلس المنتخب ومداوراته)، مرجع سابق، ص 178.

أحسن المشرع بتكريس هذه الحالة، حيث أن هدف الوصاية الإدارية هو المحافظة على وحدة الدولة سياسيا وإداريا، الأمر الذي لا يتحقق إلا بالالتزام باحترام رموزها وشعاراتها والنصوص المؤسسة لها.¹

3-1 المداولات غير المحررة باللغة العربية: ويظهر هنا تشدد المشرع في استعمال اللغة العربية، حيث ألزم المجلس الشعبي البلدي بمقتضى المادة 53 بأن تجرى وتحرر مداولاته باللغة العربية، ومن ثم عاد ورتب البطلان على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية، ومما لا شك فيه أن قصد المشرع هنا هو المحافظة على اللغة الرسمية للدولة.²

• أداة البطلان:

نصت المادة 59 في فقرتها الأخيرة على أنه تبطل قرارات المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار صادر عن الوالي.³

وما يلاحظ على المشرع أنه لم يحدد ميعادا أو آجالا لإصدار قرار الإبطال، ذلك أن سلطة الوصاية غير مقررة بميعاد محدد، ويرجع ذلك إلى أن مثل هذه القرارات قامت على مخالفة قانونية، ومن ثم فهي باطلة بقوة القانون كونها من النظام العام.⁴

إضافة إلى ذلك نلاحظ أن المشرع قد أغفل ضرورة إلزام الوالي بتعليل قرار إلغاء المداولة والذي يجب أن ينحصر ضمن حالات البطلان المنصوص عليها في المادة 59، حيث أن التعليل يعد ضمانا لعدم تعسف الوالي من جهة، إضافة إلى أنه يسهل مهمة القاضي أثناء الفصل في الدعوى المرفوعة ضد الوالي بخصوص بطلان المداولة طبقا لنص المادة 61 من قانون البلدية رقم 10-11⁵، التي نصت على إمكانية أن يرفع رئيس المجلس الشعبي البلدي تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة، وذلك وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا.⁶

1- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 213.

2- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 290.

3- المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

4- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 214.

5- سعاد عمير، (الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب- الرقابة على المجلس المنتخب ومداولاته)، مرجع سابق، ص 179.

6- المادة 61 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

2- البطلان المطلق في قانون الولاية رقم 07-12:

نصت المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12 بوضوح على مداوات المجلس الشعبي الولايتي التي تبطل بقوة القانون والتي تتمثل فيما يلي¹:

1-2 المداوات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: حيث لا يمكن للمداولة أن تخالف الدستور باعتباره أسمى قانون في الدولة، وينطبق كذلك نفس المبدأ على النصوص القانونية السارية المفعول وإلا اعتبرت معيبة وغير مشروعة وغير قابلة للتنفيذ، وبالتالي لا بد من إلغائها من أجل المحافظة على مبدأ سيادة القانون.²

2-2 المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: تعتبر هذه الحالة من الحالات المستحدثة التي جاء بها قانون الولاية الحالي³، والهدف من إضافتها هو الحفاظ على رموز الدولة وشعاراتها، فلا ينبغي أن يتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي قناعاً للمساس برموز الدولة، لكن مصطلح رموز الدولة وشعاراتها يعتبر مصطلحاً واسعاً، بحيث لا يتماشى مع سياسة اللامركزية الإدارية⁴، فكان من الأجدر أن تشملها الحالة الأولى، ذلك أن رموز الدولة وشعاراتها يضمنها الدستور وأي مخالفة لها هي مخالفة صريحة للدستور.⁵

3-2 المداوات غير المحررة باللغة العربية: نصت المادة 25 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه "تجرى مداوات وأشغال المجلس الشعبي الولايتي بلغة وطنية وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية"، ولهذا يجب على المجلس الشعبي الولايتي احترام الشكليات التي ينص عليها القانون عند إصدار مداواته، كما هو الحال فيما يخص شكلية تحرير المداولة باللغة العربية.⁶

1- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص135.

2- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1922.

3- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1922.

4- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 135.

- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 248.

5- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1922.

6- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1922.

- المادة 25 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

2-4 المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته: حيث لا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتجاوز حدود صلاحياته كأن يتداول في مسائل لا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي كقطاع العدالة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع، لكن هذا الأمر يطرح إشكالا يتمثل في أنه لا يوجد معيار يمكن التمييز من خلاله بين الإختصاصات المحلية والإختصاصات الوطنية هذا من جانب، ومن جانب آخر نجد أن الصلاحيات الممنوحة بموجب قانون الولاية رقم 07-12 للمجلس الشعبي الولائي ليست واردة على سبيل الحصر، وهذا الأمر راجع إلى أن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي لا تمارس إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة.¹

2-5 المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس: تكون المداولات التي تتم خارج الإجتماعات الرسمية باطلة بقوة القانون، ذلك أن المشرع حدد قواعد سير المجلس الشعبي الولائي ودوراته ومداولاته، وغيرها من الإجراءات والجوانب التنظيمية بصورة دقيقة²، سواء تعلق الأمر بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها، وبالتالي فإنه يترتب في حالة مخالفتها بطلان المداولة لأن الإجراءات والأشكال من النظام العام.³

2-6 المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: حيث نجد المادة 22 من قانون الولاية رقم 07-12 قد ألزمت المجلس الشعبي الولائي أن يجري مداولاته في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، بما فيه مداولات وأشغال اللجان⁴، وبالتالي يترتب على مخالفة هذا الإجراء بطلان ما أفرزته المداولات من أعمال وقرارات.⁵

إلا أن المادة 23 من قانون الولاية رقم 07-12 أجازت عقد مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي، وذلك في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي.⁶

1- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 135، 136.

2- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1922.

3- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 136.

4- المادة 22 من قانون البلدية رقم 07-12، مرجع سابق.

5- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1923.

6- المادة 23 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

• أداة البطلان:

نصت الفقرة الثانية من المادة 53 من قانون الولاية 12-07، مضافة حكما جديدا مفاده، أنه في حالات البطلان بقوة القانون، يتعين على الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلان المداولة، الأمر الذي يتجسد فيه مبدأ التقاضي على درجتين، حيث أن هذا المبدأ لم يكن مكرس في أحكام المادة 51 من قانون الولاية رقم 90-09، بدليل أن بطلان المداولة يكون بقرار مسبب من وزير الداخلية¹، وهو الأمر الذي يدفعنا للقول بأن هذا الإجراء من شأنه دعم استقلالية المجالس الشعبية الولائية في التسيير الجوارى.²

ثانيا: البطلان النسبي (القرارات القابلة للإبطال):

سننتظر إلى الإلغاء النسبي لأعمال الجماعات المحلية في قانون البلدية رقم 11-10، ومن ثم في قانون الولاية رقم 12-07.

1- الإلغاء النسبي في قانون البلدية رقم 11-10:

نصت المادة 60 من قانون البلدية رقم 11-10 على أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للإبطال في حالة ما إذا كانت موضوعاتها تمس بمصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس، إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فرووعهم إلى الدرجة الرابعة، أو ما إذا كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.³

وحسب الفقرة الثانية من المادة 60، فإن مداوات المجلس الشعبي البلدي تبطل بموجب قرار معطل صادر عن الوالي، إلا أن المشرع لم يشر إلى مدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن.⁴

كما نصت المادة 60 من قانون البلدية في فقرتها الثالثة على أن كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح فإنه يكون ملزم بالتصريح بذلك لرئيس

1- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 136.

- المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

2- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 249.

3- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 191.

4- طواهرية أبوداود وغيتاوي عبد القادر، مرجع سابق، ص 131.

المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة ما إذا كان رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، فإنه يجب عليه إعلام المجلس الشعبي البلدي بذلك.¹

يكيف الأمر في حالة عدم الإدلاء بهذا التصريح من منظور قانون مكافحة الفساد 01-06 على أنه جريمة وفساد، ومن منظور قانون البلدية يتقرر البطلان النسبي بقرار معلل من الوالي، مع أن المشرع لم يحدد المدة التي يلتزم خلالها الوالي بإبطال المداولة.²

والغاية من إبطال هذا النوع من المداولات يتجسد في الحفاظ على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وإبعاد أعضائه عن كل شبهة، وحتى يلزمهم بالتداول فيما هو عام ويمس بالتنمية المحلية فقط، لا بما هو خاص يحقق مصلحة ذاتية، إضافة إلى ذلك ضمان نزاهة المجلس وشفافية أعماله.³

ولقد أقرت المادة 61 من قانون البلدية 10-11 لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة، على أن يتم ذلك وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا.⁴

2- الإلغاء النسبي في قانون الولاية رقم 07-12:

لغرض الحفاظ على نزاهة المجلس الشعبي الولائي وتطبيقا لمبدأ شفافية قراراته جعل المشرع مداولاته قابلة للإبطال متى خالفت الشروط والإجراءات التي قررها القانون، حيث نجد أن المادة 56 من قانون الولاية 07-12 في فقرتها الأولى منعت على رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية،

1- شداوي محسن و بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 120.

- المادة 60 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

2- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1924.

3- سعاد عمير، (الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب- الرقابة على المجلس المنتخب ومداولاته)، مرجع سابق، ص 179.

4- المادة 61 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، من حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.¹

والفقرة الثانية من المادة 56 جاءت مشددة على المنتخب الولائي، بحيث أنه في حالة ما إذا كان في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية ينبغي له أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، أما إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك أمام المجلس.²

كما نصت المادة 57 من قانون الولاية 12-07، على إمكانية أن يثير الوالي بطلان المداولة في الحالة السابقة (المادة 56)، خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الولائي التي اتخذت فيها المداولة، كما يمكن لكل منتخب أو المكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في بطلان المداولة أن يطلب ذلك من الوالي خلال 15 يوما من إصاق المداولة، ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد بطلان المداولات المتخذة في حالة تعارض المصالح.³

المطلب الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال الجماعات المحلية:

تتمتع جهة الوصاية بسلطة إلغاء مداولات المجالس المحلية، وذلك إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، الأمر الذي يبرز بشكل واضح قوة سلطة الوالي في عملية إلغاء مداولات المجالس المحلية.⁴

فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي دون الحاجة إل تقديم تبرير على ذلك، ما إذا كانت هذه المداولات مخالفة لأحكام المادة 59

1- سعاد عمير، (آليات الرقابة على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر - قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية)، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 3، العدد 1، جامعة تبسة، 2021، ص 26.

2- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 339.

3- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 197.

4- زرواق خديجة، نظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016/2017، ص 53.

من قانون البلدية 10-11، وهذا بعكس المادة 44 من قانون البلدية القديم لسنة 1990 التي فرضت على الوالي ضرورة التعليل.¹

كما تبرز سلطة الوالي أيضا حسب قانون الولاية 07-12 في إمكانية إغائه لمداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب المادة 54 منه، وذلك باللجوء إلى القضاء وطلب إبطال أي مداولة غير مطابقة لأحكام المادة 53 من القانون السالف الذكر، وبالتالي تنقلب الولاية طرفا مدعيا والمجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه، في الوقت الذي كان يعلن عن بطلان المداولة في قانون الولاية لعام 1990 بقرار مسبب من طرف وزير الداخلية.²

إن رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي يثير جملة من الإشكالات القانونية والإجرائية حتى وإن كان يهدف إلى تجسيد مبدأ الإحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات، فمن الناحية القانونية لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية، وبالتالي لا يمكن أن يتقاضى بإسمه، حيث أنه بالرجوع إلى نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها لا تنص صراحة على أهلية المجلس الشعبي الولائي في التقاضي، ومن الناحية الإجرائية نجد أن الوالي يمثل أمام القضاء كطرف مدعي والمجلس الشعبي الولائي طرف مدعى عليه وهو لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية بعكس الولاية، وبالتالي يبقى مشكل التمثيل القضائي مطروحا مما يؤدي بلا شك إلى توتر العلاقة بين الوالي بصفته ممثلا للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية، ومن جهة أخرى يترتب على ظهور النزاع إلى العلن فقدان سكان الإقليم ثقتهم في الوالي (ممثل السلطة المركزية)، والمنتخبين المحليين كذلك.³

وفيما يتعلق بالمداولات التي تحيد وتتحرف عن الصالح العام فقد مسها تعديل كبير، حيث يلاحظ أن قانون البلدية لم ينص على حق إثارة البطلان، على خلاف قانون الولاية الذي حافظ فيه المشرع على إمكانية إثارته إما من قبل جهة إدارية (الوالي)، أو من طرف سلطة شعبية (الناخبين المحليين)، أو من المكلف بالضريبة.⁴

1- قمومن رفيف و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 69.

2- قمومن رفيف و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 69.

3- قمومن رفيف و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 69.

4- زرواق خديجة، مرجع سابق، ص 54.

كما أن الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي يثير نفس الإشكالات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا فيما يتعلق بالمداولات الباطلة بقوة القانون، كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبية صاحب المصلحة مرتبط بالسلطة التقديرية للوالي ومدى اقتناعه بثبوت التعارض، ومن ثم أعمال وسيلة الدعوى بالبطلان.¹

أما بخصوص حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء فإنه طبقا لأحكام قانون البلدية يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يلجأ إلى التظلم الإداري، والذي لم يحدد المشرع طبيعته، أو أن يرفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي، ومن جهة أخرى نسجل غياب حق التقاضي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي²، الأمر الذي يستدعي طرح التساؤل التالي: ما مدى مشروعية تمثيل المجلس الشعبي الولائي كطرف مدعى عليه وهو لا يتمتع بأهلية التقاضي؟ في حين يحرمه القانون من حق الطعن القضائي، وعليه إما أن يسمح له بحق الطعن القضائي أو أن يمنح له الشخصية المعنوية، وهذا أمر مستبعد وغير وارد في ظل دولة القانون، وفي الوقت الذي مازال القانون الجزائري يشهد مثل هذه التناقضات في نظامه القانوني، نجد أن المشرع الفرنسي تراجع عن سلطة الإلغاء واكتفى فقط بالطعن القضائي وذلك بعد صدور قانون الجماعات المحلية لسنة 1982، حيث أنه إذا تبين لممثل الدولة أن قرارات ومداولات الجماعات المحلية خارج إطار الشرعية، فإن الطريق الوحيد الذي كفله القانون هو اللجوء إلى الجهات القضائية، لإبطال هذه القرارات في إطار ما يعرف بدعوى الإلغاء.³

وفي الأخير لابد من طرح التساؤل التالي: هل سلطة الإلغاء أداة لترشيد أعمال الجماعات المحلية، أم أداة تضبط نشاطاتها؟

إن الواقع من خلال بعض التجارب العالمية يثبت أن فرض أنواع من الرقابة (خاصة الإلغاء)، لا يزيد إلا من عرقلة وتيرة التنمية المحلية، فالنموذج الإنجليزي مثلا، تتمتع الجماعات المحلية فيه باستقلال واسع اتجاه السلطات المركزية، حيث نجدها قد حققت نجاحا

1- عز الدين إيمان، آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية على ضوء القانون، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 2015/2016، ص 52، 53.

2- قمومن رفيق و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 70.

3- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 73.

كبيرا في تحقيق التنمية المحلية، إلى درجة أنهم تجاوزوا فكرة الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي، بل تجاوزوا حتى هذا الأخير إلى الحكومة المحلية، في حين أن المشرع الجزائري لا يزال يمنح حق إبطال مداوات المجالس المحلية إلى السلطات الوصية وهذا ما يجعل أداء الجماعات المحلية في الجزائر ضعيف مقارنة بغيرها من الأنظمة العالمية المقارنة.¹ مشكلا بذلك عائقا أمام التنمية المحلية في الجزائر.²

1- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 73.
 - بورحلة رحيمة، تأثير الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، 2021/2022، ص 82.
 2- بورحلة رحيمة، مرجع سابق، ص 82.

الفصل الثاني:

الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

إن سلطة الوصاية لا تقتصر رقابتها على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الجماعات المحلية فقط، وإنما تتعداها لتراقب أعمالها السلبية عندما تمتنع أو تهمل أو تعجز هذه الأخيرة عن أداء بعض الإختصاصات المفروضة عليها قانونا، حيث أنه حتى وإن كان الأصل أن للهيئات المحلية الحق في الإمتناع عن أداء بعض الأعمال التي تدخل ضمن اختصاصاتها، طالما قدرت من منظورها الخاص أن المصلحة العامة لا تتأثر بذلك، فإن ذلك الإمتناع قد يؤدي من وجهة نظر السلطة الوصية إلى الإضرار بالمصلحة العامة التي لم تقدرها الهيئات المحلية تقديرا صحيحا¹، وإذا كان من شأن هذا الإمتناع أو الإهمال أن يعرض المرافق المحلية للخطر، فإنه يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل هذه الهيئات في القيام ببعض الأعمال التي أوجبها عليها القانون، وذلك من أجل ضمان حسن سير هذه الهيئات²، وقد اصطلح على هذا النوع من الرقابة برقابة الحلول.

ويعد حلول السلطة الوصية محل الجماعات المحلية أمرا خطيرا من شأنه تهديد استقلال هذه الأخيرة، حيث تصبح السلطة الوصية هي صاحبة القرار وليس الهيئة المحلية الخاضعة لها، لذلك قد تم إعمال هذه السلطة في حالات حددها المشرع الجزائري حصرا في كل من قانون البلدية والولاية.

وعليه سنحاول في هذا الفصل أن نوضح رقابة الحلول أكثر من خلال تحديد مفهوم الحلول وآثاره (المبحث الأول)، وكذا حالات الحلول (المبحث الثاني).

1- خميس السيد اسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية- دراسة نظرية تطبيقية، الطبعة الثانية، 1976، ص 10/71.

2- هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006، ص 151.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

المبحث الأول: مفهوم الحلول وآثاره

إن الجماعات المحلية كقاعدة عامة تتمتع بالإستقلالية عن السلطة المركزية، حيث تمارس اختصاصاتها المحددة قانوناً، دون أي تدخل من قبل السلطة الوصية، إلا أن المشرع الجزائري يجيز استثناء أن تتدخل السلطة الوصية عن طريق سلطة الحلول وتحل محل الهيئات المحلية من أجل القيام بالمهام التي امتنعت أو أهملت أو عجزت المجالس المحلية عن القيام بها، وبالتالي تؤول سلطة التقرير في هذه الحالة للسلطة الوصية كجزء على امتناعها عن القيام بالمهام الموكلة إليها على الرغم من إغذارها، الأمر الذي يجعل سلطة الحلول من أخطر آليات الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية، وأكثرها تأثيراً على إستقلالية الجماعات المحلية.

وعليه سنتناول في هذا المبحث، مفهوم الحلول في (المطلب الأول)، والآثار الناتجة عن ممارسة سلطة الحلول (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الحلول

على الرغم من الأهمية التي تكتسبها سلطة الحلول في ضمان حسن سير شؤون الجماعات المحلية، إلا أنها في المقابل تعد من أخطر أنواع الوصاية على أعمال الجماعات المحلية، لهذا أحاطها المشرع بجملة من الشروط التي تعد بمثابة قيود على ممارستها، كما أن ممارسة السلطة الوصية لسلطة الحلول تتخذ عدة صور، أهمها الإجراء المباشر، أو عن طريق إرسال مندوب خاص.

وعليه سنحاول من خلال هذا المطلب تعريف الحلول وشروطه (الفرع الأول)، ومن ثم عرض صور الحلول (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الحلول وشروطه

يقصد بالحلول قيام السلطة الوصية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانوناً مقام الهيئة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عمداً أو لعجز أو لإهمال أو لعدم احترام المشروعية و المصلحة العامة.¹

1- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 224.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

فالأصل أن تباشر الهيئات اللامركزية اختصاصاتها، ثم يأتي دور الرقابة الإدارية، فالسلطة المركزية ليس لها الحق أن تحل محل الهيئات اللامركزية في اتخاذ القرار إلا إذا أجازها المشرع صراحة.¹

- ونظرا لخطورة هذا الإجراء لما فيه اعتداء على استقلال الشخص اللامركزي فإن المشرع أحاطه بقيود و ضمانات محددة²، حيث يشترط لصحة إجراء الحلول توافر الشروط التالية:
- أن يوجد نص قانوني صريح يوجب على المجلس أو الهيئة المحلية القيام بعمل معين³، حيث يعد الإمتناع عن إجرائه عملا غير مشروع.⁴
- لا يجوز الحلول إلا بمقتضى نص قانوني صريح يبين حالاته وصوره على اعتبار أن الحلول يتقرر استثناء.⁵
- يجب أن تقوم السلطة الوصية بإنذار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها قبل الحلول محلها في إجرائه.⁶
- عدم تحرك الهيئة المحلية رغم التنبيه المسبق من السلطة الوصية.⁷

ويعد الحلول من أشد صور الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية، ذلك أن القرار الذي يصدر من قبل السلطة الوصية في حالة الحلول، يكون بإسم الهيئة اللامركزية ولحسابها، وبالتالي فالمسؤولية التي تنشأ عن الأضرار التي تلحق بالغير من أعمال سلطة الوصاية في حالة الحلول تقع على عاتق الهيئة اللامركزية.⁸

1- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 144.

2- طاهري حسين، مرجع سابق، ص 47.

3- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 24.

- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 80.

4- رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص 252.

5- حمدي سليمان القبيلات، مرجع سابق، ص 72.

6- طاهري حسين، مرجع سابق، ص 47.

7- شداوي محسن و بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 121.

8- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 145.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

وتكمن الحكمة من إقرار هذا الإجراء في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعتراف للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية، وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمينها من كل تقاعس قد تحدثه الهيئات المحلية خاصة إذا ما تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين، لذلك كان لزاما على السلطة الوصية أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة، وذلك تحت عنوان الحلول.¹

الفرع الثاني: صور الحلول

يتخذ إجراء الحلول عدة صور أهمها الإجراء المباشر، والحلول عن طريق إرسال مندوب خاص.

أولا: الإجراء المباشر:

تتولى السلطة الوصية بمقتضى هذا الإجراء أداء العمل الذي امتنعت وتقاعت الهيئة اللامركزية في تنفيذه أو أهملت في أدائه، وعلى اعتبار أن هذا الإجراء يعتبر تدخلا مباشرا في اختصاصات الهيئات اللامركزية، فإنه يشكل تهديدا صريحا لاستقلاليتها²، لهذا عادة ما يضع المشرع قيودا على ممارسته حفاظا على استقلال الهيئات المحلية.³

ثانيا: الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص:

بمقتضى هذه الصورة من الحلول تحل السلطة الوصية محل الهيئة المحلية من أجل القيام بإدارة مرفق بأكمله، بحيث ترسل مندوبا خاصا مفوضا من قبلها يتولى إدارة المرفق، ولغرض تحقيق ذلك توضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة.⁴

وتعتبر القرارات التي تصدر عن المندوب كأنها صادرة عن الهيئة اللامركزية، حيث تخضع لنفس الشروط والقواعد التي تخضع لها قرارات الهيئات المحلية، وبالتالي تخضع لرقابة

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 172

2- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 224، 225.

3- صالح عبد الناصر، مرجع سابق، ص 137.

4- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 225.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

السلطة الوصية في الحالات التي ينص المشرع فيها على إخضاعها لها، وتلتزم الهيئة المحلية بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو كانت صادرة منها، كما تلتزم الهيئة المحلية بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بالغير نتيجة تنفيذ هذه القرارات، وتحمل جميع المصاريف الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة.¹

المطلب الثاني: أثر سلطة الحلول على أعمال الجماعات المحلية

منح المشرع الجزائري للجهات الوصية سلطة الحلول التي بمقتضاها تستطيع هذه الأخيرة من أن تحل محل الجماعات المحلية في حالات محددة نص عليها المشرع في كل من قانون البلدية والولاية²، بحيث يترتب على سلطة الحلول مباشرة السلطة الوصية مهام واختصاصات الهيئات اللامركزية باسمها ولحسابها، كما أن القرارات التي تتخذها السلطة الوصية عند ممارستها لهذه السلطة تخضع لكافة القواعد المتعلقة بالوصاية التي كانت تخضع لها الهيئة اللامركزية كما لو أنها قامت بالتصرف بنفسها³.

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات اللامركزية في أداء الأعمال التي تكون من اختصاصاتها، يعد مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية، يتجلى في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، كما أنه باعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها أن تراقب الإنفاق المالي لها (الفرع الثاني).⁴

1- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 225.

2- عبيد منال، أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات الإقليمية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2019/2020، ص 69.

3- بن محفوظ مريم وقارة أحمد شهيرة، مرجع سابق، ص 41.

4- بورحلة رحيمة، مرجع سابق، ص 82.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

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

حسب قانون البلدية فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يخضع للرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي، كما يخضع كذلك إلى رقابة ثانية تمارس عليه من قبل والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.¹

فالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى يجعله يتمتع بازدواجية المهام، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، وتخضع كافة أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة والي الولاية، من خلال إلزامية إرسال كل قراراته إلى الوالي لسط رقابته عليها، وهذا ما نص عليه قانون البلدية 10-11 في المادة 98 منه.²

وعلى الرغم من أن المشرع قد حصر وحدد أسباب تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه، أين تنتقل سلطة التقرير من رئيس البلدية إلى الوالي، وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز، وبالتالي يظهر رئيس البلدية وكأنه موظف تابع للوالي، في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلالته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، علما أن سلطة الحلول ليس لها علاقة أصلا بقواعد اللامركزية فهي تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية لا السلطة الوصائية.³

الفرع الثاني: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية

يمكن تبرير سلطة الحلول المالي الذي تتمتع به السلطة الوصية بفكرة "من يمول يراقب"، إلا أنه يترتب على هذا التدخل سلبيات كثيرة مما يجعل أيدي الجماعات المحلية مغلولة، وباعتبار أن السلطة المركزية هي الجهة التي تمول الهيئات المحلية من حيث تحديدها للموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات، فإنه يكون لها مقابل ذلك أن تراقب كافة

1- قمومن رفيق و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 71.

2- عز الدين إيمان، مرجع سابق، ص 54.

3- قمومن رفيق و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 71.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

العمليات المتعلقة بالجانب المالي، مما يجعل سلطة الحلول الممنوحة للسلطة الوصية تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها، وكذا الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق، مما يؤدي حتما إلى التبعية المطلقة للسلطة الوصية، ومحاصرة خصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية والمساس باستقلاليتها.¹

فسلطة الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الهيئات المحلية، لا بد أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليته في تسيير شؤونها المحلية، من أجل مواكبة متطلبات التنمية المحلية، وبالتالي يجب على المشرع أن يضبط هذه الآلية بشكل أكثر دقة، لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف السلطات الوصية، وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الجماعات المحلية شديدة بالقدر الذي يجردها من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها.²

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الفرنسي تراجع عن سلطة الحلول بمجرد صدور قانون الجماعات المحلية لسنة 1982 لصالح القضاء، وللوالي وفقا لنفس القانون أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وذلك في حالات عدم إدراج نفقات إجبارية، في حين لا يزال المشرع الجزائري محتفظا بهذه الفكرة التي أخذها أصلا من التشريع الفرنسي القديم للجماعات المحلية.³

وعلى الرغم مما سبق ذكره فإن سلطة الحلول تساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها الجماعات المحلية في مخالفة القوانين والتنظيمات، خاصة تلك المتعلقة بالجانب المالي، إذ تعتبر أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الإنهيار والتوقف، إذا ما تم ممارستها ضمن الأطر المحددة قانونا.⁴

1- قمومن رفيق و بوهديل أنور، مرجع سابق، ص 72.

2- زرواق خديجة، مرجع سابق، ص 57.

3- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 74.

4- عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 109.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

المبحث الثاني: حالات الحلول

باعتبار أن الحلول سلطة استثنائية بموجبه تحال سلطة التقرير إلى السلطة الوصية بدلا من الشخص الخاضع لها¹، ونظرا لخطورة هذا الإجراء على استقلالية الجماعات المحلية، فإن المشرع في قانون البلدية والولاية قد حدد حصرا الحالات التي يجوز فيها للسلطة الوصية أن تحل محل الجماعات المحلية. لذا سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى الحلول في إطار قانون البلدية رقم 10-11(المطلب الأول)، بعدها نتطرق للحلول في إطار قانون الولاية رقم 07-12 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الحلول في إطار قانون البلدية 10-11

يقصد بالحلول هنا أن تحل السلطة الوصية محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التي لم يتم بها من أجل تجنب الإهمال، والحفاظ على المصلحة العامة المحلية.²

يمكن للسلطات الوصية في حالة ما إذا كانت أعمال المجالس الشعبية البلدية مخالفة للقانون أن تلغيها أو تعترض عليها، كما يمكن لها كذلك أن تحل محلها في حالة ما إذا امتنعت عن القيام بأعمالها أو إهمالها لذلك، بحيث يكون الوالي مجبرا على التدخل والحلول محل السلطات البلدية.³

ونظرا لخطورة إجراء الحلول على استقلالية البلدية، فقد تم اعتماده قانونا في وضعيات ومجالات محددة على سبيل الحصر، حيث تتسم هذه المجالات بوزنها الثقيل وحساسيتها وخطورتها، وقد نص عليها المشرع في قانون البلدية 10-11 في الفصل الثالث من الباب الأول تحت عنوان "سلطة حلول الوالي"⁴، بعضها متعلق بالجوانب الإدارية (الفرع الأول)، والآخر متعلق بالتسيير المالي للبلدية (الفرع الثاني).⁵

1- تياب نادية، مرجع سابق، ص 1925.

2- مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 275.

3- بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 69.

4- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 220.

5- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 222.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

الفرع الأول: الحلول الإداري

وقد تم إقراره بموجب المواد 95، 100، 101، 142 من قانون البلدية 10-11، حيث تعالج كل مادة من هذه المواد صورة من صور الحلول الإداري.¹

أولاً: حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ قرار هدم بناء:

يتعين على رئيس المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 95 من قانون البلدية 10-11، التي نصت على صلاحية رئيس البلدية في تسليم رخص البناء والهدم والتجزئة، والمادة 76 مكرر من القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، أن يتخذ قرار بهدم كل بناء تم بدون رخصة بناء، حيث نصت المادة 76 مكرر 4 على مايلي: " عندما ينجز البناء بدون رخصة يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنين وسبعين (72) ساعة . وفي هذه الحالة، ومراعاة للمتابعات الجزائية، يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص قرار هدم البناء في أجل ثمانية (8) أيام، ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة.

عند انقضاء المهلة وفي حالة قصور رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، يصدر الوالي قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوماً...".

من خلال هذه المادة يتبين لنا أن المشرع قد منح مهلة قانونية لرئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ قرار الهدم، وفي حالة عدم اتخاذ هذا القرار يتدخل الوالي بصفة تلقائية من أجل إصدار قرار الهدم نيابة عن رئيس البلدية ودون إشعار مسبق.²

ثانياً: حالة المحافظة على النظام العام واستمرارية المرفق العام:

نصت على هذه الحالة المادة 100 من قانون البلدية 10-11، حيث تظهر السلطة التقديرية للوالي في الحلول محل رئيس البلدية واتخاذ كل ما يراه مناسباً لحماية النظام العام

1- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

2- بن عيسى نصيرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، أطروحة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2020، ص 212.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

متى رأى تقاعسا من طرف رئيس البلدية المعني اتجاه الوضع على الرغم من إنذاره¹، فقد نصت المادة 100 السالفة الذكر 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"².

وهذه الحالة تدخل في إطار السلطة الرئاسية للوالي، حيث أن اختصاص المحافظة على النظام العام من الصلاحيات التي يباشرها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة إذ يعهد إليه اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن العام والسكينة العمومية والصحة العامة، وهو في هذه الحالة يخضع للسلطة الرئاسية للوالي³.

ففي مجال الضبط الإداري يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، واتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على أمن الأشخاص والممتلكات والسكينة العمومية، عندما يهدد النظام العام في جميع بلديات الولاية أو بعضها، أو في حالة عدم قيام البلدية بذلك⁴.

ونشير إلى أن الوالي يمارس سلطة الحلول في هذه الحالات دون أن يكون ملزما بإعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي ولا بتسبيب قراراته، حيث يعود ذلك إلى كون هذا الأخير خاضع للسلطة الرئاسية للوالي، فيما يخص الاختصاصات التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة⁵.

ثالثا: حالة امتناع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات:

نصت عليها المادة 101 من قانون البلدية 11-10، حيث نصت على أنه: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات،

1- عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

2- المادة 100 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

3- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 229، 230.

4- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 230.

5- بن عيسى نصيرة، مرجع سابق، ص 210.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

يمكن للوالي بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".¹

توضح هذه المادة سلطة الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تقاعس ورفض هذا الأخير اتخاذ القرارات اللازمة والتي يكون ملزماً باتخاذها قانوناً لتنفيذ القوانين والتنظيمات، والتي تعد من الصلاحيات التي يباشرها بصفته ممثلاً للدولة، وبعد انقضاء مدة الإنذار الموجبة من سلطة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني.²

وما يلاحظ على هذه المادة أنها نصت على كل الشروط اللازمة لممارسة سلطة الحلول³ والمتمثلة فيما يلي:

- امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين واللوائح.⁴

- إنذار رئيس المجلس الشعبي البلدي⁵، وعبرت عنه بطلب الوالي من رئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يتخذ القرارات المفروضة عليه، سواء كان الإمتناع عن ذلك صريحاً أو ضمنياً.⁶

- الإختصاصات منصوص عليها ومفروضة على رئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين والتنظيمات، أي ليس له السلطة التقديرية في ممارستها.⁷

رابعاً: حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية للمحافظة على الوثائق المهمة:

نصت على هذه الحالة المادة 142 من قانون البلدية 10-11، حيث ألزمت رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، باتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للمحافظة على الوثائق التي لها أهمية خاصة، كسجلات الحالة المدنية

1- المادة 101 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

2- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 230.

3- صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 138.

4- جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 80.

5- جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، ص 80.

6- صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 138.

7- صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 138.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

والمخططات وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبة التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، كما منحت هذه المادة للوالي الحق في تقرير الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية في حالة تقصير البلدية¹، قصد المحافظة عليها دون أن يكون ملزماً بإعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي.²

الفرع الثاني: الحلول المالي

نصت المادة 102 من قانون البلدية 10-11 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".³

من خلال نص المادة 102 يتضح لنا أن سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي تكون في المسائل المتعلقة بميزانية البلدية، وحسب المواد 183 و184 و186 و203 من قانون البلدية 10-11⁴، فإن سلطة الحلول في مجال الميزانية تكون في الحالات التالية:

أولاً: حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة أو عدم نصها على النفقات الإجبارية:

حسب هذه الحالة المنصوص عليها في المادة 183 من قانون البلدية 10-11، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي عند التصويت على الميزانية مراعاة شروط لا بد منها، حيث أنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية⁵، ففي هذه الحالة يرجع الوالي هذه الميزانية خلال 15 يوماً التي تلي استلامها مرفقة بملاحظاته إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل إخضاعها لمداولة ثانية خلال 10 أيام، وإذا صوت المجلس الشعبي البلدي مجدداً على الميزانية بدون توازن أو بدون تضمينها النفقات

1- المادة 142 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

2- بن عيسى نصيرة، مرجع سابق، ص 211.

3- المادة 102 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

4- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 161.

5- بن عيسى نصيرة، مرجع سابق، ص 207، 208.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

الإجبارية فإنه يتم إعداره من قبل الوالي، وإذا لم يصوت على الميزانية وفق الشروط السابقة خلال 8 أيام من تاريخ الإعدار، يقوم الوالي بضبطها تلقائياً.¹

في هذه الحالة تعد سلطة الحلول منطقية ومقبولة لأن من أهم المبادئ التي تركز عليها الميزانية هو مبدأ التوازن، إلا أنها من جانب آخر تؤدي حتماً إلى قيام الوالي بعمل المجلس الشعبي البلدي التداولي.²

ثانياً: عجز مترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية:

طبقاً لنص المادة 184 من قانون البلدية 10-11، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاص العجز في تنفيذ الميزانية، وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من طرف الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو أكثر³، وفي هذه الحالة لا يكون الوالي بحاجة لشرط الإعدار من أجل ممارسة سلطة الحلول.⁴

ثالثاً: حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي:

يقوم الوالي في هذه الحالة حسب نص المادة 186 من قانون البلدية 10-11 باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، ولا تعقد هذه الدورة إلا بانقضاء المدة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185 من نفس القانون، عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية في الدورة العادية، يتولى الوالي ضبطها نهائياً.⁵

1- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 162.

2- لعريبي خديجة، مرجع سابق، ص 233.

3- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 224.

- المادة 184 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

4- بن عيسى نصيرة، مرجع سابق، ص 209.

5- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 162.

- المادة 186 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

رابعاً: حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تغطية نفقة إجبارية:

نصت المادة 203 من قانون البلدية 10-11 على أنه في حالة ما إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إعداد حوالة من أجل تغطية نفقة إجبارية أو إصدار سند تحصيل يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة أو سند تحصيل نيابة عن رئيس البلدية، دون أن يكون ملزماً بإعذار هذا الأخير قصد تمكينه من اتخاذ الإجراءات الضرورية لتدارك الوضعية.¹

المطلب الثاني: الحلول في إطار قانون الولاية 07-12

بالرجوع إلى قانون الولاية 07-12 نجد أن المشرع لم ينص بصفة صريحة أو ضمنية على سلطة الحلول في عنوان أحد فصوله مثلاً كما هو الحال بالنسبة لقانون البلدية 10-11²، كما أن المشرع أخرج إجراء الحلول من دائرة اختصاص الوالي فيما يتعلق بالجانب الإداري في قوانين الولاية المتعاقبة، لكونه القائم عليها في الولاية، والهيئة المعنية من قبل السلطة المركزية، وبالتالي تبقى كل قراراته في المجال الإداري العام (الضبط الإداري) خاضعة لرغبات السلطة المركزية، واكتفى بالحلول فيما له علاقة بالتسيير المالي للولاية، حيث نص المشرع على إمكانية حلول وزير الداخلية ووزير المالية محل المجلس الشعبي الولائي فيما يتعلق بميزانية الولاية³، وذلك في حالة عدم تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية (الفرع الأول)، وفي حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني)، وحالة العجز المترتب عن تنفيذ الميزانية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: حالة عدم تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية

نصت على هذه الحالة المادة 163 من قانون الولاية 07-12، حيث تقوم في هذه الحالة السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً بتسجيل النفقات الإجبارية، التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقاً للتنظيم المعمول به⁴، بحيث تقوم السلطة الوصية بإدراج

1- بن عيسى نصيرة، مرجع سابق، ص 212، 213.

2- المادة 203 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

3- بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 139.

4- طواهرية أبوداود، مرجع سابق، ص 254، 253.

5- المادة 163 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

المصاريف الإلزامية أو تضبط هذه الميزانية بنفسها، إذا لم تكن متوازنة، لأن صورة الحلول الغالبة في قانون الولاية تكون في عملية توازن الميزانية وإدراج المصاريف.¹

الفرع الثاني: حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي

حسب نص المادة 168 من قانون الولاية يقوم الوالي في هذه الحالة باستدعاء المجلس في دورة غير عادية استثناء للمصادقة عليها، إلا أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من نفس القانون، وفي حالة عدم توصل الدورة العادية إلى المصادقة على الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.²

الفرع الثالث: حالة العجز المترتب عن تنفيذ الميزانية

نصت المادة 169 من قانون الولاية 12-07 أنه يتوجب على المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة اتخاذ كافة التدابير اللازمة لامتصاص العجز، وضمان توازن الميزانية الإضافية للسنة الموالية، وفي حالة عدم حصول ذلك، فإنه يتم اتخاذها من قبل وزير الداخلية ووزير المالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية.³

ويقصد بعجز الميزانية زيادة إجمالي النفقات العامة عن إجمالي الإيرادات العامة، بحيث لا تستطيع الإيرادات مجاراة الزيادة في نفقات الدولة، فغالبا ما تكون النفقات هي التي تحدد حجم العجز وطبيعته، إذ غالبا ما تميل النفقات في مختلف دول العالم إلى الزيادة، بسبب تطور الحاجات العامة، ونمو وظائف الدولة وازدياد مسؤولياتها نتيجة تدخلها في المصالح العامة وسعيها لتأمين المزيد من الخدمات على مختلف الأصعدة، وبالتالي قد لا تستطيع الإيرادات العامة مجاراة هذه الزيادة السريعة والمطرودة في النفقات العامة، ومن هنا يحدث العجز في

1- مهدي سوهيلة ومبارك آسيا، سلطة الحلول في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماستر في القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2018، ص 58.

2- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 198.

- المادة 168 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

3- كمال جغلاب، مرجع سابق، ص 198.

- المادة 169 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

الفصل الثاني الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول)

الموازنات، وبالتالي فالعجز عبارة عن عدم كفاية الإيرادات العامة لتغطية النفقات العامة والتزايد المتواصل في حجمها.¹

1- قرود علي وكزيز نسرين، (آليات عجز تمويل الموازنة في الجزائر بين التمويل التقليدي والتمويل غير التقليدي-حالة الجزائر (2007-2017))، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، العدد 4، المركز لجامعي الونشريسي- تيسمسيلت، الجزائر، 2018، ص 197.

الختامة

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة معالجة فكرة الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية من خلال الإجابة على الإشكالية المطروحة، بحيث تناولنا فيه الوصاية الإدارية على الأعمال الإيجابية والسلبية للجماعات المحلية في ظل قانوني البلدية والولاية الساري المفعول، مبرزين أهم آليات الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية، وكذا شروطها وصورها وآثارها.

إن أهم ما يمكن أن نتوصل إليه من خلال هذه الدراسة، هو أن المشرع الجزائري لم يوفق في تحقيق التوازن بين استقلالية الجماعات المحلية وعدم انحرافها من جهة أخرى، حيث نجد أن المشرع الجزائري قد تعدى على استقلاليتها على حساب ضمان عدم انحرافها، من خلال وضعه لآليات رقابية مشددة على جل أعمال الجماعات المحلية، بالأخص في حالة عدم قيام الهيئات المحلية بأعمالها أو إهمالها، مما يؤدي إلى عدم قدرتها على أداء اختصاصاتها وسلطاتها بما يمكنها من تنفيذ برامجها، الأمر الذي يؤثر سلبا على تحقيق التنمية المحلية.

إلا أنه على الرغم من ذلك يعد دور الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية مهم في تقويم أعمالها وترشيدها وضمان عدم انحرافها، حتى وإن أدت في بعض الحالات إلى الحد من استقلال الهيئات اللامركزية.

النتائج:

- من أهم النتائج التي يمكن أن نستخلصها من خلال هذا البحث نذكر ما يلي:
- 1- استقلال الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية مقيد جدا، نظرا للآليات الرقابية المشددة المفروضة على أعمال الجماعات المحلية.
 - 2- تقييد حرية الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها، إذ لا تمارسها إلا بناء على إذن من قبل السلطة المركزية.
 - 3- كثرة الموضوعات التي تستوجب التصديق الصريح من قبل السلطة الوصية، بالأخص المداوات المتعلقة بالجانب المالي، مما يشكل قيودا على الإستقلال المالي وتعطيلا لتسيير الشؤون المحلية.
 - 4- لقد وسع المشرع من سلطة الوصاية من جهة، وضيق من سلطة المجالس المحلية من جهة أخرى، الأمر الذي يظهر من خلال عدم تنفيذ مداوات المجالس المحلية إلا بعد انقضاء المدة القانونية، أو بالتصديق الصريح عليها.

- 5- إن الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية، يجعلها أمام صورة من صور عدم التركيز الإداري لا إدارة محلية، الأمر الذي يجعل حركة التنمية المحلية تراوح مكانها.
- 6- كثرة المداولات التي أخضعها المشرع الجزائري لسلطة الإلغاء المطلق والنسبي، مما يعرقل وتيرة التنمية المحلية.
- 7- اتساع سلطات الوالي خاصة في ما يخص عملية إلغاء مداولات المجالس المحلية، حيث يمكن له إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي دون تقديم تبرير، وأن يلغيها بقوة القانون من خلال اللجوء إلى القضاء في حالة مخالفة مداولات المجلس الشعبي الولائي لما ينص عليه القانون، كذلك اتساع سلطته في الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة امتناعه عن أداء المهام الموكلة له قانونا.
- 8- غياب حق التقاضي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، الأمر الذي يشكك في مدى مشروعية تمثيل المجلس الشعبي الولائي كطرف مدعى عليه وهو لا يتمتع بحق التقاضي، حيث حرمه القانون من حق الطعن القضائي.
- 9- سلطة الحل أداة وقائية للجماعات المحلية تقيها من خطر الإنهيار والتوقف، كما تساهم في منع وقمع كل التجاوزات التي قد تصدر عن الهيئات المحلية في مخالفة القوانين والتنظيمات، خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي، كل هذا إذا ما تم ممارستها في إطار ما هو محدد قانونا.
- 10- تناقض سلطة الحل التي تتمتع بها السلطة الوصية، مع الإستقلال المالي الممنوح للهيئات المحلية، الأمر الذي يؤدي إلى التبعية المطلقة للسلطة الوصية، ومحاصرة خصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية.
- 11- اتساع سلطة الحل، بحيث تمارس السلطة الوصية رقابة واسعة على ميزانيات الجماعات المحلية في مختلف مراحلها، ابتداء بإعدادها إلى غاية تنفيذها، وكذا العجز الذي يصاحب تنفيذها.
- 12- امتداد رقابة الوصاية من كونها رقابة مشروعية إلى رقابة ملاءمة، أي مراقبة السلطة التقديرية للجماعات المحلية، الأمر الذي يقلص من سلطات الهيئات اللامركزية، ويمس كذلك بحريتها واستقلالها.

الإقتراحات:

بعد عرض النتائج التي توصلنا إليها، يمكن لنا أن نورد بعض التوصيات التي نرى أنها هامة وأساسية وتدعم دراستنا هذه:

- 1- ضرورة تقليص الموضوعات التي تخضع لسلطة التصديق، والمداومات الخاضعة للإلغاء من قبل السلطة الوصية، من أجل عدم عرقلة تنفيذ أعمالها، وتمكينها من مسايرة وتيرة التنمية المحلية.
- 2- ضرورة حصر رقابة الوصاية في رقابة مشروعية أعمال الجماعات المحلية، ولا تتعداها إلى رقابة الملاءمة.
- 3- لا بد أن يعيد المشرع الجزائري ضبط صلاحيات وسلطات الوالي الواسعة بنصوص قانونية أكثر دقة.
- 4- يجب إعادة النظر في منح الشخصية المعنوية لرئيس المجلس الشعبي الولائي وحق الطعن القضائي، لتمكينه من حق التقاضي.
- 5- يجب على المشرع الجزائري أن يعيد ضبط آلية الحل محل الهيئات المحلية بشكل أكثر دقة، لتفادي تعسف السلطات الوصية، ومن أجل تمكينها من مواكبة تطورات التنمية المحلية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

أ- المعاجم:

(1) ابن منظور، لسان العرب، المجلد السادس، دار المعارف، القاهرة، بدون سنة نشر.

أ- النصوص القانونية:

أ- الدساتير والمواثيق الوطنية:

- (1) المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، عدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- (2) الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-57، المؤرخ في 5 يوليو 1976.

ب- النصوص التشريعية:

- (1) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 37، الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011.
- (2) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 12، الصادرة بتاريخ 29 فيفري 2012.

ثانياً: قائمة المراجع

أ- الكتب:

- (1) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- (2) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- (3) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.
- (4) خميس السيد اسماعيل، الإدارة العامة والتنظيم الإداري في الجمهورية الجزائرية : دراسة نظرية تطبيقية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1976.
- (5) رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة-التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003.

قائمة المصادر والمراجع

- 6) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية: التنظيم الإداري - النشاط الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 7) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 8) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 9) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 10) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 11) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 12) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول: النظام الإداري، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2017.
- 13) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 14) قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سخري، الوادي، الجزائر، 2011.
- 15) قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، طبعة 2001، مطبعة قرفي، باتنة، 2001.
- 16) كمال جلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها: الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 17) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
- 18) محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.

- (19) محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
- (20) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2006.
- II- الرسائل العلمية:
- أ- رسائل الدكتوراه:
- (1) بن عيسى ناصيرة، عن عدم استقلالية البلدية في القانون 11-11 المتعلق بالبلدية، رسالة دكتوراه في القانون، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2020.
- (2) طواهرية أبوداود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، رسالة دكتوراه في الطور الثالث (ل.م.د) تخصص القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العقيد أحمد دراية- أدرار، 2020/2019.
- (3) مزباني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- ب- مذكرات الماجستير:
- (1) بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013 / 2012.
- (2) بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011 / 2010.
- (3) حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.
- (4) صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية ، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر1، 2010 / 2009.

(5) عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2013 /2012.

(6) غزير محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.

(7) لعريبي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013/2012.

(8) ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2015/2014.

ج- مذكرات الماستر:

(1) بن محفوظ مريم و قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07 /12، مذكرة ماستر في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2016 /2015.

(2) بورحلة رحيمة، تأثير الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل، 2022/2021.

(3) زرواق خديجة، نظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017 /2016.

(4) عبيد منال، أثر الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات الإقليمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي- أم البواقي، 2020/2019.

قائمة المصادر والمراجع

(5) عز الدين إيمان، آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية على ضوء القانون، مذكرة ماستر، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، 2015/2016.

(6) قموين رفيق و بوهديل أنور، الرقابة الوصائية و آثارها على استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، 2018/2019.

(7) مهداوي سوهيلة ومبارك آسيا، سلطة الحلول في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماستر في القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة- بجاية، 2018.

III- المقالات المنشورة:

(1) بلغالم بلال، (واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد)، مجلة صوت القانون، العدد 1، جامعة خميس مليانة، 2014.

(2) تياب نادية، (واقع الجماعات المحلية في ظل الوصاية الإدارية)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2021.

(3) دعلوس رابح، لدغش سليمة، (آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7، العدد 2، جامعة الجلفة، الجزائر، 2020.

(4) رحاب شادية، أحمد زاوي، (الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية)، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2018.

(5) روابح طاهر، عينوش أسامة، (الوصاية على الجماعات المحلية كعائق لتحقيق التنمية المحلية)، مجلة السياسة العالمية، المجلد 6، العدد 1، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2022.

قائمة المصادر والمراجع

- 6) سعاد عمير، (الرقابة على المجالس المحلية القاعدية المنتخبة في الجزائر والمغرب -الرقابة على المجلس المنتخب ومدولاته)، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد6، العدد1، جامعة تبسة، الجزائر، 2020.
- 7) سعاد عمير، (آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية)، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد3، العدد1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، الجزائر، 2021.
- 8) شداوي محسن، بوعمران عادل، (الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية)، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد03 (عدد خاص)، 2020.
- 9) طواهرية أبوداود و غيتاوي عبد القادر، (رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 7، جامعة أحمد دراية أدرار، 2018.
- 10) عبد الحليم بن مشري، (نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2009.
- 11) عيد أحمد الحسبان، (حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة- دراسة مقارنة)، دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 2، الجامعة الأردنية، 2007.
- 12) قروود علي وكزيز نسرين، (آليات عجز تمويل الموازنة في الجزائر بين التمويل التقليدي والتمويل غير التقليدي-حالة الجزائر (2007-2017))، مجلة شعاع للدراسات الاقتصادية، العدد 4، المركز لجامعي الونشريسي- تيسمسيلت، الجزائر، 2018.
- 13) لحول عبد القادر، (مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد11، العدد2، جامعة سوسة تونس، 2018.
- 14) لدغش رحيمة، (الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة)، مجلة التراث، المجلد2015، العدد19، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015.
- 15) مبروك عبد النور، اعلي سالم محمد فاضل نور الدين، (الوصاية الإدارية ضمانة لاستقلالية الجماعات المحلية)، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد04، العدد01، جامعة المسيلة، 2019.

الفهرس

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| 1 | مقدمة |
| 6 | فصل تمهيدي: ماهية الوصاية الإدارية |
| 8 | المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية |
| 8 | المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية |
| 8 | الفرع الأول: التعريف اللغوي للوصاية الإدارية |
| 9 | الفرع الثاني: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية |
| 10 | الفرع الثالث: التعريف القانوني للوصاية الإدارية |
| 11 | المطلب الثاني: خصائص الوصاية الإدارية |
| 12 | الفرع الأول: الوصاية الإدارية رقابة ذات طابع إداري |
| 12 | الفرع الثاني: الوصاية الإدارية رقابة استثنائية |
| 13 | الفرع الثالث: الوصاية الإدارية رقابة خارجية |
| 13 | الفرع الرابع: الوصاية الإدارية رقابة لا تمارس إلا بنص |
| 14 | المطلب الثالث: مبررات الوصاية الإدارية |
| 14 | الفرع الأول: المبررات الإدارية للوصاية الإدارية |
| 15 | الفرع الثاني: المبررات السياسية للوصاية الإدارية |
| 16 | الفرع الثالث: المبررات المالية للوصاية الإدارية |
| 18 | المبحث الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة |
| 18 | المطلب الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية |

| | |
|----|--|
| 18 | الفرع الأول: من حيث المصلحة المحمية |
| 18 | الفرع الثاني: من حيث الأشخاص |
| 19 | الفرع الثالث: من حيث الهدف |
| 19 | المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية |
| 20 | الفرع الأول: من حيث طبيعة الرقابة |
| 20 | الفرع الثاني: من حيث أداة ممارسة الرقابة |
| 21 | الفرع الثالث: من حيث الطعن |
| 21 | الفرع الرابع: من حيث قواعد المسؤولية |
| 21 | الفرع الخامس: من حيث الأهداف |
| 22 | الفرع السادس: من حيث الملاءمة والمشروعية |
| 22 | المطلب الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري |
| 23 | الفرع الأول: من حيث الأساس القانوني |
| 23 | الفرع الثاني: من حيث الطبيعة |
| 24 | الفرع الثالث: من حيث الصور والأشكال |
| 24 | الفرع الرابع: من حيث الأهداف |
| 25 | الفصل الأول: الوصاية الإدارية على الأعمال الإيجابية للجماعات المحلية |
| 27 | المبحث الأول: رقابة التصديق |
| 27 | المطلب الأول: مفهوم رقابة التصديق |
| 27 | الفرع الأول: تعريف التصديق وشروطه |

| | |
|----|---|
| 28 | الفرع الثاني: صور رقابة التصديق |
| 29 | أولاً: التصديق الضمني (نفاذ مداوات المجالس المحلية بقوة القانون) |
| 30 | ثانياً: التصديق الصريح |
| 32 | المطلب الثاني: أثر سلطة التصديق على أعمال الجماعات المحلية |
| 36 | المبحث الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان) |
| 36 | المطلب الأول: مفهوم الإلغاء |
| 36 | الفرع الأول: تعريف الإلغاء وشروطه |
| 38 | الفرع الثاني: حالات الإلغاء لأعمال الجماعات المحلية |
| 39 | أولاً: البطلان المطلق (إلغاء القرارات بقوة القانون) |
| 43 | ثانياً: البطلان النسبي (القرارات القابلة للإبطال) |
| 45 | المطلب الثاني: أثر سلطة الإلغاء على أعمال الجماعات المحلية |
| 49 | الفصل الثاني: الوصاية الإدارية على الأعمال السلبية للجماعات المحلية (الحلول) |
| 51 | المبحث الأول: مفهوم الحلول وآثاره |
| 51 | المطلب الأول: مفهوم الحلول |
| 51 | الفرع الأول: تعريف الحلول وشروطه |
| 53 | الفرع الثاني: صور الحلول |
| 53 | أولاً: الإجراء المباشر |
| 53 | ثانياً: الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص |

| | |
|----|--|
| 54 | المطلب الثاني: أثر سلطة الحلول على أعمال الجماعات المحلية |
| 55 | الفرع الأول: أثر سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي |
| 55 | الفرع الثاني: أثر سلطة الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية |
| 57 | المبحث الثاني: حالات الحلول |
| 57 | المطلب الأول: الحلول في إطار قانون البلدية 10-11 |
| 58 | الفرع الأول: الحلول الإداري |
| 58 | أولاً: حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ قرار هدم بناء |
| 58 | ثانياً: حالة المحافظة على النظام العام واستمرارية المرفق العام |
| 59 | ثالثاً: حالة امتناع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات |
| 60 | رابعاً: حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ كافة الإجراءات الضرورية للمحافظة على الوثائق المهمة |
| 61 | الفرع الثاني: الحلول المالي |
| 61 | أولاً: حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة أو عدم نصها على النفقات الإلزامية |
| 62 | ثانياً: حالة عجز مترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية |
| 62 | ثالثاً: حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي |
| 63 | رابعاً حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي تغطية نفقة إجبارية |
| 63 | المطلب الثاني: الحلول في إطار قانون الولاية 07-12 |

| | |
|----|---|
| 63 | الفرع الأول: حالة عدم تسجيل النفقات الإجبارية في ميزانية الولاية |
| 64 | الفرع الثاني: حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي |
| 64 | الفرع الثالث: حالة العجز المترتب عن تنفيذ الميزانية |
| 66 | الخاتمة |
| 70 | قائمة المصادر والمراجع |
| 77 | الفهرس |

ملخص:

يقوم نظام الإدارة المحلية على استقلال الجماعات المحلية عن الجهات المركزية في الدولة، من أجل تلبية حاجيات السكان المحليين، وتحقيق التنمية المحلية، إلا أن هذا الإستقلال مقيد وليس على إطلاقه، فالمشرع الجزائري أخضع الجماعات المحلية لرقابة السلطة الوصية، وهي ما يطلق عليها بالوصاية الإدارية، وذلك من أجل مراقبة مدى قانونية أعمالها وتطبيقها مع مبدأ المشروعية، وكذا الحفاظ على وحدة الدولة وأمنها، لأن الإستقلال المطلق للجماعات المحلية قد يؤدي إلى انحرافها وإحداث دول داخل الدولة الواحدة. وترتكز هذه الدراسة على قياس مدى توفيق المشرع في وضع آليات للوصاية على أعمال الجماعات المحلية بما يضمن تحقيق التوازن بين استقلالية هذه الأخيرة من جهة وعدم انحرافها من جهة أخرى، حيث أثبتت هذه الدراسة أن المشرع الجزائري لم يوفق في تحقيق التوازن بين استقلالية الجماعات المحلية من جهة وعدم انحرافها من جهة أخرى، ذلك أنه نجد أن المشرع قد تعدى على استقلالها على حساب ضمان عدم انحرافها، وذلك بفرضه آليات رقابية مشددة على أعمال الجماعات المحلية، الأمر الذي يتعارض إلى حد كبير وفكرة الإدارة المحلية، ويجعلها بعيدة عن المفاهيم الحديثة للإدارة المحلية، ويؤدي إلى عرقلة عجلة التنمية على المستوى المحلي.

Abstract

The system of local administration is based on the independence of local authorities from the central authorities in order to meet the needs of the local population and achieve local development. However, this independence is restricted, not absolute. The Algerian legislature subjected the local authorities to the control of the custodial authority, which is called administrative tutelage. This action is applied in order to monitor the legality of local authorities' actions and their conformity with the principle of legality, as well as to preserve the unity and security of the state. accordingly, this may lead to the absolute independence of the local authorities, and eventually to their deviation and the creation of states within one state.

This study shows that the Algerian legislature failed to ensure a balance between the independence of the local authorities and their general conformity. We find that the legislature has encroached upon their independence at the expense of ensuring that they do not deviate by imposing strict monitoring mechanisms on the actions of the local authorities, which is in noticeable contradiction with the idea of local administration. This makes them disengaged from modern concepts of local administration and hinders development at the local level.