

جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



عنوان المذكرة

الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في ظل التشريع الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص : قانون إداري.

تحت إشراف الأستاذة:
حفيظة مستاوي

إعداد الطالب:
مصطفى سلطان

الموسم الجامعي: 2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يَأْتِيهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمُ الَّذِي خَلَقَكُمْ مِنْ
نَفْسٍ وَاحِدَةٍ وَخَلَقَ مِنْهَا زَوْجَهَا وَبَثَّ
مِنْهُمَا رِجَالًا كَثِيرًا وَنِسَاءً ۚ وَاتَّقُوا اللَّهَ
الَّذِي تَسَاءَلُونَ بِهِ وَالْأَرْحَامَ ۚ إِنَّ اللَّهَ كَانَ
عَلَيْكُمْ رَقِيبًا (١)

سورة النساء الآية رقم (١)

شكر و عرفان

الحمد لله الذي جعل لنا الأسماع و الأبصار و فضلنا على الخلق أجمعين وجعل لنا العقول
وأنعم علينا بالعلم والتعلم.

وصلى الله وسلم على أشرف المرسلين وخاتم النبيين سيدنا محمد و على اله و صحبه
ومن اتبع هديه إلى يوم الدين.

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: "من لم يشكر الناس لم يشكر الله"

وعملا بقول الرسول صلى الله عليه وسلم أتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذتي الكريمة حفيظة
مستاوي بتفضلها علينا وذلك بقبولها الإشراف على هذه المذكرة وعلى كل الاهتمام والرعاية التي غمرتنا
بها وعلى رحابة صدرها وتفهمها نشكرها على كل النصائح والتوجيهات القيمة طيلة المدة المخصصة للبحث
فلها منا أطيب التحيات وأزكى معاني العرفان.

أشكر أيضا والدي الكريمين على دعائهما لي وبستمرار اشكر أخواتي وإخواني كل باسمه.
الشكر موصول أيضا إلى كل أساتذتي المحترمين من دون استثناء فلهم منا جزيل الشكر على الجهود
التي بذلوها من أجلنا طوال مشوارنا الدراسي.

وأتقدم بالشكر الجزيل إلى كل الذين لم يبخلوا علي بمساعدتهم في إتمام هذا العمل والذين قدموا لي
النصح ولم يبخلوا علي بتوجيهاتهم وتشجيعاتهم
إلى زملاء الدراسة خاصة طلبة الماستر دفعة قسم الحقوق تخصص قانون إداري.

إهداء

أهدي ثمرة عملي:

إلى من أنارت دربي للعلم وسهرت على نجاحي أمي الغالية... إلى
الذي كان القدوة في حياتي والداعم الأكبر لي أبي العزيز...
متّعهما الله بالصحة و العافية وأطال في عمرهما.

إلى كل أفراد عائلتي الأعزاء كبارا وصغيرا،

إلى كل زملائي وزميلاتي الطلبة في الدراسة

إلى كل من قدم لي يد العون من قريب أو من بعيد
وكل من خصني بدعاء مخلص من القلب.

إلى كل من علمني حرفا أنار لي درب العلم للوصول إلى الهدف المنشودة .

مقدمة

لقد تبنت الدولة الجزائرية منذ الإستقلال خيار الدولة البسيطة التي تقوم على أساس وحدة الحكومة ووحدة الإقليم كخيار لا رجعة فيه، ويندرج تحت هذا الخيار توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة والسلطات اللامركزية على المستوى الإقليمي، وتجسد ذلك بصفة واقعية من خلال الدساتير المتعاقبة.

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات ووحدات إقليمية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يوضح أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة إقليمية مستقلة عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يستلزم وجود نظام قانوني يعترف بمنح الشخصية المعنوية وسلطة البت في اتخاذ القرارات لهذه الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية).

ومن هنا نجد أن المشرع قد أولى أهمية كبيرة للجماعات الإقليمية، وذلك بنصه الصريح في المادة 15 من التعديل الدستوري لعام 2016، على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وتجسد كل منها تدخل المواطن في تسيير المرافق العامة، كما أضافت المادة 16 منه أن المجلس المنتخب يمثل القاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية في الحياة السياسية، عن طريق ممثليه المنتخبين الذين يأخذون زمام الأمور على المستوى المحلي.

لكن نجاح نظام الجماعات الإقليمية يتوقف على مدى استقلالية المجالس الشعبية المحلية (البلدية والولاية)، فكلما زاد استقلال هذه المجالس كان ذلك دليلا على وعي السكان المحليين وتجسيدا للديمقراطية الحقيقية.

كما يمكن القول أن الجماعات الإقليمية تحتل مركزا مهما في الدولة، إذ تعتبر هي الأساس القاعدي للدولة بتقريبها من المواطن تحقيقا للصالح العام وتخفيفا للعبء على الجهات المركزية. وعليه فهي تهتم بالمشاكل والصعوبات التي تواجه المواطنين المحليين وإشراكهم في الوصول إلى حلول لإنشغالاتهم، فالمساهمة الشخصية هي روح الإدارة المحلية، وهو ما سعى

إليه المشرع من خلال التعديل الدستوري لعام 2016، بنصه على التشاركية على مستوى الجماعات المحلية في إطار توسيع ميادين التشاور ومشاركة السكان والمجتمع المدني في اتخاذ القرارات ذات طابع التنموي المحلي.

وإنطلاقا مما سبق يمكن القول أن استقلال الجماعات الإقليمية لن يكون مطلقا بل سيكون محدودا في نظام اللامركزية الإدارية وإلا انتقلنا إلى نظام اللامركزية السياسية، أي تحول الدولة من دولة موحدة إلى دولة اتحادية مركبة.

وعليه فإن الأمر يستلزم بالضرورة قيام علاقة بين الإدارة المركزية والهيئات الإدارية اللامركزية في صورة الرقابة التي تقوم بها السلطات المركزية؛ حيث تختلف هذه الرقابة في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس على أساس الخضوع والتبعية في النظام المركزي، ولا يترتب عليها الاستقلال التام والمطلق عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ويهدد وحدتها الترابية.

وعلى ذلك فالجهاز المستقل مرتبط بالجهاز المركزي، وأداة الربط هي الرقابة الوصائية الممارسة من قبل السلطة المركزية على هيئات اللامركزية والمتمثلة في الجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية)، تحقيقا للانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة وصيانة للمصلحة العامة، كما تبرز الحاجة إلى الرقابة لإستكشاف الانحرافات وتحديد درجة خطورتها والجهة المسؤولة عن الانحراف، كما تلزم دولة الحق والقانون أن تخضع الإدارة المحلية في نشاطها إلى رقابة مستمرة تتنوع وتتعرز بقدر ما تقوي به الإدارة الفعلية لخدمة الصالح العام وجعل المصلحة العامة فوق الجميع.

وفي هذا السياق تسمى الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية من وجهة نظر القانون الإداري بالرقابة الوصائية، وتنصب هذه الأخيرة على أعمال الجماعة الإقليمية وعلى الأشخاص وعلى الجماعة برمتها، وهو ما يظهر جليا من خلال قانون البلدية رقم 10/11،

وقانون الولاية رقم 07/12، في شكل نظام محكم للرقابة التي تمارسها الجهات الوصائية على الجماعات الإقليمية.

1- أهمية الموضوع:

على ضوء ما تقدم تكمن أهمية الموضوع فيما يلي:

◀ لما تحظى به الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالجماعات الإقليمية داخل الدولة، هذا ما يدفع المشرع إلى الاهتمام بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المنتخبة.

◀ أهم خاصية تحكم فكرة الوصاية الإدارية بين الجهة المركزية والجهة اللامركزية هي القاعدة القانونية، حيث المبدأ أو الأصل "لا وصاية إلا بنص" فلا وصاية خارج النص القانوني، ومن بين ما تهدف إليه هذه الإجراءات هو حسن سير وانتظام مؤسسات الدولة بأكبر كفاءة وبأقل التكاليف الإدارية الممكنة.

◀ كذلك الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على مختلف الأصعدة وتكريسها لمبدأ المشاركة الشعبية في الحكم وتجسيد مبادئ الديمقراطية والحرية في الإختيار والمبادرة.

◀ أهمية الوصاية الإدارية وتأثيرها على العملية الإدارية على المستويين المركزي والمحلي وكذا تطور مفهومها وأهدافها وذلك من الانتقال من مرحلة معالجة الانحراف ومحاولة القضاء عليه إلى مرحلة تحقيق الفاعلية والملائمة.

2- إشكالية الدراسة:

لنتمكن من معالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

- ما مدى تأثير الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في إطار المشروعية؟

وتنتفرع عن هذه الإشكالية عدة تساؤلات، أهمها:

- ما هي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على الجماعات الإقليمية؟

- هل تتمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية الكافية للقيام بمهامها في ظل نظام الرقابة

الوصائية؟

- وما هي السلطات التي لها حق ممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية؟

3- أسباب أختار الموضوع:

ولعل أهم الأسباب التي دفعتنا لإختيار هذا الموضوع ما يلي:

- 1- كون أن الموضوع يتطرق إلى نظام غاية في الأهمية إذا ما تم تطبيقه واحترامه بصفة مضبوطة وفعالية، مما يساهم في إصلاح الجماعات الإقليمية وسهر على حسن سيرها.
- 2- محاولة الوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها وانعكاس ذلك على التنمية المحلية للدولة.
- 3- البحث من خلال النصوص القانونية عن فكرة الرقابة الوصائية وبيان مدى تفعيلها وتجسيدها على أرض الواقع.

4- أهداف الدراسة:

لقد اقتصرنا أهداف هذا الموضوع على ما يلي:

- ◀ التأكد من أن الرقابة الوصائية تعمل على تحقيق الصالح العام والحفاظ على التنمية المحلية دون أن تؤثر في نشاط الجماعات الإقليمية، مما قد يقيد حريتها في مباشرة أعمالها المحلية.
- ◀ الكشف عن مدى تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات الإقليمية.
- ◀ تسليط الضوء على السلطات المخول لها ممارسة الرقابة الوصائية وبيان اختصاصاتها وحدود ممارسة هذه الرقابة.

5- الدراسات السابقة في الموضوع:

يمكن الإشارة إلى الدراسات السابقة التي دعمت موضوع المذكرة على غرار:

- 1- أطروحة الدكتوراه لفريدة مزباني بعنوان: **المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري**، والتي تطرقت فيها إلى الرقابة الوصائية في سياق جزئيات البحث أين تعرضت إلى مظاهر الرقابة الممارسة على البلدية والولاية، وقد خلصت في

النهاية إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة على المجالس الشعبية المحلية البلدية والولاية، لأنها تهدر الاستقلال المحلي ولا تضمن سيادة مبدأ المشروعية.

2- رسالة ماجستير لإبتسام عميور بعنوان: **نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم**، وقد تضمنت هذه الدراسة مجموعة من النقاط الهامة إنطلاقاً من فكرة الاستقلالية كأساس للجماعات الإقليمية في إدارتها لشؤونها المحلية وحدود هذه الاستقلالية وصولاً إلى الرقابة الوصائية على هذه الأخيرة ومدى تأثيرها على استقلالية الجماعات الإقليمية وبالتالي على التنمية وحركة هذه الأقاليم، والتي توصلت من خلاله الباحثة إلى أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي.

6- منهج الدراسة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي؛ وذلك من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية والولاية الحاليين، مع إعطاء نظرة عامة حول فكرة الوصاية الإدارية، ثم تحليل نظام الرقابة الوصائية من خلال استقراء النصوص المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وبيان أهم الآثار المترتبة عنها، من أجل الوصول إلى الإجابة عن الإشكالية المطروحة مع محاولة تقديم حلول لها.

7- تقسيم الدراسة:

لمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم الموضوع إلى فصلين أساسيين يسبقهما مبحث تمهيدي؛ وذلك للإحاطة بمفهوم الوصاية الإدارية من خلال إعطاء تعريف شامل لها وذكر خصائصها وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها، مع التعرض لمبررات الوصاية الإدارية وأهدافها بشكل عام قبل الدخول في صلب الموضوع.

وقد خصصنا الفصل الأول إلى دراسة كيفية إعمال الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية، عن طريق بسط الرقابة على أعضاء المجالس المحلية وعلى أعمالهم وعلى الهيئة المتمثلة في المجلس في حد ذاته.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة نطاق الرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات الإقليمية، من خلال التعرض للسلطات التي حولها المشرع حق سلطة ممارسة الرقابة الوصائية على المستوى المركزي والمحلي (المبحث الأول)، ثم حدود هذه الرقابة والقيود الواردة عليها (المبحث الثاني).

مبحث تمهيدي

مفهوم الوصاية الإدارية

مبحث تمهيدي

مفهوم الوصاية الإدارية

الرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع مستويات الإدارة، فهي ليست مقتصرة على الإدارة العليا وإنما تمتد إلى مستويات الإدارة المتوسطة والدنيا، وإن كانت تختلف بطبيعة الحال من إدارة إلى أخرى تبعاً لاختلاف السلطات المخولة للرؤساء في جميع مستويات التنظيم، حيث تخضع الإدارة لأنواع متعددة من الرقابة تتمثل في الرقابة الإدارية والتي قد تكون داخلية أو خارجية، الرقابة الشعبية، الرقابة السياسية والرقابة القضائية.

وبما أن الجماعات الإقليمية لها الحرية في تسيير شؤونها المحلية في إطار ما يسمى باستقلال الجماعات الإقليمية في ممارسة اختصاصاتها، وهذا الاستقلال ليس منحة وتسامح من الجهة الوصائية ولكنه استقلال أصيل مصدره القانون، فإن استقلال الوحدات المحلية لا يعني إفلاتها من رقابة الإدارة المركزية؛ فمهما تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال فهي لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة، وطبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة، لكن هذا استقلال ليس مطلقاً بل نسبياً تمارسه الهيئات اللامركزية تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية، وهو ما يعرف بإسم "الوصاية الإدارية".

وسنحاول التطرق إلى تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها وبيان مميزاتها في المطلب الأول، ثم نتعرض إلى مبررات الوصاية الإدارية وأهدافها في المطلب الثاني.

المطلب الأول

تعريف الوصاية الإدارية وتمييزها عن غيرها من النظم

تلعب الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية دورا هاما وأساسيا في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وقد أخذت العديد من التعريفات والمعاني سنوضحها من خلال:

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها

سننتقل أولا إلى تعريف الوصاية الإدارية، ثم تحديد خصائصها حتى نتمكن من تمييزها عما يشابهها من الأنظمة الأخرى.

أولا/ تعريف الوصاية الإدارية

إن فكرة الوصاية مستمدة أساسا من القانون المدني ولها علاقة وطيدة بفكرة الوصاية على ناقص أو منعدم الأهلية؛ ومن المستحسن أن يحل محلها في التسيير الإداري مصطلح الرقابة الإدارية؛ ومعناها في القانون المدني أن يحل شخص كامل الأهلية محل شخص ناقص الأهلية، وهذا غير وارد في الإدارة، والقصد منها في الشؤون المدنية هي أن الوصي يأتي لحماية ناقص أو عديم الأهلية، عكس الرقابة الإدارية التي تأتي لحماية المصلحة العامة، وفي قانون البلدية نجد في بعض الحالات أن الوالي يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لفتح قضايا عالقة لسبب أو لآخر.⁽¹⁾

ويعرف محمود حلمي الوصاية الإدارية بأنها: "مجموعة سلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية لمنع انحراف وتخاذهل وتعنت وإساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها، لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة".⁽²⁾

كما يقصد بالوصاية الإدارية مجموعة السلطات التي يقرها القانون لسلطات عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين

(1) عمر عميتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومه، الجزائر، 2009، ص 324.

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظري والتطبيقي)، الطبعة الأولى، دار جسر، الجزائر، 2010، ص 249.

الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون.⁽¹⁾

وبغض النظر عما أثير حول تعريف الرقابة الوصائية بين فقهاء القانون فإن تعريف تلك الرقابة ينحصر في أنها "رقابة المشروعية والملائمة على تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات في هذا الشأن"⁽²⁾، إذ يمتاز هذا التعريف بالوضوح والبساطة حيث استجمع عناصر الوصاية ووسائلها وأطرافها.

وما يمكن إستخلاصه من هذه التعريفات أن كل من مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية يعبران عن ذات المعنى، على الرغم من إعتراض البعض على إصطلاح "الوصاية الإدارية"، حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها.

غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ بإصطلاح الوصاية الإدارية، على إعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها إكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا، ومثال ذلك العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة، والمسؤولية الإدارية، ثم إن المصطلح مستقر في فرنسا رغم أن لديهم ما يقابل اصطلاح الرقابة الإدارية.⁽³⁾

ثانيا/ خصائص الوصاية الإدارية

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص تميزها عن باقي الأنظمة الرقابية المشابهة لها ومن أبرز هذه الخصائص هو أنها رقابة ذات طبيعة إدارية ورقابة استثنائية وبأنها رقابة خارجية .

1- الرقابة الوصائية رقابة ذات طبيعة إدارية:

هي رقابة إدارية لأنها تصدر من جهة إدارية وما يصدر عنها باعتبارها سلطة إدارية تعتبر قراراتها إدارية، وهذه القرارات إما أن تتم بطريقة تلقائية أي بموجب القانون وإما بناء على طلب

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 36.

(2) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية (بين علم الإدارة والقانون الإداري)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 167-168.

(3) عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مخبر الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ، 2010، ص 103.

صاحب الشأن.(1)

2- الرقابة الوصائية رقابة خارجية:

لأنها تتم على أساس شخصين مستقلين هما جهة الوصاية والشخص الإداري اللامركزي، وذلك يعكس الرقابة الرئاسية فهي رقابة داخلية تتم بين طرفين تابعين لشخص معنوي واحد.(2)

3- الرقابة الوصائية رقابة استثنائية:

الرقابة الوصائية توصف بأنها رقابة استثنائية، ومعنى ذلك أنها لا توجد إلا بوجود نص يقرها، لأن الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن الهيئات المركزية عن طريق منحها الشخصية القانونية وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية. ويترتب على كونها رقابة استثنائية ما يلي:

أ- وجود نصوص قانونية:

فإنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقرها صراحة وفي الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، وذلك على أساس إستقلال الهيئات المشمولة بالرقابة، مما يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بنص صريح من المشرع فهو وحده الذي يملك النص على بعض القيود على الاستقلال المذكور.(3)

فمثلا إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين صادر من جانب هيئة لامركزية لرقابة الإلغاء، فإن جهة الرقابة لا تملك في هذه الحالة إجراء هذا الإلغاء، وإن كان لها أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزي المعيب.

وإذا نص القانون على تحويل جهة الرقابة الإدارية سلطة إتخاذ إجراء وصائي معين، فإنه لا يجوز للسلطة الوصائية أن تستعمل إجراء رقابي آخر بدلا من الإجراء المسموح به قانونا.(4)

(1) ياقوتة عليوات، الرقابة على المؤسسات العامة الاقتصادية، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1990، ص 08.

(2) المرجع نفسه، ص 08.

(3) المرجع نفسه، ص 08.

(4) أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، 1977، ص 75.

ب- التحديد الدقيق لتفسير النصوص القانونية:

يتعين تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً، وذلك على أساس أن النصوص المذكورة تعتبر استثناءً وارداً على الأصل العام وهو استقلال الهيئات اللامركزية، الذي يستلزم عدم التوسع في تغيير هذه النصوص احتراماً لاستقلال هذه الهيئات اللامركزية.⁽¹⁾

ج- مبدأ حرية الشخص اللامركزي:

لا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل لجهة الرقابة ولو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً، وذلك على أساس أن هذا النزول عن اختصاصه يخالف القانون الذي يأخذ باللامركزية الإدارية من أجل تحقيق مصلحة الدولة وليس فقط من أجل مصلحة الهيئات اللامركزية، فضلاً عن أنه لا يجوز ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً إلى نصوص صريحة صادرة من المشرع الذي يختص وحده بتغيير حرية الجماعات الإقليمية.⁽²⁾

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها

حتى يتضح لدينا أكثر مفهوم الوصاية الإدارية رأينا أنه من الضرورة تمييزها عن الأنظمة المشابهة لها.

أولاً/ التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية:

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف إختلافاً كبيراً عن مفهوم السائد في القانون الخاص، ونوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

1- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولون بالوصاية⁽³⁾، حيث جاء في نص المادة 92 من قانون الأسرة أنه: ((يجوز للأب أو الجد تعيين وصي للولد القاصر إذا لم تكن له أم تتولى أموره أو تثبت عدم أهليتها لذلك بطرق القانونية، وإذا تعدد

(1) أحمد رشيد، مرجع سابق، ص 75.

(2) المرجع نفسه، ص 76.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الجسور، الجزائر، 2013، ص 177.

الأوصية فللقاضي اختيار الأصلح منهم مع مراعاة أحكام المادة (86) من هذا القانون)).⁽¹⁾

أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (الولاية أو البلدية) أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعا واستنادا للمادة 49 من القانون المدني تتمتع وجود قانون مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة. وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون الرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة ومحاولة بعث نسق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا المحور بدا واضحا في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية.⁽²⁾

2- طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه⁽³⁾، كما جاء في نص المادة 81 من قانون الأسرة رقم 11/84: ((من كان فاقداً الأهلية أو ناقصها لصغر السن أو جنون أو عته أو سفه ينوب عنه قانونا ولي أو وصي أو مقدم طبقاً لأحكام هذا القانون)).

بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر.⁽⁴⁾

3- يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل.⁽⁵⁾

(1) القانون رقم 11/84، المؤرخ في: 09 يونيو 1984، المتعلق بقانون الأسرة، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة في: 12 يونيو 1984.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 177-178.

(3) المرجع نفسه، ص 178.

(4) المرجع نفسه، ص 178.

(5) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 37.

4- إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص الذي هو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام.⁽¹⁾

ثانيا/ التمييز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي، أبرزها:

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوصا عليها قانونا، أي أن الرقابة الوصائية لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الوصاية ويبين عناصرها وأدواتها القانونية، ذلك أنه "لا وصاية دون نص"، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي تمارس بصفة تلقائية، لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية وما يحدث من علاقة تبعية وخضوع بين الرئيس الإداري والمروؤوس، وهو ما أكدته نصوص الوظيفة العمومية.⁽²⁾

2- من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يمكنه من إصدار الأوامر إلى مروؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها كما يراقب هذا التنفيذ.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام المركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية، لكن من الناحية الواقعية شيء آخر.⁽³⁾

3- من حيث الطعن:

لا يملك المروؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار الرئيس الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمروؤوسين بغرض تنفيذها، ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلافا لذلك يجوز

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 37.

(2) المرجع نفسه، ص 38.

(3) المرجع نفسه، ص 39.

للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية.⁽¹⁾

4 - من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن تسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل السلطة الوصائية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.⁽²⁾

ثالثاً/ التمييز بين الرقابة الإدارية والرقابة القضائية:

تحتل كل من الرقابة الإدارية والرقابة القضائية مكانتين مرموقتين من حيث الفعالية القانونية على أعمال الإدارة، ولكن نظراً لطبيعة كل من هاتين الرقابيتين يمكن أن نسجل بعض الاختلافات بينهما في النقاط التالية:⁽³⁾

1- تمارس الرقابة الإدارية بواسطة الإدارة نفسها، أما الرقابة القضائية فتمارس من قبل القضاء كهيئة مستقلة عن الإدارة، سواء كانت الدولة تتبع نظام القضاء المزدوج أو الموحد ولا تتم إلا بناء على دعوى.

2- تخضع الرقابة القضائية للإجراءات الخاصة والشروط الضرورية في تحريك الدعوى واحترام بعض الآجال وأحياناً ضرورة مؤازرة المحامي في حين أن الرقابة الإدارية قد لا تحتاج كل هذه التعقيدات.

3- إن الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية، وبالتالي هي كقاعدة عامة محدودة في نطاق مراقبة تصرفات الإدارة في إطار احترامها لمبدأ المشروعية، وقد تمتد مراقبتها إلى النظر في تلك التصرفات هل هي ملائمة أو غير ملائمة. في حين أن الرقابة الإدارية يمكن أن تمثل مراقبة المشروعية فقط، في حدود القواعد والمبادئ العامة الخاصة باستقرار المعاملات الإدارية، وعدم المساس بالحقوق والحريات العامة في إطار تطبيق القرارات وفق مبدأ المشروعية.

(1) عمار بوضايف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 179.

(2) المرجع نفسه، ص 179.

(3) عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري (الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية)، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط،

2010، ص 65.

4- إن القاضي الذي ترفع إليه دعوى ضد الإدارة ملزم بالفصل فيها ولا يستطيع الامتناع عن النظر فيها وإلا اعتبر مرتكباً لجريمة إنكار العدالة، أما الإدارة فهي مبدئياً ملزمة بالرد على التظلمات المقدمة إليها مادام المشرع لم يقرر خلاف ذلك.

المطلب الثاني

مبررات الوصاية الإدارية وأهدافها

إن الفائدة العملية التي ترجوها الإدارة المركزية من السلطة الوصائية تكمن في أنه بواسطتها يمكنها أن تمد رقابتها على الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطات الإقليمية للدولة، وهذا للتأكد من أنها تعمل وفق مبدأ المشروعية ومراعاة الملائمة في مجال أعمالها المتعلقة بالشؤون المحلية، كما تقوم السلطة الوصائية بدور فعال في الحفاظ على ضمان السير الحسن للجماعات الإقليمية وتحقيق المصلحة العامة.

وبالتالي فإن لهذه الرقابة مجموعة من المبررات والأهداف التي سنبينها في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مبررات الوصاية الإدارية

يعتبر مبدأ المشروعية مدخلا ضروريا لدراسة الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة فمن أهداف تلك الرقابة التحقق من عدم مخالفتها للقانون، وأساس تلك الرقابة هو بيان مدى خضوع الإدارة شأنها في ذلك شأن الأفراد للقانون، وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية.⁽¹⁾

ويمكن تبرير الوصاية الإدارية بالأسباب التالية:

أولا/ احترام القانون واحترام المشروعية:

مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات أو السلطات اللامركزية بالنسبة لجميع أعمالها هو الأمر الذي يوجب عليها احترام القانون⁽²⁾، حيث تلتزم بالامتثال لأوامره واجتتاب نواهيه، وفي هذا ضمانة أساسية تحمي الأفراد من استبداد الإدارة. ولكن ما الذي يضمن خضوع الهيئات اللامركزية لمبدأ المشروعية؟، لاشك أن إفلات الهيئات المحلية من أية رقابة تمارسها

(1) حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 87.

(2) ياقوتة عليوات، مرجع سابق، ص 09.

السلطة المركزية يمكنها من أن تتجاوز حدود اختصاصها وأن تتصرف على وجه غير مشروع، لا سيما في بلد لم يتبوأ احترام القانون في ضمائر أفرادها المكانة المرجوة.⁽¹⁾

ومن أهم القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية، وهذا التخصص بالنسبة للأشخاص الإقليمية هو أن تتصرف في حدود إقليم محدد، أما تخصص الأشخاص اللامركزية المرفقية فيرتكز على نشاط معين، كما على جهة الوصاية الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات المحلية، وبمقتضاها تكون الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات اللامركزية.⁽²⁾

ثانيا/ حماية المصلحة العامة:

الوصاية الإدارية تستهدف حماية المصلحة العامة، وتتمثل هذه المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة أولا ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين ثانيا، على أساس أن المصلحة العامة تتألف من مجموع المصالح القومية والمصالح الإقليمية وكذلك المصالح الفردية للمواطنين.⁽³⁾

1- مصلحة الدولة:

إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الوصائية، وذلك بصيانة الدولة المركزية وتعزيز هيبتها كشخصية معنوية وإيقاف كل حالة تجاوز ولمصالح وأهداف الدولة الوطنية، من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية.⁽⁴⁾

ففي ظل اللامركزية الإدارية نجد أشخاصا معنوية لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وهذا بإمكانه أن يهدد وحدة الدولة، لذا وجدت الرقابة الإدارية من أجل حمايتها وتقتضي مصلحة الدولة من الناحية الإدارية وجود الرقابة الوصائية لضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات

(1) رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري (الأساسيات، التنظيم الإداري)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 244.

(2) ياقوتة عليوات، مرجع سابق، ص 09.

(3) المرجع نفسه، ص 09 .

(4) فريدة مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، بدون دار نشر، الجزائر، 2011، ص 135-136.

اللامركزية، ولمنع تغليب المصالح المحلية على المصلحة القومية، فلا يمكن للهيئات الإدارية المحلية المتمتعة بالشخصية المعنوية أن تشكل لنفسها دويلات داخل الدولة الواحدة، كما تستلزم مصلحة الدولة من الناحية المالية وجود الرقابة على الهيئات اللامركزية التي تزودها الدولة بالإعانات المالية.⁽¹⁾

2- مصلحة الهيئات اللامركزية:

إن السلطة الإقليمية يفترض في حقها أنها تستهدف المصلحة العامة وأن في حوزتها الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرار الصحيح، وهذه القرينة يسندها ويفسرها أعضاء الهيئات المحلية الذين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، مما يتوقع منه حرص هؤلاء على الدفاع عن المصالح المحلية التي تهم أفراد الإقليم.⁽²⁾

3- مصلحة المواطنين:

تستهدف الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الجماعات الإقليمية، أو عدم التزام الحيدة واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحرريات المواطنين، ذلك أن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات اللامركزية بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني وذلك بتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التساوي وفرض التكافل الإداري.⁽³⁾

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

تعتمد الرقابة الوصائية على جملة من الوسائل والآليات التي يسعى من خلالها المشرع لتحقيق أهداف وغايات متعددة، ومن الأهداف الأساسية التي تسعى الرقابة الوصائية لضمانها هي العمل على تغليب المصلحة القومية على المصلحة الإقليمية خاصة في حالات التعارض بينها، ويزداد هذا الهدف أهمية في ظل الاستقلالية العضوية والوظيفية الذي تتمتع به الجهات المحلية.

(1) فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 136.

(2) رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص 244.

(3) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، بدون دار نشر، الجزائر، 2001، ص 138.

ومن هنا يمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية في ثلاثة محاور حسب الزاوية المنظور إليها:

أولاً/ أهداف سياسية:

أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه هو ضمان حماية وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية.⁽¹⁾

ثانياً/ أهداف إدارية:

إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض المراد تحقيقه منها في الجانب الإداري نجدها تتبع مجموعة من الأهداف، نذكر منها:

1- وجود نظام الرقابة الإدارية الوصائية من أجل ضمان الحفاظ على مشروعية أعمال وتصرفات الأجهزة والسلطات الإدارية، وعدم خروجها وتناقضها وتضاربها مع المصلحة العليا للدولة ومقتضيات ومتطلبات الوظائف والمرافق السيادية والوطنية في الدولة، وعدم الخروج عن مبدأ مركزية التخطيط واللامركزية التنفيذية الذي يلعب دوراً ظاهراً في تحقيق عملية التنسيق بين العمل العام الوطني والعمل العام اللامركزي (المحلي والفني).⁽²⁾

2- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن الفعال بين المصلحة العامة الوطنية القومية والمصلحة العامة الجهوية والمحلية.⁽³⁾

(1) جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012، ص ص 34-35.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة السادسة، بدون دار نشر، الجزائر، 2014، ص 242.

(3) المرجع نفسه، ص ص 243-244.

3- تحقيق التكامل والتعاون، حيث يسمح هذا النظام للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة والمساهمة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية.⁽¹⁾

4- حماية الصالح العام وهو محور الرقابة، وذلك بمراقبة نشاطات سير العمل وفق خطته وبرامجه في شكل تكاملي يحدد الأهداف المرجوة، والكشف عن الانحرافات والمخالفات وتحديد المسؤولية الإدارية، مع توجيه القيادة الإدارية أو السلطة المسؤولة إلى التدخل السريع لحماية الصالح العام، واتخاذ ما يلزم من قرارات مناسبة لتصحيح الأخطاء من أجل تحقيق الأهداف المرجوة.⁽²⁾

ثالثاً/ أهداف مالية:

وهي ترتبط بما تتمتع به الجماعات الإقليمية من استقلال مالي، هذا الاستقلال وعلى غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقاً وإنما يخضع هو كذلك للرقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية إلى تحقيقها في الجانب المالي ما يلي:⁽³⁾

1- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام.

2- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات الإقليمية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساساً هو التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها.

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، ويهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 244.

(2) زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الطبعة الأولى، دار الرابية، عمان، 2009، ص 35.

(3) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية، دار الثقافة، الأردن، 2010، ص 23-24.

المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة.⁽²⁾

ولما كانت الرقابة آلية قانونية يتم تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهيئات المداولة، وجب بالضرورة إخضاع أعمال وتصرفات الجماعات الإقليمية إلى رقابة تمارسها جهات إدارية محددة طبقاً للقانون ووفقاً لإجراءات معينة.

(2) عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعي الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مخبر الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، أبريل 2010، ص 17.

الفصل الأول

إعمال الرقابة الوصائية على

الجماعات الإقليمية

الفصل الأول

إعمال الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

تلعب الرقابة المبسوطة على الإدارة العامة دورا مهما في احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تفاديها في الوقت المناسب.

وإذا كان دستور الجزائري لعام 1976 قد جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى الأساسية (الوظيفة التنفيذية، التشريعية والقضائية)، فإن التعديل الدستوري لعام 2016 قد خصص لها هو الآخر، الفصل الأول المعنون بالرقابة من الباب الثالث (المواد 178 الى 192)؛ إذ تنص المادة 181 منه على أن: ((المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها)).⁽¹⁾

وتمارس الرقابة الإدارية بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة لوجود أي قرار إداري: السبب، الاختصاص، المحل، الشكل، الإجراءات والغاية. وطبقا لأحكام قانون البلدية والولاية، فإن الرقابة الإدارية (الوصائية) تنصب على:

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس الجماعات الإقليمية.

المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية.

المبحث الثالث: الرقابة الوصائية على هيئات الجماعات الإقليمية.

⁽¹⁾ القانون رقم 01/16، المؤرخ في: 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في:

07 مارس 2016.

المبحث الأول

الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس الجماعات الإقليمية

يخضع الأعضاء المنتخبين في كل من البلدية والولاية إلى وصاية إدارية تمارس عليهم من خلال إستعمال إحدى الصور: (التوقيف، الإقصاء والمانع القانوني)، وهذا ماسنبيه في هذين المطلبين:

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الأول

الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فهم يخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية وهي الولاية، فهنا يكون ولاء الأعضاء المعينين للسلطة المركزية، فهم في الواقع أداة للسلطة المركزية تفرض بها رأيها وتوجهاتها على الهيئات اللامركزية، مما يخفف العبء عن الهيئات المركزية في أن يتم انتخاب أعضاء المجالس بمعزل عن تدخل السلطة المركزية.

ومن الصور التي يتم بها إعمال الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ما نصت عليه المادة 40 من قانون البلدية رقم 10/11 من أنه: ((تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوبه)). ولهذا فأعضاء المجلس (المنتخبون البلديون) يخضعون إلى رقابة إدارية (وصائية) تمارس عليهم من طرف جهة الوصاية (الولاية).⁽¹⁾

وتأخذ في الواقع الصور التالية: التوقيف، الإقصاء والإقالة.

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 132.

الفرع الأول: التوقيف

إن التوقيف هو إرجاء قرار السلطة اللامركزية لمدة معينة في حدود السلطات الإستثنائية المحددة قانونا لجهة الوصاية، ويتم ذلك عادة تمهيدا لإلغاء مثل هذا القرار، وتقرير الإيقاف يساعد الوصاية عن توقي الأضرار التي تنشأ عن التنفيذ المعجل لهذه القرارات.⁽¹⁾

ويكون إعمال إجراء التوقيف لكل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة، إذ يوقف بقرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية.⁽²⁾

وقد أحسن المشرع صنعا في هذه المادة عندما إشتراط تسبب القرار من جانب الوالي لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي من أجلها أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين، ومن هنا يطالب الأستاذ عمار بوضياف بإضافة عبارة قرار مسبب في المادة 43 المذكورة.⁽³⁾

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

أولا/ من حيث السبب:

إن السبب القانوني لتوقيف المنتخب البلدي يعود إلى إحدى الحالتين الآتيتين:⁽⁴⁾

1- المتابعة الجزائية بسبب جنائية أو جنحة، على أن تنصب الجريمة على المال العام أو

(1) حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 46.

(2) القانون رقم 10/11، المؤرخ في: 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، مؤرخة في: 03 جويلية 2011.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار الجسور، الجزائر، 2012، ص 285.

(4) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 133.

الشرف.

2- التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة مثل الوضع تحت الرقابة القضائية.

ثانيا/ من حيث الإختصاص:

لقد عقدت المادة السابقة الإختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية.⁽¹⁾

ثالثا/ من حيث المحل:

يتمثل موضوع ومحل القرار في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا ولفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي، وينتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.⁽¹⁾

رابعا/ من حيث الشكل والإجراءات:

يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا؛ بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي، كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 19 من قانون البلدية رقم 10/11، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي، لأنه رأي إستشاري إلا أنه يعتبر إجراء جوهريا يترتب البطلان على عدم إحترامه في حالة الطعن فيه.⁽²⁾

خامسا/ من حيث الهدف (الغاية):

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي (مكافحة الفساد المالي والأخلاقي)، أما إذا كان يهدف إلى إنتقام أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية فإنه يكون

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الادارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، بدون تاريخ نشر، ص 135.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، الادارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص ص 133-143.

معيبا بالإنحراف بالسلطة مما يجعله باطلا.⁽¹⁾

وتطبيقا لما تقدم، فإن أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي لبلدية أولاد جلال كان متابعا قضائيا بجنحة إساءة استغلال الوظيفة وجنة إعطاء امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية، حيث تم توقيف عضو المجلس الشعبي البلدي عن مهامه الانتخابية من تاريخ توقيع القرار الصادر عن الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.⁽²⁾

الفرع الثاني: الإقصاء

خلافا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور إحتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس لا شك بمصداقية المجلس البلدي، لذا تعين إبعاده.⁽³⁾

وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 44 من قانون البلدية رقم 10/11 بنصها على ما يلي: ((يقصي بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار)).

حيث أنه لصحة قرار الإقصاء يجب توافر الأركان التالية:⁽⁴⁾

- يجب أن يكون سبب الإقصاء راجعا إلى تعرض العضو لإدانة جزائية طبقا لقانون الإجراءات الجزائية.

- كجهة وصاية يرجع قرار الإقصاء إلى الوالي.

- قرار الإقصاء يؤدي إلى فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما يترتب عن

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 134.

(2) أنظر الملحق رقم (01)، ص ص 103 - 104.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

(4) عتيقة بلجل، "فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مخبر الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010، ص ص 195 - 196.

الإقصاء إستخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

- يجب أن يجتمع المجلس الشعبي البلدي للإقصاء في جلسة مغلقة.
- يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

الفرع الثالث: الإقالة (الإستقالة الحكيمة)

تنص المادة 45 من قانون البلدية رقم 10/11 على ما يلي: ((يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا.

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

وبناء على ما جاء في نص المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة الأركان التالية:

أولا/ من حيث السبب:

يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين:⁽¹⁾

- 1- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي، والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.
- 2 - أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.

ثانيا/ من حيث الإختصاص:

حسب المادة 45 الفقرة الثالثة من قانون البلدية يرجع الإختصاص بالتصريح بالغياب إلى

⁽¹⁾ إبتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص 98 .

المجلس الشعبي البلدي، ويعتبر ذلك بمثابة عقوبة للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة وغير المبررة.⁽¹⁾

ثالثا/ من حيث المحل:

على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداورات المجلس وقيامه بوظائفه الإنتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب، كما يترتب عن الإقالة استخلاف العضو المقال بعضو آخر تطبيقا لنص المادة 41 من قانون البلدية.⁽²⁾

رابعا/ من حيث الشكل:

لاعتبار العضو المنتخب مستقيلا تلقائيا وعند توافر الأسباب، نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو وبعدها يتم إصدار القرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب مع إخطار الوالي بذلك.

خامسا/ من حيث الهدف:

يتمثل الهدف بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس، وضمان حضور أعضائه للمداورات ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداورات.⁽³⁾

وقد وفق المشرع وإلى حد كبير عندما جعل قرار الإقالة من اختصاص المجلس الشعبي البلدي، نظرا لخطورة هذا النوع من الرقابة كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب، في حين يرى البعض ضرورة أن يكون التصريح في مثل هذه الحالة بموجب قرار قضائي يتضمن المنع من الإنتخاب لمدة معينة، وذلك من أجل اتخاذ المكانة اللازم في مهمة التمثيل الشعبي.⁽⁴⁾

(1) إيتسام عيمور، مرجع سابق، ص 98.

(2) المرجع نفسه، ص 98.

(3) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 136.

(4) إيتسام عيمور، مرجع سابق، ص 99.

المطلب الثاني

الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

إذا كانت الرقابة على الموظفين المعينين في الولاية لاتطرح إشكالا كبيرا من الناحية العملية على اعتبار أن المعين تربطه علاقة تبعية بالجهة المعنية حيث يلزم قانونا بالإمتثال لأوامرها، فإن الأمر يختلف تماما عندما يتعلق بالمنتخبين، إذ تصعب الرقابة عليهم خاصة كونهم منتخبون، ولا تربطهم علاقة بأية جهة إدارية يستوجب الخضوع لها.

غير أن هذا لا يمنع من وجود عدة صور من الرقابة حددها القانون ومنها الرقابة على الأشخاص، إذ تنص المادة 40 من قانون الولاية رقم 07/12 على ما يلي: ((تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك. يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة)).⁽¹⁾

بدءا يجب التذكير هنا أن موظفي الولاية يخضعون للسلطة الرئاسية (السلمية) للوالي، كما ينص قانون الولاية، بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس فهم يخضعون إلى رقابة وصائية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية (وزارة الداخلية)، وتأخذ في الواقع الصور الآتية: التوقيف، الإقصاء والإقالة.⁽²⁾

⁽¹⁾ القانون رقم 07/12، المؤرخ في: 2012/02/2، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، مؤرخة في: 29 فيفري 2012.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 218.

الفرع الأول: التوقيف

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها، وقد نظمت أحكامه المادة 45 من قانون الولاية رقم 07/12، فقدرت أن كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة يمكن، توقيفه بموجب مداولة من المجلس.⁽¹⁾

ويعلن التوقيف وفق لنص المادة المذكورة بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية.

كما يصدر قرار توقيف المنتخب على إثر مداولة من المجلس ويعلن عنه بقرار معلل، وهنا تكمن الضمانة الإدارية كون قرار التوقيف يصدر مسببا، والتسبب له فوائد عدة للمعني بالأمر وللرأي العام، وللوزير مصدر القرار ولمشروعية الأعمال الإدارية.⁽²⁾ ويشترط لصحة إجراء التوقيف مايلي:⁽³⁾

_ أن يكون سبب التوقيف متابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا، وذلك ضمنا له كمثل للإدارة الشعبية.

- كجهة وصاية يقوم وزير الداخلية بإعلان قرار توقيف العضو.
- يجب أن يكون محل قرار التوقيف يتضمن تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، وتعليقها لمدة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة.
- يجب أن يكون قرار التوقيف قرار وزاريا كتابيا.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، دار الجسور، الجزائر، 2012، ص ص 327 - 328.

(2) المرجع نفسه، ص 328.

(3) عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 198.

- أن يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

الفرع الثاني: الإقصاء

يأخذ الإقصاء شكلين:

أولا/ الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية (الإقصاء العقابي):

تجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية رقم 07/12 قد حدد وبدقة معالم إقصاء المنتخب وذلك:⁽¹⁾

- بأن تكون الإدانة لها صلة وعلاقة بعهدته الانتخابية، ما يجعله في وضعية عدم القابلية للانتخاب.

- بأن تُثبت حالة الإقصاء بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي ويكون هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان الآتية:⁽²⁾

1- من حيث السبب:

يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته طبقا لقانون الإجراءات الجزائية، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

2- من حيث الإختصاص:

يعود الإختصاص إلى وزير الداخلية، كجهة وصاية.

3- من حيث المحل:

هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، كما هو الوضع في حالة وفاة المنتخب الولائي أو إستقالته أو إنتهاء المدة الإنتخابية.

(1) المادة 46 من قانون الولاية رقم 07/12.

(2) محمد الصغير بعللي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2014، ص ص 117-118.

كما يترتب عن الإقصاء إستخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، خلال شهر واحد، وفقا للمادة 41 من قانون الولاية رقم 07/12.

4- من حيث الشكل والإجراءات:

لقد نص قانون الولاية رقم 07/12 على حماية المنتخب الولائي من خلال مجموعة من الإجراءات التالية:

- أن يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك الإجراء بموجب المداولة ويخطر الوالي بذلك.⁽¹⁾
- أن تكون جلسات المجلس الشعبي الولائي علنية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك في جلسة مغلقة في حالتين الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية، ودراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.⁽²⁾

ومن ثم فإن الإجراءات والأشكال الأساسية، إنما تتمثل في عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي، مداولة ثم إخطار الوالي.

5- من حيث الهدف:

يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أكثر من ذلك بغية كسب ثقة المواطنين تجاه الهيئة التداولية.⁽³⁾

ثانيا/ الإقصاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي:

إضافة إلى حالة الإقصاء المنصوص عليه في نص المادة 46 من قانون الولاية رقم 07/12، تم النص كذلك على حالة الإقصاء في المادة 44 منه: ((يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في تناف منصوص عليها قانونا.

⁽¹⁾ المادة 2/40 من قانون الولاية رقم 07/12.

⁽²⁾ المادة 26 من قانون الولاية رقم 07/12.

⁽³⁾ محمد الصغير بلعي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 118.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد أعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة)).

من النص أعلاه يتضح أن سبب إبعاد العضو من المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب، أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح، فإن ثبت ذلك عد العضو مقصى بحكم القانون، ويثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار، وينبغي الإشارة أن قانون البلدية لعام 1990 قد أطلق على هذه الحالة: الإقالة الحكيمة، ونظمت أحكامها بموجب المادة 40 منه.⁽¹⁾

ولقد وفر قانون الولاية لسنة 2012 ضمانات أساسية للعضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة، وهنا تبرز معالم دولة القانون التي تقتضي الإحتكام للقضاء بصدد كل قرار، إذ قد يثير المدعي أو المقصى من المجلس للأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء، ومن ثم له حق اللجوء للقضاء، ولم يشير قانون 1990 لمثل هذه الضمانة.⁽²⁾

الفرع الثالث: الإقالة (الإستقالة الحكيمة)

تعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين، حيث يعتبر المنتخب متخلّ عن العهدة ومستقيلًا تلقائيًا من المجلس الشعبي الولائي حسب الوضعية، في حالة التغيب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، وهذا ما كرسه قانون الولاية رقم 07/12، ويخطر المجلس المحلي الوالي بذلك.⁽³⁾

إن المنتخب الولائي لا يحظى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وذلك بإستدعاء العضو البلدي المتغيب إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 327.

(2) المرجع نفسه، ص 327.

(3) المادة 43 من لقانون الولاية رقم 07/12.

عن نفسه، إذ يكتفي المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الإجراءات السابق ذكرها ودون ذكر الجهة التي يجب إخطارها.

ومن خلال دراسة نص المادة 43 من قانون الولاية رقم 07/12، يتضح لنا أن المشرع قد أولى أهمية لحالة التغيب التي تطول أغلب المجالس المحلية لما لها من إنعكاسات سلبية على مصداقية المداولات المنعقدة، وللحد من هذا التصرف أقر لها المشرع عقوبة الإقالة كجزاء يكمن أن يمس أي منتخب، ومن هنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية حق ممارسة الرقابة على مدى إنضباط المنتخبين وحسن سير المجلس الشعبي الولائي.⁽¹⁾

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جسور، الجزائر، 2013، ص 399.

المبحث الثاني

الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية

يخول القانون للجهة صاحبة السلطة الوصائية مجموعة من الإختصاصات تمارسها في مواجهة أعمال الهيئات اللامركزية، والتي تستهدف مراعاة تنفيذ السياسة العامة للدولة من ناحية، وتحقيق الجماعات المحلية للأهداف المقررة لها وتقسيم أدائها وتنفيذ التوجيهات التي تكفل التنسيق بين هيئات الوصاية والجماعات المحلية من ناحية أخرى. وبمقتضى الرقابة الوصائية يكون للحكومة المركزية حق الرقابة أعمال الهيئات المحلية، عن طريق التصديق على التصرف بعد إجرائه أو إلغائه أو الحل محل المجالس الإقليمية في إجراء بعض التصرفات.

وسنتطرق في هذا المبحث هذه إلى الرقابة الوصائية على أعمال المجلس البلدي في المطلب الأول، والرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يمارس الوالي أو السلطة المركزية رقابة الإدارة على أعمال ومداومات المجلس الشعبي البلدي وأعمال الهيئة التنفيذية البلدية، وتمارس الرقابة على أعمال المجلس من خلال ثلاث صور وهي: التصديق، الإلغاء والحل.

الفرع الأول: التصديق

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، ويعد التصديق عملا إداريا منفصلا عن العمل الإداري الصادر عن الهيئة

اللامركزية، كون القرار الصادر عن هذه الأخيرة يعد قرارا مكتمل العناصر لكن تنفيذه معلق إلى غاية التصديق.⁽¹⁾

ويتخذ التصديق على أعمال البلدية شكلين:

أولا/ التصديق الضمني:

هي عدم الرد على المداولة بعد إيداعها لدى الولاية وانقضاء الأجل المحدد لذلك، وقد أورد قانون البلدية رقم 10/11 في المادة 56 منه ما يلي: ((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)).

ومما يستشف من هذا النص أن مداوات المجلس الشعبية البلدية تدخل حيز التنفيذ بمجرد إنقضاء مدة واحد وعشرين يوما (21) من تاريخ الإيداع، وهو ما يعبر عنه بالمصادقة الضمنية، والأكد أن العمل بهذا النظام يكتسي أهمية كبرى باعتبار أن هذا الإجراء يحول دون لجوء جهة الوصاية للسلبية بغية منع نفاذ المقررات الإدارية.⁽²⁾

كما أنه لولا إعمال هذا الإجراء لظلت مداوات البلدية معلقة لمدة طويلة في إنتظار صدور قرار صريح بالمصادقية، فالمصادقة الضمنية هي بمثابة الجزاء الذي يسلط على الهيئة المكلفة بالوصاية في الحالتين القصدية أو غير القصدية؛ حيث يتقرر العمل بالمداولة وتكتسب نفاذا كجزاء عن تعمد السلبية من الوصاية، وكإجراء تجاز به الإدارة الوصية بسبب رعونتها وإهمالها في حالات السكوت غير القصدي، إضافة لذلك فإن المتمعن في النص يجد أن الوالي كجهة وصاية يتحرك خلال تلك المدة إما برأي أو بقرار أو بهما معا، وإذا كان القرار هو الآلية الحاسمة في الإبقاء على المداولة من إلغائها، فإن الرأي هو آلية يتبع من خلالها فتح مجال للحوار بين البلدية والوصاية مما يحول دون الإصطدام بينهما.⁽³⁾

(1) إيتسام عميور، مرجع سابق، ص ص 103-104.

(2) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 107.

(3) المرجع نفسه، ص ص 107 - 108.

ثانيا/ التصديق الصريح:

- نظرا لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 57 من قانون البلدية رقم 10/11 ضرورة المصادقة الصريحة (كتابة) عليها لتنفيذها، وتتعلق هذه المداولات بالمواضيع الآتية:
- 1- الميزانيات والحسابات.
 - 2- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
 - 3- إتفاقيات التوأمة.
 - 4- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.

وواضح من هذه الحالات جميعا أنها تحمل في موضوعها خطورة كبيرة ولذلك تخضع للمصادقة الصريحة للوالي، فالميزانية مثلا أمر بالغ الخطورة فهو يتعلق من جهة بمختلف إختصاصات البلدية ومن جهة أخرى بالخرينة العامة، لذا وجب أن تدرس مداولة المجلس التي صادق فيها على الميزانية من جميع الجوانب خاصة ما تعلق بالتدقيق في الأرقام.⁽¹⁾

والخطورة تمتد أيضا للمداولة المتضمنة الهبات والوصايا من جهة أجنبية، وهذا أمر يستوجب التحقيق في مصدر الهبة حتى يتم التأكد في خلوها من أي شبهة قد تثار من هذا الجانب، وذات الأمر ينصرف بالنسبة لإتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تتضمن طرفا أجنبيا، فمن حق الوالي باعتباره ممثلا للسلطة أن يحقق في بنود الإتفاقية وفحصها من جميع الجوانب، ولا يمس ذلك أبدا بسلطة المجلس البلدي، والخطورة واضحة أيضا فيما يخص التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، فحفاظا على وعاء الملكية البلدية وجب إخضاع المداولة للمصادقة الصريحة للوالي.⁽²⁾

الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)

تعد هذه الآلية بمثابة وسيلة أو إجراء تستطيع بموجب السلطة الوصية محو الآثار المترتبة على قرار إتخذه السلطة اللامركزية، لمجرد الحكم بعدم ملاءمته من طرف السلطة المركزية،

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 288.

(2) المرجع نفسه، ص 288.

ومن ثمة يكون مآل القرار إنهاء أو إعدام وجوده من الناحية القانونية.⁽¹⁾

ويتم إلغاء مداوات وقرارات البلدية إما لبطلانها المطلق أو النسبي:

أولا/ البطلان المطلق:

لقد تطرق المشرع إلى هذا النوع من المداوات في المادة 59 من قانون البلدية 10/11

والتي نصت على ما يلي: ((تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار)).

وعليه تعتبر باطلة بحكم وقوة القانون المداوات التي أوردتها المادة 59 منه، وذلك لأحد

الأسباب الآتية:⁽²⁾

1- مخالفة القانون:

ويقصد بالقانون هنا معنى واسعاً، يشمل الدستور، القانون (الصادر عن البرلمان)،

التنظيم (الصادر عن الإدارة العامة)، المراسيم الرئاسية والتنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية.

وإقرار هذا السبب لبطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي إنما يهدف إلى إحترام مبدأ

المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

2- المداوات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها:

على غرار العلم الوطني، النشيد الوطني والنصوص المؤسسة للجمهورية.

⁽¹⁾ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة الدكتوراه، في

القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 273.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، مرجع سابق، ص ص 192-193.

3- المداولات المحررة بغير اللغة العربية:

باعتبارها اللغة الرسمية للدولة، طبقا للمادة 03 من التعديل الدستوري لعام 2016، وقد خول قانون البلدية للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار دون التقيد بمواعيد وآجال معينة كقاعدة عامة، لأن ما بني على باطل يبقى باطلا.

ثانيا/ البطلان النسبي:

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لثقافة العمل الإداري، نصت المادة 60 من قانون البلدية رقم 10/11 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس بما فيهم الرئيس، لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو بالنسبة لأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.⁽¹⁾

والحكمة في إبطال هذا النوع من المداولات واضحة؛ وذلك حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة، وحتى يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام وبمس التنمية المحلية لا ما هو خاص بتحقيق مصلحة ذاتية.⁽²⁾

والجديد في قانون البلدية رقم 10/11 أنه ألزم بموجب المادة 60 الفقرة 3 كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وإن كان المعني رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تعارض فيصرح هو الآخر أمام المجلس، وهذا ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة ذاتها، حيث أن المشرع ومن خلال قانون البلدية يحاول سد كل منافذ الفساد وإبعاد رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية عن كل مواطن الشبهة.⁽³⁾

وتجد الإشارة أن البلدية ليست مجردة من كل وسائل الدفاع إتجاه الإلغاء أو رفض المصادقة التي تصدرها السلطة الوصائية، بحيث يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي وحسب

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 139.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 291-292.

(3) المرجع نفسه، ص 292.

ما تسمح به أحكام المادة 61 من قانون البلدية رقم 10/11، أن يرفع تظلما إداريا أو يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة ضد القرار الصادر عن الوالي والقاضي ببطلان المداولة، أو المعلق عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها.⁽¹⁾

الفرع الثالث: الحلول

هي السلطة الإستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزاء على إمتناعه وتعننته رغم تنبيهه وإنذاره، وهي أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدها تأثيرا في حرية وإستقلال الاشخاص العامة اللامركزية.⁽²⁾ ونجد على المستوى العملي أن الهيئات المحلية قد تمتنع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها، إما بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال وهو الأمر الذي يعرض المصالح العامة المحلية للخطر، مما يقتضي تدخل السلطة الوصائية لدرء هذا الخطر عن طريق قواعد إستثنائية تمنح لها الحق في الحل محل الهيئة المحلية، من أجل أداء العمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة.⁽³⁾

ولعل إخضاع المشرع سلطة حلول الوصاية محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة يفسر أساسا بمدى خطورة هذه التقنية التي قلما تتفق مع مقتضيات التنظيم المركزي، ومن جملة تلك الشروط نورد ما يلي:⁽⁴⁾

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك بموجب نص صريح.
- إمتناع البلدية وتمردها بالتجائها إلى السلبية بالرفض أو التقاعس.
- توافر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول فلا حلول دون نص، لأن الحلول على خلاف بقية التدابير يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الإختصاص.

(1) مولود ديدان، القانون الإداري (التنظيم الإداري والنشاط الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 140.

(2) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص ص 113-114.

(3) عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 109.

(4) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 114.

- وجوب إنذار الوصاية للجماعات المحلية وتبنيها حول ضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها، وهذا الإنذار هو شرط إجرائي ضروري لإعمال الرقابة .

ونظرا لخطورة وصاية الحلول على إستقلالية البلدية فقد تم إعمالها قانونا وفي وضعيات ومجالات محددة حصرا، تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها.(1)

أولا/ الحلول الإداري:

والذي تم إقراره بموجب نصوص المواد 100، 101 و 202 من الفصل الثالث تحت عنوان: سلطة حلول الوالي، من قانون البلدية رقم 10/11؛ حيث تعالج كل مادة من المواد سالفة الذكر صورة من صور الحلول الإداري، فالمادة 100 توضح سلطة الوالي في الحلول محل جميع رؤساء البلديات المعنية والحاصل فيها خلل في النظام العام بدون إنذار، فيما تبرز سلطة الوالي في الحلول محل رئيس البلدية بموجب المادة 101، وذلك في حالة تقاعس أو رفض رئيس البلدية لاتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات الملزم بإتخاذها قانونا، ويتم هذا الحلول بعد إنقضاء مدة الإنذار الموجبة من الوصاية إلى رئيس البلدية المعني.(2)

ثانيا/ الحلول المالي:

ويحق للوالي قانونا الحلول محل المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ وتسجيل النفقات الإجبارية الداخلية في قسم التسيير في ميزانية البلدية، كنفقات أجور المستخدمين ومستحقات النواب وغيرها، وذلك متى إمتنع المجلس عن التصويت عليها طبقا للتشريعات السارية المفعول، كما أن للوالي ضبط الميزانية للبلدية تلقائيا وإيرادته المنفردة متى تم التصويت على ميزانية مضطربة فيتدخل محل المجلس البلدي أو غير متوازنة للمرة الثانية رغم إنذار المجلس وإعطائه فرصة زمنية للتراجع طبقا للمادة 102 من قانون البلدية رقم 10/11، وللوالي أيضا أن يقوم بإتخاذ كامل الإجراءات اللازمة لضبط الميزانية والإذن بامتصاص العجز الحاصل فيها، وذلك

(1) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 115.

(2) المرجع نفسه، ص 115.

متى إمتنع أو تقاعس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك.⁽¹⁾

وكمثال عن سلطة الحلول لدينا نموذج يتضمن حلول والي ولاية بسكرة محل هيئة بلدية سيدي عقبة في تسيير شؤون البلدية، عملا على ضمان إستمرارية الأداء العادي للمرافق العمومية البلدية وتقاديا لأي تأخر في إنجاز المشاريع التنموية المبرمجة على مستوى البلدية، فقد جاء في المادة الأولى من القرار أنه يحل السيد الوالي محل هيئات بلدية سيدي عقبة في تسيير شؤون البلدية، ويكلف السيد رئيس دائرة سيدي عقبة بالتسيير العادي لمصالح البلدية ويفوض بالإمضاء بصفته مسير البلدية على جميع الوثائق الإدارية والمالية وكل الجوانب الخاصة بالنظام العام، كما أشارت المادة الثانية من القرار أن كل القرارات التي يتخذها رئيس الدائرة في إطار ممارسة مهامه المشار إليها في المادة الأولى تخضع إلى مصادقة سلطة الوصاية والممثلة في الوالي.

ويسري هذا القرار الذي يعتبر إجراء مؤقتا ابتداء من تاريخ إمضائه إلى غاية رفع حالة الانسداد وعودة المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عقبة إلى سيره العادي.⁽²⁾

المطلب الثاني

الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

كما رأينا عند دراستنا لأعمال المجلس الشعبي البلدي فإن المداولات تضح لرقابة وصائية مشددة وهو نفس الشيء بالنسبة للرقابة المطبقة على المجلس الشعبي الولائي، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع والتنظيم، وهذا حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريسا للدولة القانون والمؤسسات.⁽³⁾

(1) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 116.

(2) أنظر الملحق رقم (02)، ص ص 105 - 106.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 328.

وتمارس جهة الرقابة أو الوصاية المتمثلة أساسا في وزير الداخلية، العديد من صور الرقابة على أعمال الولاية في شكل تصديق وإلغاء وحلول.

الفرع الأول: التصديق

التصديق إجراء لاحق على القيام بالعمل، ويعرف التصديق بأنه الإجراء الذي يجوز لجهة الوصاية بمقتضاه أن تقرر بأن عملا معينًا صادرًا عن جهة إدارية لامركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، على أساس أنه لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة.⁽¹⁾

ويأخذ التصديق على أعمال الولاية شكلين:

أولا/ التصديق الضمني:

لقد أورد قانون الولاية رقم 07/12 في المادة 54 مبدأ عاما تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.⁽²⁾ إذ تنص المادة المذكورة على أنه: ((مع مراعاة أحكام المواد 55 و 56 و 57 من هذا القانون، تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية)).

ومع ذلك فإن للوالي حق اللجوء للقضاء الإداري (المحكمة الإدارية) لإلغاء المداولة، على الرغم من أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري، وبالذات "الطابع التنفيذي" مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء.⁽³⁾

وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 54 في مضمونها، بإعطاء الحق للوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد والعشرين (21) يوما التي

(1) حمدي القبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2008، ص 118.

(2) محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 121.

(3) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 151.

تلي اتخاذ المداولة؛ بغية إقرار بطلان هذه الأخيرة لمخالفتها للقوانين والتنظيمات.⁽¹⁾

ثانيا/ التصديق الصريح:

نكون أمام هذا النوع من التصديق عندما تلجأ السلطة المركزية لجهة الوصاية إلى إصدار قرار تعلن فيه صراحة عن تزكيتها للقرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائيا، وهذا النوع من التصديق تبناه المشرع بخصوص بعض الأعمال المحددة على سبيل الحصر التي تباشرها الولاية، فلا تصبح هذه الأعمال سارية المفعول إلا بالتصدي عليها من طرف السلطات المركزية الوصية.

ونظر لأهمية بعض المداولات، تشترط المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12 ضرورة

المصادقة صراحة (كتابية) عليها لتنفيذها، وتتعلق هذه المداولات بالمواضيع الآتية:⁽²⁾

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناه أو تبادله.

- إتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية.

وهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في

الموضوع، وتدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.⁽³⁾

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12، إلى

التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري،

وذلك حينما أُلزم الوالي بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها بالولاية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ المادة 54 من قانون الولاية رقم 07/12.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 121.

⁽³⁾ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 336.

⁽⁴⁾ محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 122.

الفرع الثاني: الإلغاء (الإبطال)

إن الإلغاء يعني إبطال القرارات الصادرة عن الولاية، ويشمل الإلغاء نوعين من القرارات: قرارات باطلة بطلاناً مطلقاً بحكم القانون، وقرارات باطلة نسبياً أي قابلة للإبطال.

أولاً/ البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردها قانون الولاية رقم 07/12، وذلك لأحد الأسباب الآتية:⁽¹⁾

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - غير المحررة باللغة العربية.
 - التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.
- فإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

وعليه فحالات البطلان المطلق تتمثل في ما يلي:

1- مخالفة القانون:

ويقصد بالقانون هنا معنى واسعاً، ويشمل كلا من الدستور، القانون، التنظيم، المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الوزارية التنظيمية، وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى إحترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة.⁽²⁾

(1) المادة 53 من قانون الولاية رقم 07/12.

(2) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 153.

2- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:

كالعلم الوطني، الأختام الرسمية، النشيد الوطني، وغيرها.

3- عدم الإختصاص:

المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصات المجلس، كأن تتعلق المداولة بموضوع يعود لإختصاص الوالي أو الوزير، أو من إختصاص السلطة القضائية أو التشريعية.⁽¹⁾

4- مخالفة الأشكال والإجراءات:

وهي تشمل المداولات التالية:⁽²⁾

أ- غير المحررة باللغة العربية بإعتبارها اللغة الرسمية للدولة، طبقا للمادة 03 من الدستور.

ب- المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس من حيث الزمن (خارج الدورات القانونية).

ج- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي، من حيث المكان.

وقد خول القانون للوالي رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ببطلان المداولة خلال 21 يوما من تاريخ المداولة، وذلك طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08.⁽³⁾

ثانيا/ البطلان النسبي:

كما تسمى كذلك "مداولات بسعي من الجهة الوصية"، علما أن في هذا السياق تعد المداولات صحيحة من حيث الموضوع، غير أن عيبا أو خلا يشوب الظروف المحيطة

(1) محمد صغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 123.

(2) المرجع نفسه، ص 123.

(3) المادة 800 من قانون رقم 09/08، المؤرخ في: 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 21، المؤرخة في: 23 أفريل 2008.

بالمداولة من حيث وجود شبهة تمس بالنزاهة والموضوعية،⁽¹⁾ إذ تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإبطال، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي الولائي، بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء عنهم.⁽²⁾

فالجديد هنا في قانون الولاية رقم 07/12 أنه قطع على رئيس المجلس وكذلك الأعضاء حضور الجلسة أو المداولة من باب المحافظة على حياد المجلس، وحتى لا يكون الرئيس أو المنتخب في وضعية لا يمكن قبولها⁽³⁾، وذلك بعنباره طرف في المداولة وصاحب مصلحة بالمداولة ذاتها، لذا يتعين إبعاده مؤقتا لأسباب موضوعية تخدم كل الأطراف، وحسنا فعل المشرع عندما أقر ذلك.

كما أن الجديد في النص أنه حدد درجات القرابة أيضا فلا يشترط في موضوع المداولة أن يتعلق الأمر برئيس المجلس أصالة أو المنتخب بصفة شخصية، بل يتعلق بالزوجة أي زوجة رئيس المجلس الشعبي الولائي أو زوجة المنتخب أو أحد أصول أو الفروع حتى الدرجة الرابعة أو حتى مجرد وكيل.⁽⁴⁾

وجاءت الفقرة الثانية من المادة 56 مشددة على المنتخب الولائي أنه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وإذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك علنا أمام المجلس، وهي بحق تمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد.⁽⁵⁾

(1) داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012، ص 203.

(2) المادة 56 من قانون الولاية رقم 07/12.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 338.

(4) المرجع نفسه، ص ص 338-339.

(5) المرجع نفسه، ص 339.

كما حافظ المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارة بطلان المداولة إما من جهة إدارية أو من جهة سلطة شعبية أو مكلف بالضريبة:

1- حق إثارة البطلان من جانب الوالي:

فبخصوص الجهة المخولة لإثارة إلغاء المداولة المشوبة بعيب تعارض المصالح المحلية مع مصلحة رئيس المجلس أو المنتخب حسب الحالة؛ فتمثل في الوالي الذي يثير بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي، علما أنه بصدده الأخرى يتم إقرار الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا، خلال أجل خمسة عشر (15) يوما تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداوات المعنية، وذلك إذا توافرت حالة الجمع بين المصلحة الخاصة والعامة.⁽¹⁾

فيرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد المطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة، إذا أثبت توافر حالة الجمع بين المصلحة الشخصية أو مصلحة الزوجة أو أحد الأصول والفروع ومصلحة الولاية.⁽²⁾

2- حق إثارة البطلان من قبل الناخب والمكلف بالضريبة صاحب المصلحة:

أجازت الفقرة الثانية من المادة 57 لكل ناخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك خلال أجل (15) يوما من إصاق المداولة، أن يرسل طلبا للوالي بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل إستلام.⁽³⁾

ويبدو جليا من خلال الإصلاح الجديد أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لا مركزية التسيير ويوجه الطلب من قبل الناخب أو المكلف بالضريبة صاحب المصلحة إلى الوالي، ومتى إقتنع الوالي بسبب البطلان وثبوت التعارض في المصلحة بعد التحقيق في الموضوع، إستعمل وسيلة الدعوى للمطالبة ببطلان المداولة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 57.⁽⁴⁾

(1) المادة 57 من قانون الولاية رقم 07/12.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 341.

(3) المادة 3/57 من قانون الولاية رقم 07/12.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 342.

المبحث الثالث

الرقابة الوصائية على هيئات الجماعات الإقليمية

تخضع الهيئات المحلية للرقابة الوصائية التي تباشرها الجهة المكلفة بالرقابة من خلال إنشائها للهيئات الإقليمية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي، فنجد أن السلطة المركزية تتمتع بحق إيقاف أعضاء المجالس المحلية وكذا حق حل المجالس المحلية وفقا لما يتطلبه القانون. وما يلاحظ في قانون البلدية والولاية هو أنه قد إقتصر في عمله على رقابة الحل مستغنيا بذلك عن وصاية الإيقاف عن العمل، وكما عمد المشرع الجزائري نظرا لخطورة العمل بهذا النوع من الرقابة، إلى حصر الأسباب والحالات التي بتوافرها يمكن حل كل من المجلس البلدي أو المجلس الولائي.

وهذا ما سندرسه من خلال المطلب الأول المخصص للرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة)، والمطلب الثاني المتعلق بالرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة).

المطلب الأول

الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة)

لم يعد قانون البلدية رقم 10/11 يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان في قانون البلدية الأول (المادة 112 من الأمر رقم 47-24)، حيث يقتصر الوضع الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالتها قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال.⁽¹⁾

والحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وآلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملوها.⁽²⁾

(1) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 140.

(2) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 116.

الفرع الأول: أسباب الحل

وتكون بإنهاء حياة المجلس البلدي إنهاء قانونيا وذلك بحله وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وطبقا للمادة 46 من قانون البلدية رقم 10/11 يحل المجلس البلدي في الحالات التالية:

أولا/ خرق أحكام الدستور:

وهذا وضع جد عادي، فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت وعدم التحرك في حالة خرق مجلس الشعبي البلدي للتشريع الأساسي بما يتمتع به من رفعة وحجية ودرجة إلزام، فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل، لأن النص الدستوري واجب الإحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وواجب الإحترام من كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية، كما أن المداولات وطبقا للمادة 59 من قانون البلدية رقم 10/11 تعد باطلا بقرينة القانون.⁽¹⁾

ثانيا/ إلغاء إنتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي:

وهذا وضع طبيعي فالإلغاء الإنتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الإنتخابات، مما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار إلغاء الإنتخابات، فما بني على باطل وقع باطلا ولذا وجب التصريح بحل المجلس البلدي جراء إلغاء الإنتخابات.⁽²⁾

ثالثا/ في حالة الإستقالة الجماعية:

وهي حالة من النادر تحققها لإختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 294-295.

(2) المرجع نفسه، ص 295.

رابعاً/ عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً للاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:

وهذه حالة طبيعية من حالات حل المجلس لأنه صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لذا وجب حله، فالمجلس البلدي هنا بات يشكل مصدر إختلال وهو ما أدى إلى المساس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة.⁽¹⁾

خامساً/ في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية:

إن الإختلاف بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي أمر طبيعي، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلال إذا بلغ درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطل مثلاً مصلحة من مصالحها، تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما سينعكس سلباً على الجمهور.⁽²⁾

سادساً/ عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف:

وهو أيضاً سبب من أسباب الحل، فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه، كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها يفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الإحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، إستقالة)، فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله إلى وزير الداخلية الذي بدوره يعد تقريره ويحيله إلى مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل.⁽³⁾

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 295-296.

(2) المرجع نفسه، ص ص 296-297.

(3) المرجع نفسه، ص 296.

سابعا/ في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها:

متى وردت هذه الحالة ينبغي اللجوء للعمل بالحل، لأن تعداد البلديات متحرك تتحكم فيه السلطة التشريعية تبعا لدواعي سياسية وإجتماعية واقتصادية وجغرافية وغيرها، ومن ثم فإن تجزئة البلدية إلى عدة بلديات أو ضم بلديات عدة في بلدية واحدة يتطلب حل المجالس التي تسيروها، حتى يتم تجديد إنتخاب مجالس جديدة لتسير البلديات الناشئة عن التجزئة أو لانتخاب مجلس بلدي واحد للبلدية الجديدة الناشئة نتيجة الضم.⁽¹⁾

ثامنا/ في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

وهي حالة جديدة أضيفت في قانون البلدية رقم 10/11، غير أننا نسجل عليها الإطلاق في الصياغة باستعمال المشرع لعبارة "ظروف إستثنائية" التي تحول دون تنصيب المجلس البلدي، وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط وتحديد.⁽²⁾

الفرع الثاني: أداة الحل

لقد نصت المادة 47 من قانون البلدية رقم 10/11 على ما يلي: ((يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية)).
فلحماية واحترام التمثيل والاختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية تتمثل أساسا في:⁽³⁾

- تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية، يوضح فيه أسباب الحل التي تم الاطلاع عليها.

- إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال، كأداة فعلية تتصف بالإلزامية.

(1) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 118.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 297.

(3) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 142.

أما من الناحية الفعلية فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية في الفترات السابقة وهو ما ترجمه المرسوم الرئاسي رقم 254/05، المؤرخ في: 20 جويلية 2005، والمتضمن حل العديد من المجالس الشعبية البلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو على سبيل المثال، تطبيقا للمادة 34 من قانون البلدية السابق رقم 08/90.⁽¹⁾

وقد أحسن المشرع في قانون البلدية الجديد حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل، حتى لا يترك أي مجال للإجتهد والتفسير الواسع للنص، ثم أنه أحسن أيضا حينما فرض إصدار مرسوم رئاسي وهذا بالنظر لخطورة الحل.⁽²⁾

الفرع الثالث: آثار الحل

حتى لا تبقى المجالس المحلية في حالة شغور، يتم خلال عشرة أيام (10) التي تلي حل المجلس تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي توكل لهم مهمة تسير شؤون البلدية، وتمارس هذه الأخيرة الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.⁽³⁾

ويترتب على حل المجلس الشعبي البلدي:

أولا/ سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كانوا يشكلون المجلس:

أي إلغاء المركز القانوني المرتب عن العضوية، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.

ثانيا/ يعين الوالي متصرفا ومساعدين لتسيير شؤون البلدية:

في القانون السابق كان الوالي يعين مجلسا مؤقتا، تقتصر مهامه وسلطاته على تصريف وتسيير الأعمال الجارية وعلى إتخاذ القرارات التحفظية المسجلة، ضمانا لاستمرارية المرفق العام

(1) أنظر الملحق رقم (03)، ص 107.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 298.

(3) المادة 48 من قانون البلدية رقم 10/11.

على إعتبار أن المجلس المنتخب هو الجهة المؤهلة.⁽¹⁾

ثالثا/ إجراء إنتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل:

تجري إنتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة(6) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، لكن المشرع استثنى حالة تجديد المجالس المحلية خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، كما تنتهي عهدة المجلس الجديد مع إنتهاء الفترة المتبعة للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.⁽²⁾

ولقد أضاف قانون البلدية رقم 10/11 حالة ظهور ظروف استثنائية تحول دون إجراء انتخابات، حيث يعد وزير الداخلية تقريرا ويعرضه على مجلس الوزراء، ويعين الوالي تبعا لذلك متصرفا لتسيير الشؤون البلدية، الذي يكون بدوره تحت سلطته ويمارس مهامه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد وبعد توافر الظروف المواتية لإجراء الانتخابات.⁽³⁾

المطلب الثاني

الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة)

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له، ورجوعا للمواد 47، 48، 49 و 50 فقد حدد المشرع فيها أسباب وأداة وآثار الحل.

الفرع الأول: أسباب الحل

لقد حصرت المادة 48 من قانون الولاية رقم 07/12 حالات حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي في الوضعيات التالية:

- خرق أحكام دستورية.

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 143.

(2) المادة 49 و 50 من قانون البلدية رقم 10/11.

(3) المادة 51 من قانون البلدية رقم 10/11 .

- إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس:

فإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة، وتتحقق هذه الحالة على سبيل الذكر لا الحصر، بسبب التزوير أو إجراء انتخابات تحت التهديد أو وقوع اضطرابات أو انقلاب داخل المجلس، فهنا يستوجب الأمر حل هذا الأخير بأكمله.⁽¹⁾

- إستقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي:

وهذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية، وجب حل المجلس وتجديده.⁽²⁾

- الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:

ومن صور هذه الحالة في ظل التعددية السياسية، عندما تكون تشكيلة المجلس تجمع بين قوائم مختلفة يؤدي ذلك إلى نقل إختلاف وجهات النظر بينها إلى مجال نشاطات المجالس الشعبية المحلية، فتمسك كل بموقفه يسبب عرقلة لأعمال المجلس أو إحداث الشلل والإسداد وتحويل المهمة الانتخابية عن الهدف الذي وجدت لأجله، واستغلالها لأغراض غير التي جرت من أجلها الانتخابات.⁽³⁾

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة:

حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذه حالة بدورها معقولة لانعدام الأغلبية، وهي أداة قانونية أساسية في التداول.⁽⁴⁾

- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها:

ففي حالة ضم بلدية ما إلى بلدية أخرى ما يعني تحويل إداري للسكان، وبالضرورة يتم

(1) داود إبراهيم، مرجع السابق، ص 210.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 340.

(3) داود إبراهيم، مرجع السابق، ص 210.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 340.

حل مجلسي البلديتين معا، لأنه في هذه الحالة لا يمكن أن تدار البلدية إلا بمجلس شعبي واحد وليس بمجلسين، وعليه ينتخب مجلس شعبي بلدي جديد.⁽¹⁾

ويجدر التنويه أن مسألة تعديل أو الإبقاء على مجالس شعبية محلية قائمة فيه مساس بحق التمثيل، إذ تدخل بشأن ذلك مناطق وشرائح في إقليم الوحدة ولا تكون ممثلة في مجلس هذا الأخير.⁽²⁾

- حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

هي حالة جديدة أضيفت في قانون الجماعات الإقليمية الساري المفعول، ما يلاحظ على هذه الحالة أنها وردت عامة وعلى إطلاقها، بحيث لم يحدد المشرع طبيعة الظروف الاستثنائية⁽³⁾، وهذا إن دل فإنه يدل على نية المشرع في توسيع وفتح الباب على مصراعيه للرقابة الوصائية الممارسة من طرف الجهة الوصية على الجماعات الإقليمية وتعزيز السلطة التقديرية بشأن ذلك.

الفرع الثاني: أداة الحل

وفقا للمادة 47 من قانون الولاية رقم 07/12 فإن: ((يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية)).

وقد أحسن المشرع صنعا حين حصر حالات الحل أولا، وعندما أوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضي حل المجالس الإقليمية ثانيا، ومثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو.⁽⁴⁾

ويجدر التنويه في هذا الصدد أن وسيلة الحل الممنوحة للسلطة الوصية أكدت عليها المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في: 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان

(1) فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 270.

(2) داود إبراهيم، مرجع السابق، ص 210.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 341.

(4) أنظر الملحق رقم (04)، ص 108.

حالة الطوارئ⁽¹⁾، إذ نجدها مكنت الحكومة من تعليق نشاط المجالس المنتخبة أو حلها بتقريرها أنه عندما يعطل الحل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند إقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها، وهي المادة التي نتج عنها ظهور الكثير من المراسيم التنفيذية المتضمنة حل المجالس المنتخبة.⁽²⁾

الفرع الثالث: آثار الحل

لضمان الحفاظ على المجالس المحلية في حالة تعرضها للحل أحاط المشرع هذا الإجراء بتحديد المدة، فخلال عشرة (10) أيام التي تلي الحل يعين الوزير المكلف بالداخلية مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي، لممارسة الصلاحيات الممنوحة له إلى حين تنصيب المجلس الجديد، كما تنتهي مهمة مندوبية الولاية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.⁽³⁾

وتجري إنتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المحل في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر إبتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية.⁽⁴⁾

ويترتب عن حل المجلس الشعبي الولائي سحب صفة العضوية في المجلس من جميع الأعضاء المكونين له أي إلغاء مراكزهم القانونية كأعضاء، ونفس المرسوم المتضمن لحل

(1) المرسوم الرئاسي رقم 44/92، المؤرخ في: 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في: 9 فبراير 1992.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 345.

(3) المادة 49 من قانون الولاية رقم 07/12.

(4) المادة 50 قانون الولاية رقم 07/12.

المجلس يتضمن تاريخ تجديد المجلس عن طريق إجراء إنتخابات لإقامة مجلس شعبي ولائي منتخب.⁽¹⁾

أولا/ سحب صفة العضوية بالمجلس:

وذلك عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم المجلس المحلي؛ أي إلغاء المركز القانوني (حقوق والتزامات) المترتب عن العضوية، وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للولاية.

ثانيا/ المندوبية الولائية:

مبدئيا فإن سلطاتها يجب أن تقتصر على تصريف وتسيير الأعمال الجارية وعلى إتخاذ القرارات التحفظية المستعجلة، ضمانا لاستمرارية المرفق العام، على إعتبار أن المجلس المنتخب (المجلس الشعبي الولائي) هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة.⁽²⁾

ثالثا/ إجراء إنتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي:

وذلك خلال الثلاثة (3) أشهر الموالية للحل، إلا إذا تبقت عن التجديد العادي للعهد الانتخابية مدة سنة فقط.⁽³⁾

(1) عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 198.

(1) محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 128-129.

(3) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص ص 158-159.

خلاصة للفصل الأول:

ومن هنا نقول أن المشرع الجزائري وفي ظل قانون الجماعات الإقليمية الحالي قد وسع من مجال الرقابة وقيّد حرية الجماعات الإقليمية وجعلها في يد السلطة المركزية، وهذا يؤدي إلى تأثير بالغ على استقلالية المجالس الشعبية المنتخبة، ما يفرض عليها أن تحرص كل الحرص على السير الحسن لمصالحها المحلية، والقيام بالمهام الموكلة لها على أكمل وجه حتى تكسب رهان التنمية، لكن بالمقابل لا يمكن أن ننكر إيجابيات الرقابة الوصائية بشتى أشكالها، حيث بها يتم الحفاظ على كيان الدولة ووحدتها ومنع أي تقاعس أو انحراف من قبل الهيئات اللامركزية، وبذلك يكون إصلاح الجماعات الإقليمية، غير أن المطلوب هو ممارستها في الحدود المطلوبة فقط.

الفصل الثاني

نطاق الرقابة الوصائية على

الجماعات الإقليمية

الفصل الثاني

نطاق الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

إن الرقابة الإدارية ليست في درجة واحدة من القوة في حالاتها كلها، وإنما تتغير شدتها ومرونتها وفقاً لأسلوب التنظيم الإداري السائد في الدولة، إذ تكون الرقابة قوية ومحكمة في ظل النظام المركزي، لكنها تضعف ويضيق نطاقها بالنسبة للنظام اللامركزي، وسبب هذا التغير في قوة الرقابة يعود إلى أن هيئات الجهاز الإداري المركزي وموظفيه يخضعون لقاعدة التبعية التي تعطي للرئيس سلطات مطلقة على مرؤوسيه، في حين أن الرقابة التي تمارسها الهيئات المركزية على أعمال الجماعات الإقليمية ليست مطلقة، وإنما هي رقابة مقيدة ومحصورة في نطاق معين لا يصح أن تتجاوزه، وإلا كانت محلاً للطعن من قبل الجماعات الإقليمية للدولة.

وحماية لمبدأ حرية واستقلال الجماعات الإقليمية، فإن سلطات الوصاية ليست حرة في ممارستها للرقابة الوصائية، وإنما هناك ضوابط وقيود يجب مراعاتها واحترامها، هذا ما سنتناوله في هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول: السلطات الإدارية المخولة بممارسة الرقابة الوصائية.

المبحث الثاني: حدود الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول

السلطات الإدارية المخولة بممارسة الرقابة الوصائية

إن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، وهكذا نضمت التشريعات العلاقة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات اللامركزية في النظام الإداري الجزائري، كما تحدد وتحصرها في رئيس الجمهورية والوزراء كل في حدود اختصاص وزارته والولاية، كما أن الإمتيازات ووسائل الرقابة الإدارية الوصائية محددة في القوانين المنشئة لهذا الهيئات، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية ممارسة هذه الوصاية إلا باستخدام الوسائل المذكورة في القوانين.

ولقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين كالتالي:

المطلب الأول: الوصاية الإدارية من قبل الهيئات المركزية.

المطلب الثاني: الوصاية الإدارية من قبل الهيئات اللامركزية.

المطلب الأول

الوصاية الإدارية من قبل الهيئات المركزية

تمارس الهيئات المركزية في الجزائر صلاحياتها الرقابية على الجماعات الإقليمية بما لها من الصفة القانونية لإتخاذ القرارات الإدارية النهائية، بخصوص المسائل والشؤون الوظيفية الإدارية باسم ولحساب الدولة، وعلى وجه التحديد نتكلم على الهيئات المركزية متمثلة في رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء.

الفرع الأول: رئيس الجمهورية

يعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في بناء وهياكل النظام الإداري الجزائري، حيث يملك سلطة إصدار القرارات الإدارية الباتة والنهائية باسم الدولة الجزائرية ولحسابها، وتكون قراراته الإدارية نافذة وسارية المفعول على مستوى كل إقليم الدولة الجزائرية.⁽¹⁾

أولا/ الاختصاص والوظائف الإدارية لرئيس الجمهورية:

وتتمثل إختصاصات ووظائف رئيس الجمهورية الإدارية في ما يلي:

1- الوظيفة الإدارية التنظيمية:

ويقصد بالسلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الولي ورئيس البلدية)، والتي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية (المراسيم والقرارات)، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم، وتسمى هذه القرارات بالقرارات الإدارية التنظيمية، والسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع أي البرلمان.⁽²⁾

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 218.

(2) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد، الجزائر، 2010، ص ص 65-66.

وتعد السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية هي الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطنين؛ حيث يبدو الميدان التنظيمي واسعاً جداً ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت، فهذا التدخل عن طريق القرارات الإدارية التنظيمية يحدد مثلاً شروط إحداث وتنظيم وعمل مختلف المرافق العمومية وسيرها العادي، والإجراءات المختلفة المتعلقة بحماية النظام العام، ومن وجهة نظر قانونية فإن هذا القرار التنظيمي يظهر في شكل مراسيم رئاسية تتخذ من طرف مجلس الوزراء وتنتشر في الجريدة الرسمية.⁽¹⁾

2- سلطة التعيين:

إن رئيس الجمهورية في النظام الجزائري هو الذي يحوز الصفة القانونية (الاختصاص) في استعمال سلطة تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة، بواسطة قرارات إدارية فردية أو ذاتية في هيئة مرسوم.⁽²⁾

فيعين رئيس الجمهورية الوزير الأول، الوزراء، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة ومسؤولو أجهزة الأمن.⁽³⁾

ونظراً للأهمية البالغة لهذه المناصب، فإن الاختصاص بالتعيين فيها حصري لرئيس الجمهورية، إذ لا يجوز له أن يفوض غيره للقيام بتعيين رؤساء المؤسسات الدستورية كالمجلس الدستوري، مجلس الدولة، محكمة التنازع، المحكمة العليا، مجلس الأمة، مجلس المحاسبة والمجلس الإسلامي الأعلى.⁽⁴⁾

(1) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 66.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 219.

(3) فريدة مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 152.

(4) محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 76.

3- وظيفة حفظ النظام العام:

إن رئيس الجمهورية هو السلطة الإدارية العليا والمركزية المختصة والمسؤولة عن حفظ النظام العام في الدولة، وهذا الاختصاص أو هذه الوظيفة الإدارية هي مقررة في النظام الجزائري مثل النظام الفرنسي بموجب العرف الدستوري. فوظيفة النظام العام بفروعه: الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة والآداب العامة، هي اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية بحكم العرف الدستوري، ويجوز لرئيس الجمهورية تبعا لتلك الصفة القانونية استعمال سلطة إصدار القرارات الإدارية اللاتحجية والتنظيمية المتعلقة بمرفق ووظيفة حفظ النظام، وهي ما تعرف باسم لوائح الضبط الإداري على مستوى الدولة كلها.⁽¹⁾

4- وظيفة التنسيق:

باعتبار رئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى للسلطة التنفيذية في الدولة ولأجل أداء وظيفة التنسيق، له أن يصدر تعليمات وتوجيهات وإرشادات تلتزم بالتقيد بها مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة، ويلزم مرؤوسيه بتقديم إحصاءات وبيانات وتقارير دورية عن الأعمال الإدارية، ويمكنه إجبار السلطة الإدارية المركزية والموظفين المرؤوسين على الاتصال به دوريا، ويعقد الاجتماعات العادية والاستثنائية وذلك لتنسيق الأعمال الإدارية.⁽²⁾

ثانيا/ علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات الإقليمية:

لقد تعرضنا إلى مجمل الاختصاصات الإدارية والوظيفية لرئيس الجمهورية أما عن علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات الإقليمية فتظهر من خلال:

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ص 219-220.

(2) فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 156.

1- تعيين الوالي:

يتم تعيين الولاية من قبل رئيس الجمهورية منفردا، وذلك بموجب مرسوم رئاسي (تعيين سياسي)، فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء، ودون إقراح من أية جهة.⁽¹⁾

إن القاعدة الأساسية والمعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال، والتي تقضي بوحدة جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفق لنفس الأشكال والإجراءات، وعليه فرئيس الجمهورية وحده من لديه صلاحية إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين، وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين.⁽²⁾

كما يدخل في اختصاص رئيس الجمهورية التعيين في وظائف الإدارة الإقليمية: الولاية، المندوبون، الكتاب العامون للولاية، المفتشون العامون للولايات، رؤساء دواوين الولاية، مسؤولو الهياكل الجهوية والولائية التابعة للمديرية العامة للأمن والمديرية العامة للحماية المدنية والمديرية العامة للجمارك، مديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون لدى رؤساء الدوائر والكتاب العامون للبلديات مقر الولاية.⁽³⁾

2- السلطة التنظيمية:

يقوم رئيس الجمهورية بإتخاذ المراسيم ذات الصلة بالجماعات الإقليمية والمبينة في قانون البلدية والولاية، وذلك فيما يتعلق:

- إنشاء الجماعات الإقليمية للدولة أو إلغائها وتغيير إسمها وتعيين مقرها الرئيسي أو تحويله

(1) علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص ص 20-21.

(2) المرجع نفسه، ص 27.

(3) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 56.

بموجب مرسوم رئاسي.⁽¹⁾

- ضم جزء من إقليم الجماعات الإقليمية لجماعة الإقليمية لجماعة إقليمية آخر أو أكثر من نفس الجهة، ولا يكون ذلك إلا بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.⁽²⁾

2- حل مجالس الجماعات الإقليمية للدولة:

يملك رئيس الجمهورية سلطة حل المجالس المحلية للدولة حسب قانون البلدية والولاية، وهذا يشكل بدوره صورة من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات الإقليمية، ويمارس هذا الاختصاص بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.⁽³⁾

ويعد حل المجالس المحلية من أشد مظاهر الرقابة على الهيئات اللامركزية وأخطرها، لذا أوضح المشرع ضمانات منها اشتراط إجراء انتخابات جديدة لانتخاب مجلس جديد خلال مدة معينة، كما أن حل المجلس لا يمس الشخص اللامركزي بل يقتصر على أعضاء المجلس.⁽⁴⁾

الفرع الثاني: الوزير الأول

يعد الوزير الأول الرئيس الإداري الأعلى في جهاز الحكومة فهو بمثابة الهيئة التنفيذية، فقد أسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية بمساعدة الوزير الأول، هذا الأخير الذي منحه الدستور اختصاصات متنوعة، وتتمثل أهم صلاحيته في سلطة التعيين والسلطة التنظيمية ووظائف إدارة المرافق العمومية.

(1) المادة 07 من قانون البلدية رقم 10/11، والمادة 09 من قانون الولاية 07/12.

(2) المادة 09 من قانون البلدية رقم 10/11 وقانون الولاية 07/12.

(3) المادة 47 من قانون البلدية رقم 10/11 وقانون الولاية 07/12.

(4) فريدة مزياي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141.

أولاً/ سلطة التعيين:

لا يعين رئيس الجمهورية كل المسؤولين السامين في السلك المدني بل يساعده في هذه المهمة الوزير الأول، فيعين هو الآخر لكن خارج إطار المادة 91 و92 من التعديل الدستوري لعام 2016، أي خارج إطار الوظائف السامية الواردة حصراً في الدستور والتي تعود لرئيس الجمهورية، وكذلك الوظائف السامية الواردة حصراً في المرسوم الرئاسي رقم 240/99.⁽¹⁾ علماً أنه قد انجر عن صدور هذا المرسوم اتساع دائرة التعيينات بالنسبة لرئيس الجمهورية، وعكس ذلك عرفت ضيقاً بالنسبة لرئيس الحكومة سابقاً والوزير الأول حالياً.⁽²⁾

غير أن سلطة التعيين للوزير الأول تشترط صراحة موافقة رئيس الجمهورية، بما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين إليه.⁽³⁾

ثانياً/ السلطة التنظيمية:

وينقسم المجال التنظيمي للوزير الأول إلى قسمين:

1- تنفيذ القوانين والتنظيمات:

فالوزير الأول مكلف بالسهر على تنفيذ القوانين الصادرة البرلمان والتنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، ويتم تنفيذها بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول.⁽⁴⁾

2- التوقيع على المراسيم التنفيذية:

فالوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية، أي كل أنواع المراسيم التي يوقعها تسمى بالمراسيم

(1) المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في: 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في: 31 أكتوبر 1999.

(2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 80.

(3) المرجع نفسه، ص 80.

(4) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 70.

التنفيذية، وهي المراسيم التي تدخل في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات، وأيضا المراسيم التي يتم بمقتضاها تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا، وكذا المراسيم التي يتم بموجبها تنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية للوزير الأول والمصالح الإدارية اللامركزية في الولايات، إضافة للمراسيم المحددة الاختصاصات أعضاء الحكومة.⁽¹⁾

ثالثا/ وظائف إدارة المرافق العمومية:

في إطار مهامه في مجال تسير الشؤون العمومية، يتمتع الوزير الأول بنوعين من الصلاحيات: تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها، وتوزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.⁽²⁾

كما يناط بالإدارة العامة في المجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات أداء وظائف معينة كتوفير الخدمات للجمهور وممارسة بعض النشاطات، وهي حين تقوم بهذه الوظائف جميعا تكون تحت سلطة الوزير الأول لأن هذا الأخير هو من أعد برنامجه وتعهد أمام ممثلي الشعب بتنفيذه، ومن ثم يعود له أمر تنظيم جهاز الإدارة وأن يصدر من التعليمات ما يضمن حسن أداء العمل الإداري في شتى قطاعات النشاط المختلفة.⁽³⁾

ومما تقدم يمكن أن نقول إن علاقة الوزير الأول بالجماعات الإقليمية، تظهر من خلال السلطة التنظيمية الممنوحة له عن طريق إصدار مراسيم تنظيمية تنظم الشؤون المحلية التي تتعلق بالهيئات اللامركزية، وتسهر على حسن سير الأجهزة الإدارية اللامركزية للدولة.

الفرع الثالث: الوزراء

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، فهو الذي يتولى وضع خطة وزارته في إطار

(1) حسين طاهري، مرجع سابق، ص ص 56-57.

(2) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 71.

(3) عمار بوصياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 207.

السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، والأصل في منصب الوزير أن يتولى كل وزير مسؤولية إحدى الوزارات⁽¹⁾، ويقوم الوزير بتنظيم وزارته وتوزيع الاختصاصات بين مختلف مصالح الوزارة وفروعها، وكل القرارات تصدر باسمه وهو الأمر بالصرف في حدود الإعتمادات المالية ويمارس الرئاسة والسلطة اللائحية في إطار القانون.⁽²⁾

ومن هنا سنتناول في هذا الفرع الاختصاصات والوظائف الإدارية للوزير، ونتطرق إلى وظيفة الوصاية الإدارية على الأجهزة اللامركزية، ونخصص عنواناً لوزير الداخلية والجماعات المحلية وعلاقته بالهيئات اللامركزية للدولة وفق الصلاحيات التي منحها له القانون.

أولاً/ الاختصاصات الإدارية للوزير:

يقوم الوزير في النظام الإداري الجزائري باعتباره الرئيس الإداري في جهاز الوزارة بمباشرة السلطة التنظيمية على مستوى الوزارة، كما يباشر مظاهر السلطة الرئاسية على موظفي وعمال الوزارة، ويباشر السلطة الوصائية على المؤسسات والأجهزة التابعة لها، وهي:⁽³⁾

1- يقوم الوزير في نطاق الاختصاص الوظيفي لوزارته بوظيفة التنظيم الداخلي لوزارته وضمان حسن سيرها باطراد واستمرار، وللوزير في سبيل القيام بهذه الوظيفة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية، وكافة إجراءات التنظيم الداخلي باختلاف صورها.⁽⁴⁾

2- يختص الوزير بمباشرة السلطة الرئاسية على موظفي وعمال وزارته؛ فله سلطة التعيين، النقل، الترقية، التأديب وتقرير مستقبلهم الوظيفي، وله سلطة إرشادهم وتوجيههم وإجازة أعمالهم

(1) هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006، ص 169.

(2) حسين طاهري، مرجع سابق ص 58.

(3) فردة مزباني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 171-172.

(4) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 226.

أو رفضها أو إلغائها أو تعديلها أو سحبها.⁽¹⁾

3- للوزير سلطة تفويض بعض مرؤوسه في القيام بمهامهم، وله أن يباشر سلطة الرقابة على أعمال موظفي جهاز الوزارة.⁽²⁾

4- يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته، والتي تتمتع بشخصية معنوية (يمارس وزير التعليم العالي مثلا الوصاية على الجامعات).⁽³⁾

ثانيا/ وظيفة الوصاية الإدارية على الأجهزة اللامركزية:

إن كل وزير مسؤول عن الاضطلاع بمهمة الرقابة الوصائية على المجمعات والمؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة والمكاتب العامة، التابعة والخاضعة لوصاية الوزارة المختصة والمعنية.

وللوزير من أجل تحقيق أهداف الوصاية الإدارية، عدة سلطات إدارية يمارسها في حدود القانون، في مواجهة هذه الأشخاص الإدارية اللامركزية الخاضعة لوصاية وزارته.⁽⁴⁾

ثالثا/ علاقة وزير الداخلية بالجماعات المحلية:

إن تخصيص وزارة معينة للرقابة على المجالس المحلية لا يعني انفصام الصلة بين الوزارات الأخرى وبين الجماعات الإقليمية، فإذا كانت الهيئات اللامركزية بمستوياتها المختلفة هي المنوط بها إشباع الخدمات ذات الطابع المحلي والمتعلقة بمواطنيها، فإنها تقوم بهذا

⁽¹⁾ فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 173.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 173.

⁽³⁾ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 90.

⁽⁴⁾ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص ص 226-227.

الاختصاص في نطاق السياسة العامة للدولة، ومن ثم فإن وزارة الداخلية والجماعات المحلية هي التي تتولى الشؤون العامة المتعلقة بالجماعات الإقليمية للدولة.⁽¹⁾

ومن بين صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية على الهيئات اللامركزية الرقابة على الأعمال والقرارات المحلية، التنظيم الإقليمي، المالية المحلية والتعاون بين الجماعات المحلية، ونذكرها كالتالي:⁽²⁾

1- الأعمال اللامركزية ورقابة القرارات المحلية:

وذلك من خلال:

- متابعة سير المجالس المحلية المنتخبة ونشاطها العام.
- متابعة وضعية المنتخبين والرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة.
- تحديد شروط إعداد القرارات التي تتخذها السلطات المحلية.
- الإيطلاع على الطعون والمنازعات المرتبطة بالأعمال المحلية.
- تشجيع إي إجراء قانوني أو تنظيمي من شأنه أن يسهل إيجاد حلول للمشاكل المحلية ويرشد إلى ذلك.

2- التنمية المحلية:

ويقوم وزير الداخلية والجماعات المحلية في هذا المجال بما يلي:⁽³⁾

- يساعد الجهات المحلية على إعداد مخططاتها التنموية وعلى تطبيقها طبقا للأهداف المسطرة.

(1) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، 1996، ص 235.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 247/94، المؤرخ في: 21 جوان 1994، المتعلق بتحديد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات

المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية، العدد 53، المؤرخة في: 21 جوان 1994.

(3) المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 247/94.

- يقوم بأعمال التنمية المحلية والسهر على حسن سير عجلة التنمية من خلال استراتيجيات التعاون.
 - يسن القواعد المتعلقة بالتسيير الحضري والريفي عموماً، والتحكم في استعمال المجال العقاري خصوصاً.
 - يبادر بأي عمل يوجه للتنمية الريفية والحدودية وفك العزلة ويتابع ذلك بالاتصال مع الهياكل المعنية.
 - يحدد الأعمال المركزة التي لها أثر في الجماعات المحلية وينسقها وينفذها.
- 3- التعاون والتبادل بين الجماعات المحلية:**

وذلك بأن: (1)

- يرقى المبادلات متعددة الأشكال بين الجماعات المحلية على الصعيد الوطني ويشجعها.
- يسهل التعاون بين الجماعات المحلية والجماعات اللامركزية الأجنبية ويتابعها.

4- التنظيم الإداري والإقليمي:

وله في هذا الشأن أن: (2)

- يحدد القواعد المتعلقة باختصاصات الهياكل الإدارية المحلية وتنظيمها الإداري وعملها، ويقترحها ويتابع تطبيقها.
- يحدد ويقترح ويتابع تطبيق القواعد المتعلقة بالتنظيم الإداري، ويدرس ويقترح أي تعديل للحدود الإقليمية للجماعات المحلية.

(1) المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 247/94.

(2) المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 247/94.

5- المالية المحلية:

يختص في المسائل المتعلقة بميزانية الجماعات المحلية بما يأتي:⁽¹⁾

- يحدد الإطار الميزاني والمحاسبي للجماعات المحلية ومصالحها ومؤسساتها العمومية المحلية.

- يراقب الميزانيات المحلية ويتابع المالية المحلية ويحللها.

- يرقى التضامن المحلي في المالية المحلية ويسهر على تطبيقه.

- يدرس ويقترح أي تدبير من شأنه أن ينمي الموارد المالية المحلية، ويكيف تطور الجباية المحلية بما يتلاءم مع حاجات تمويل الجماعات المحلية.

- يحدد مقياس تسيير الممتلكات المحلية ويتابع تطبيقها.

كما تظهر الرقابة الوصائية التي يمارسها الوزير المكلف بالداخلية على الجماعات الإقليمية، من خلال قانون البلدية وقانون الولاية والمتمثلة في:⁽²⁾

1- يتدخل الوزير المكلف بالداخلية عند إقصاء أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويثبت ذلك الإقصاء بموجب قرار.

2- يتم توقيف أي منتخب من المجلس الشعبي الولائي كان محل الأسباب المذكورة في المادة 45 من (قانون الولاية 07/12)، ويكون ذلك بقرار معلن صادر عن الوزير المكلف بالداخلية.

3- في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين.

⁽¹⁾ المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 247/94.

⁽²⁾ أنظر المواد من 40 إلى 59 من قانون الولاية رقم 07/12.

4- لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية، في حالة تضمنت العناصر التالية: الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتتاه أو تبادله، إتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.

كما تخضع أيضا إتفاقيات التوأمة وقبول الهبات والوصايا الأجنبية لبلدية ما إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية.⁽¹⁾

ومما تم عرضه في هذا المطلب من اختصاص رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء وعلاقتهم بالجماعات الإقليمية، يمكن القول أن سلطة الوصاية تتجلى أكثر في اختصاص الوزراء بصفة عامة ووزير الداخلية والجماعات المحلية بصفة خاصة، لما لهذا الأخير من مهام واسعة على الجماعات الإقليمية للدولة والتي منحها له القانون، مما يساعد على دينامية الأقاليم وتحسين الأداء.

المطلب الثاني

الوصاية الإدارية من قبل الهيئات اللامركزية

كما سبق الإشارة، تكون ممارسة الرقابة الوصائية من طرف ممثلي السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية أو من قبل الهيئات اللامركزية، وهذا يدخل في تخفيف العبء عن السلطة الوصائية المركزية للدولة، مما يساعد في بسط الرقابة وإعطاء صلاحيات ممارستها لهيئات عدم التركيز الإداري، والتي نبينها كالتالي:

الفرع الأول: الوالي.

الفرع الثاني: رئيس الدائرة.

(1) المادة 171 من قانون البلدية رقم 10/11.

الفرع الأول: الوالي

إن الوالي وكأداة غير ممرضة للتسيير المركزي يحقق أهداف هذا التسيير من خلال صلاحيته التي يمارسها بهذا الشكل، وذلك ما يضيف عليه الطابع غير الممرز أكثر من الطابع المحلي، بل ويعزز دور الوالي سواء بصفته ممثل للدولة أو كمثل للجماعات المحلية، ويتجلى في الدور القوي الذي يتمتع به الوالي في فرض الرقابة والوصاية، وكنتيجة لذلك فمنصب الوالي يحقق التسيير غير الممرز الفعّال، ويبقى الاتصال الوطيد بين الجهات الممرزة واللاممرزة، ويكرس فعلا مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها وعدم اختلال السياسة العامة في الوحدات اللاممرزة للدولة.⁽¹⁾

ومن هنا يمكن أن نحدد أهم الصلاحيات الممنوحة للوالي بصفته ممثلا للدولة وبصفته ممثلا للولاية، وفي الأخير نوضح صلاحيته في المجال الرقابة والتمثيل.

أولا/ صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

بالإضافة إلى السلطات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلا لهذه المجموعة (الولاية)، فإنه يتمتع بصلاحيات أكثر اتساعا إذا ما كان ممثلا للسلطة اللاممرزة، فهو كما يرى الفقه القانوني يعد سلطة لا ممرزة، وله صلاحيات جد واسعة تجعل من الولاية جهازا تابعا له، وهذه الصلاحيات ليست مضبوطة في قانون معين بل نجدها متناثرة بين مختلف النصوص القانونية والتنظيمية على اختلاف القطاعات التي تدخل ضمن دائرة اختصاصها⁽²⁾، ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات ولم يخضعها لرقابة الوالي وهي: العمل التربوي، وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل ومفتشية الوظيف العمومي.⁽³⁾

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص ص 117-118.

(2) المرجع نفسه، ص 87.

(3) المادة 111 من قانون الولاية رقم 07/12.

والعبرة في استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية، وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني.⁽¹⁾

وأثناء مباشرة الوالي لمهامه عليه حماية حقوق وحريات المواطنين، فهو المسؤول عن المحافظة على النظام العام في إقليم الولاية، إذ يباشر سلطات الضبط الإداري في كافة أنحاء الولاية ويتخذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على النظام العام، وتوضح تحت تصرفه مصالح الأمن وعندما تقتضي الظروف الاستثنائية له أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك التي تعمل في إقليم الولاية.⁽²⁾

كما يمكن للوالي أن يتخذ في جميع بلديات الولاية أو بعضها الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام، بما فيه الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة وديمومة المرفق العام.⁽³⁾

إضافة إلى هذه الصلاحيات خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية رقم 02/15، سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي⁽⁴⁾، مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها:

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

- توافر حالة الاستعجال.

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

⁽¹⁾ أعمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 240.

⁽²⁾ فريدة مزياي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص ص 202-203.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 203.

⁽⁴⁾ الأمر رقم 02/15، المؤرخ في: 15 يوليو 2015، المتعلق بقانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 40، المؤرخة في: 23 يوليو 2015.

وحتى في هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.⁽¹⁾

كما يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة والولاية والبلديات، ويعد الوالي هو الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيز، والخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.⁽²⁾

ثانيا/ صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية:

يتولى الوالي تحت عنوان هذه الصفة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 102 والمادة 124 من قانون الولاية، ويلزم الوالي طبقا للمادة 104 من قانون الولاية رقم 07/12 بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي الولائي السابقة، ويطلع الوالي على نشاط مصالح الدولة على المستوى المحلي، كما يسهر الوالي طبقا للمادة 102 على استثمار مداورات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله المجلس.⁽³⁾

ومن ثم فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعى عليه باسم الولاية.⁽⁴⁾

(1) محمد الصغير بعلي، الولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 93.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 241.

(3) المرجع نفسه، ص 242.

(4) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004، ص 127.

وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية، فيعد الميزانية ويعرضها على المجلس الشعبي الولائي ويتولى تنفيذها، والملاحظة الواجب الإشارة إليها أن الاختصاصات المالية أو صفة الأمر بالصرف الرئيسي التي يتمتع بها الوالي تكون حال ممارسة اختصاصاته كمثل للولاية فقط، في حين يترك الاختصاص المالي المركزي في إقليم الولاية لرؤساء المصالح غير الممركزة بوصفهم أمين بالصرف ثانويين.⁽¹⁾

ويتولى الوالي سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية، ويمارس السلطة السلمية المقررة قانونا على مجموع الموظفين التابعين للولاية.⁽²⁾

ثالثا/ صلاحية الوالي في مجال الحلول:

تتمثل صلاحية الرقابة بصورة خاصة في الوصاية التي يقوم بها الوالي اتجاه المجالس الشعبية البلدية، إذ يعد العين الساهرة على حسن الأداء والتسيير الإداري الأمثل، ويعمل بهذه الصفة عن السلطة المركزية وخصوصا وزارة الداخلية، ونجد ذلك في قانون البلدية رقم 10/11.⁽³⁾

فعلى غرار المجلس الشعبي الولائي تخضع المجالس الشعبية البلدية لرقابة الولاية، لكن تختلف كيفية الرقابة على هذه المجالس بحيث تكون أشد قوة، وتتمثل هذه الرقابة فيما يلي:⁽⁴⁾

1- لا تنفذ المداورات إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوالي، والمتضمنة الميزانيات والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 111.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 243.

(3) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 91.

(4) المواد 34، 44 و 57 من قانون البلدية رقم 10/11.

2- يتم توقيف كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف بقرار من الوالي.

3- يتم إقصاء كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية ويكون هذا الإقصاء بقوة القانون، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.

ويمارس الوالي سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة إمتناعه عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، وذلك بعد إعداره وانقضاء الأجل المحدد في الإعدار، وفي حالة وقوع اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يمنع من التصويت على الميزانية ويقوم الوالي باستدعاء الأعضاء في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم المصادقة على الميزانية في الدورة يضبطها الوالي نهائيا.⁽¹⁾

ويكون الوالي مسؤولا في الولاية عن الحماية المدنية، وبيباشر الرقابة على الهيئات المحلية والمؤسسات العامة في الولاية.⁽²⁾

الفرع الثاني: رئيس الدائرة

تعتبر الدائرة في النظام الإداري الجزائري هي قسم إداري إقليمي أو جغرافي تعين حدودها أو تلغى بموجب مرسوم بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وهدف وجود نظام الدائرة في النظام الجزائري هو تطبيق مبدأ تقريب الإدارة وخدمات الدولة من المواطن، في كل البلديات الولاية على طول وعرض الحدود الإدارية للولاية والبعيدة عن مركز وعاصمة الولاية.⁽³⁾

وتدار كل دائرة من قبل رئيس الدائرة الذي يعين بواسطة مرسوم رئاسي ومصالح إدارية وفنية مختلفة، وبعد رئيس الدائرة تابعا ومساعد للوالي في القيام بوظائف الولاية على مستوى الدائرة.⁽⁴⁾

(1) فريدة ميزاني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 203.

(2) المرجع نفسه، 203.

(3) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 277.

(4) المرجع نفسه، ص 277.

ولقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في: 23 جويلية 1994 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، مهام رئيس الدائرة واعترف بممارسته لمهامه تحت سلطة الوالي وأنه يتلقى هو الآخر تفويضا منه، فليس للدائرة في التنظيم الإداري الجزائري استقلال ذاتيا ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية فهي هيكل يتبع إداريا للولاية.⁽¹⁾

أولا/ وظائف رئيس الدائرة في مجال التنسيق والتنظيم:

لقد حددتها المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 المتعلق بالوظائف العليا في الإدارة المحلية كالتالي:⁽²⁾

- يتولى رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي السهرة على تطبيق القوانين والتنظيمات وعلى حسن سير المصالح الإدارية والتقنية التي يتكفل بها.
- يساهم رئيس الدائرة ويسهل تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي والبلديات المعنية.
- يعلم الوالي بالوضع العام في البلديات التي ينسق أعمالها، إذ تعتبر الدائرة حلقة وصل ووسيلة للتنسيق بين البلديات والولاية.
- يسهر رئيس الدائرة على حسن سير العمليات الانتخابية.
- يحافظ على النظام العام، الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، وذلك تحت رقابة الوالي.
- يقدم السندات والرخص التي تتعلق بتتقل الأشخاص وتدخل في اختصاصه طبقا للنظام المعمول به.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص ص 244-245.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 230/90، المؤرخ في: 25 جويلية 1990، المتعلق بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة في: 28 جويلية 1990.

ومن خلال هذه الصلاحيات المتعلقة بالتنظيم والتنسيق الممنوحه لرئيس الدائرة، يمكن القول أن هذا الأخير دوره يبرز أكثر بصفته ممثل للدولة أكثر من صفته ممثل للولاية، وهذا ما أشارت إليه المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 230/90 بنصها على ما يلي: ((يساعد رئيس الدائرة الوالي في مهمة تمثل الدولة وبهذه الصفة ينشط وينسق عمل بلديتين أو عدة بلديات)).

ثانيا/ ممارسات رئيس الدائرة الوصاية على البلديات:

لقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 215/94 صلاحيات رئيس الدائرة في الجانب الرقابي على البلديات، ونذكر منها: (1)

- ينشط ويراقب عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية المحلية، والحث على تنفيذها.
- يصادق على مداورات المجالس الشعبية البلدية، حسب الشروط التي يحددها القانون.
- يصادق ويراقب الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات البلدية المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها.
- يصادق أيضا على شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات، كما يتم أخذ الموافقة من رئيس الدائرة عند إعلان الصفقة العمومية وعند إعداد المحاضر وإجراءات الإبرام.
- يوافق على المداورات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين، باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل وإنهاء المهام.

ومن خلال ما تقدم يتضح أن الوالي يملك صلاحيات واسعة في رقابة الوصائية على الأجهزة اللامركزية وهذا ما يظهر جليا في قانون البلدية، بخلاف رئيس الدائرة الذي تكون صلاحياته في المجال الرقابي منحصرة في أخذ الموافقة المسبقة من الوالي (التفويض).

(1) المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في: 23 جويلية 1994، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في: 27 جويلية 1994.

المبحث الثاني

حدود الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية

إن إستقلال الهيئات الإقليمية لا يوتي ثماره إلا إذا تمكنت هذه الهيئات من تنفيذ قراراتها دون عوائق من قبل الهيئات المركزية، ولكن في مقابل ذلك يجب أن يتم الإعتراف لهذه الأخيرة بحق مراقبة إجراءات التنفيذ، للوقوف على مدى مشروعية الإجراءات التي يتضمنها هذا التنفيذ، حيث أنه لا يجوز للإدارة المركزية أن تعتصم بما لها من حق حماية الصالح العام لتقف بالمرصاد للهيئات الإقليمية، فتعطيها حرية إصدار القرارات ثم تسحبها عن طرق فرض العوائق التي تشل حركتها وحريتها في التصرف.

وحتى نتفهم جوهر السلطة الوصائية يجب أن نشير إلى حدودها، فالسلطة الوصائية ليست مطلقة بل إن المشرع قد وضع لها حدود بما يضمن الحفاظ على استقلالية الجماعات الإقليمية للدولة.

وقد إرتأينا أن نقسم هذا البحث إلى مطلبين نتناول الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية في المطلب الأول، ثم القيود الواردة عن ممارسة هذه الرقابة في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية

الأصل أن الرقابة الإدارية تنصب على التصرفات الإدارية غير المشروعة، فتستطيع الإدارة إلغاء هذه التصرفات أو سحبها أو الاكتفاء بتعديلها، وهذا ما يدخل في إطار الرقابة الذاتية على أعمال الإدارة، أما التصرفات الإدارية الصحيحة فالقاعدة العامة أنه لا يجوز سحبها أو إلغاؤها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات الملائمة⁽¹⁾، كما يمكن تحديد المجال الذي تمارس فيه السلطات الوصائية رقابتها الإدارية على الأجهزة التي تخضع لرقابتها، من خلال فحص القرارات غير المشروعة والرقابة على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة.

الفرع الأول: الرقابة على القرارات الإدارية غير المشروعة

وهي تظهر من خلال سلطة السحب وسلطة الإلغاء وسلطة التعديل، والتي سنبينها كالتالي:

أولاً/ سحب القرارات الإدارية غير المشروعة:

وهو إعدام القرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو السلطة المختصة، وترجع علة السحب إلى حق الإدارة في أن تصح أوضاعها ولاستقرار الأوضاع القانونية، وتجد الإدارة حقها في السحب في الفترة التي يكون فيها القرار مهدداً بالإلغاء، وغالباً ما يرتبط حقها في السحب بتنظيم الجهة الاختصاص.⁽²⁾

ويترتب على السحب زوال القرار واعتباره كأن لم يكن، وسقوط ما ترتب عليه من آثار بأثر رجعي.⁽³⁾

(1) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 287.

(2) حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 33.

(3) المرجع نفسه، ص 33.

وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، فهكذا تملك السلطات الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية لتصحيح الأخطاء المادية، وإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة بسبب عيوب عدم الشرعية (عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة).⁽¹⁾

وشرط السحب الإداري للقرارات الإدارية هو أن تكون القرارات الإدارية التي تحتل عملية السحب قرارات غير مشروعة، وأن تجري عملية السحب خلال المدة الزمنية القانونية المقررة، وتتم من قبل السلطات الإدارية المختصة.⁽²⁾

وهذه العملية كلها تعتبر من قبيل الرقابة التلقائية التي تمارسها السلطات الإدارية على أجهزتها، وتتخلص في أن الإدارة إذا كان الأصل أنه يحق لها بل يجب عليها أن تصحح الأوضاع المخالفة للقانون، فإن دواعي الاستقرار تقضي أنه إذا صدر قرار إداري معيب من شأنه أن يولد حقا (بالمعنى الواسع)، فإن هذا القرار يجب أن يستقر عقب فترة معينة من الزمن، بحيث يسري عليه ما يسري على القرار الصحيح الذي يصدر في ذات الموضوع.⁽³⁾

لذا من الصواب الاعتراف للإدارة بحق سحب قراراتها المنعدمة أو على الأقل إعلان إنعدامها، ومن ثمة فهي تعد عملية مادية ترمي إلى تطهير ما ترتب على القرار الباطل من أوضاع، خاصة وأنها تهدف إلى إزالة عمل فقد صفته الإدارية وتعبيرا عن إرادة الإدارة ومن ثم تنتفي عنه طبيعة العمل القانوني.⁽⁴⁾

(1) عمار عابدي، نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الطبعة الخامسة، دار هومه، الجزائر، 2009، ص 170.

(2) المرجع نفسه، ص 171.

(3) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 2007، ص 875.

(4) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 292.

فعملية السحب، هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية للممارسة التزاماتها في مراقبة أعمالها بصورة ذاتية، وخاصة عملية تصحيح أخطائها بسبب عيب عدم المشروعية.⁽¹⁾

ثالثاً/ إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة:

الإلغاء الإداري، هو تجريد للقرار من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط والإبقاء على ما أنتجه من آثار بالنسبة للماضي، وكما يجري الإلغاء على القرارات الفردية فهو يجري كذلك على القرارات التنظيمية، ويجب أن يتم الإلغاء بالنسبة لنوعي القرارات خلال المدة القانونية.⁽²⁾ ويشترط للممارسة الإدارية لهذا الحق أن ينشأ القرار المطلوب إلغاؤه صحيحاً ثم يشويه عيب لاحق يجعله غير مشروع، فإنه مهما طالّت المدة التي تمر على القرار منذ صدوره ونفاذه، يكون للإدارة أن تقوم بالإلغاء حين يصاب القرار بالعيب القانوني.⁽³⁾

كما يمكن لهيئات الوصاية بمقتضى إجراء الإلغاء أن تزيل قراراً صادراً عن هيئة لا مركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بمصلحة عامة.⁽⁴⁾

وهذا ما أشارت إليه المادة 53 من قانون الولاية رقم 07/12 والمادة 59 من قانون البلدية رقم 10/11، التي وضحت الحالات التي يتم فيها إلغاء المداولات المتخذة خرقاً للقانون، عن طريق رفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

كما أضافت المادة 60 من قانون البلدية رقم 10/11 أنه في حالة تعارض مصالح رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو أي عضو من المجلس مع المصالح البلدية عند حضور أحد أصول أو فروع أي أحد منهم، تعد المداولة باطلة ويثبت إلغاء هذه المداولة بقرار معطل من الوالي.

(1) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 196.

(2) حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 34.

(3) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ص 294-295.

(4) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 109.

كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً، ضد قرار الوالي الذي يلغي المداولة أو يرفض المصادقة عليها.⁽¹⁾

على أنه يجوز للهيئات اللامركزية أن تلجأ إلى إلغاء القرارات الإدارية (المداولات) التي تكون غير مشروعة منذ صدورها، بدلاً من سحب هذه القرارات، حيث يمكن أن تقتصر آثار هذا الإلغاء على المستقبل دون الماضي.⁽²⁾

ومثال ذلك القرار الصادر من أحد الهيئات اللامركزية التي تخضع للوصاية الإدارية وتكون محتاجة للتصديق من السلطة الوصائية، فإن للهيئة التي أصدرته أن ترجع فيه قبل رفعه للتصديق.⁽³⁾

ثالثاً/ تعديل القرارات الإدارية:

إذا كان القرار الإداري قد شابه عيب عدم المشروعية في بعض أجزائه دون البعض الآخر، فإن للإدارة أن تبطل القرار في هذا الجزء الذي شابه العيب القانوني ويبقى القرار صالحاً منتجاً لآثاره فيما يبقى منه، مادام هذا الجزء الباقي يشتمل فعلاً على قرار إداري صحيح بكل عناصره.⁽⁴⁾

وإستناداً إلى ذلك يجوز للإدارة سحب القرار الإداري غير المشروع أو إلغاؤه جزئياً، إذا كان العيب القانوني جزءاً من القرار الإداري، ما لم يكن هذا القرار غير قابل للإنقسام، ففي هذه

(1) المادة 61 من قانون البلدية رقم 10/11.

(2) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 295.

(3) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 872.

(4) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 295-296.

الحالة تتسحب آثار السحب أو الإلغاء على جميع أجزاء القرار.⁽¹⁾

غير أن قرارات الهيئات اللامركزية غير قابلة للتعديل، لأن إجازة حق التعديل يضعنا أمام قرار جديد وهو القرار المعدل الذي أصدرته السلطة المركزية في مجال مخصص للسلطة اللامركزية، فهذا يطرح فكرة الحلول التي لا تدخل في مجال التعديل للقرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية.⁽²⁾

فلا يمكن للسلطة الوصائية أن تعتصم بفكرة من يملك الكل يملك الجزء، بعبارة أخرى من يملك الكثير (أي حق الإلغاء للقرار الإداري) يملك القليل (أي حق تعديل القرار)، لأن حق التعديل أكبر من حق الإلغاء، فالتعديل يتضمن أولاً إلغاء القرار الأصلي الذي أصدرته الهيئة المحلية ثم هو ثانياً إصدار قرار جديد، أما الإلغاء فلا يتضمن إلا عملية واحدة وهي إلغاء القرار الصادر من الهيئة المحلية.⁽³⁾

الفرع الثاني: الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة

الأصل أن كل قرار إداري صادر عن السلطة المختصة، يجب أن يحترم مجموعة القواعد العامة الملزمة أي كان مصدرها أو مرتبتها في سلم القواعد القانونية، وإستناداً إلى مفهوم السلطة التقديرية قد تتمتع الإدارة بقدر كبير من حرية الإختيار في الظرف والوسائل والوقت في عملية إتخاذ القرار الإداري، كما أنها تستطيع من أجل مجابهة ظروف إستثنائية أن تتجاوز في قراراتها مبدأ المشروعية، بغية المحافظة على المصلحة العامة المعرضة للخطر نتيجة هذه الظروف غير العادية.⁽⁴⁾

(1) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 296.

(2) رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص 255.

(3) المرجع نفسه، ص 255.

(4) عبد الله طلبية، القانون الإداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)، الطبعة الثانية، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2011، ص ص 205-206.

وإذا طرأ على القرار الإداري المشروع والصحيح قانوناً عيب يتعلق بالملائمة، وذلك نتيجة تغيير الظروف التي كانت محيطة به وقت إصداره، فإن للإدارة أيضاً الحق إما في إلغاء القرار أو تعديله ليلاءم مع الظروف الجديدة، على أن يقتصر أثر الإلغاء أو التعديل على المستقبل فحسب، دون أن يكون له أي أثر رجعي.⁽¹⁾

على أن سلطة الإدارة في إلغاء أو تعديل القرارات الإدارية لتتلاءم مع الظروف الجديدة لا تستند إلى حقها في الرقابة الذاتية على أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية، وإنما ترجع في حقيقة الأمر إلى مبدأ ضرورة موافقة أو ملائمة أعمال الإدارة مع الظروف المتغيرة، أو إلى نظرية تغيير الظروف⁽²⁾، حيث لا تبقى سوى مشكلة بحث ما إذا كان للإدارة أن تمارس رقابتها على القرارات الصحيحة قانوناً والتي نشأت معيبة بعد الملائمة، حيث لم يكن من المناسب إصدارها.

وفي هذا الصدد يتجه معظم الفقه إلى عدم جواز سحب القرارات الإدارية الصحيحة سواء كانت هذه القرارات صادرة بناء على سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية، بل وحتى لو لم يترتب عليها حقوقاً لأحد، لأن السحب لا ينصب إلا على القرارات المعيبة قانوناً دون غيرها من القرارات حتى لو كانت معيبة بعدم الملائمة، أي جاءت مخالفة لمقتضيات ملائمة إصدارها، وهذا ما استقر عليه القضاء.⁽³⁾

ومما لا شك فيه ألا نتصور وضع المشرع لحدود مطلقة على الهيئات اللامركزية في إصدار القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية، لأن ذلك يؤدي حتماً إلى الجمود وزيادة العبء على مستوى الهيئات اللامركزية، لأن ملائمة بعض القرارات لا يمكن معرفتها مسبقاً بشكل عام، بل نتيجة الاتصال بالواقع، ومن ثم كان من الواجب تخويل السلطة المحلية قدراً من الحرية بقصد

(1) سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص ص 297-298.

(2) المرجع نفسه، ص 298.

(3) المرجع نفسه، ص 298.

تمكينها من التوفيق بين الصالح العام ومصالح الأفراد، وتتجلى هذه الحرية والاستقلالية التي يقرها المشرع للهيئات اللامركزية في الشؤون المحلية، وفي الإجراءات التي تستطيع اتخاذها لمواجهة ظروف استثنائية غير عادية.⁽¹⁾

وفي كلتا الحالتين السابقتين تبقى قرارات الهيئات اللامركزية خاضعة للرقابة سواء من السلطة الوصائية أو الجهات القضائية، التي تتحقق من أن الهيئات اللامركزية لم تستخدم حرية الإختيار الممنوحة لها من أجل الخروج عن مبدأ الشرعية، كما تتأكد من توافر الضوابط والشروط الموضوعية للظروف الإستثنائية التي دعت الجماعات الإقليمية إلى تجاوز مبدأ الشرعية بشكل مؤقت في سبيل الصالح العام.⁽²⁾

المطلب الثاني

القيود الواردة عن ممارسة الرقابة الوصائية

إن الرقابة الوصائية من قبل السلطات المركزية على الجماعات الإقليمية ليست مطلقة بل هي مقيدة بقيود مستمدة من مبدأ استقلال الهيئات اللامركزية، بحيث لا يمكن للسلطة المركزية أن تتجاوز حدود رقابتها أو تتعدها.⁽³⁾

وكما يملك المشرع الوصاية فإنه يملك تقرير تحديد سلطتها وشروط استعمالها، إذ لا نتصور أن يخول المشرع الجهة التي تتولى هذه الرقابة سلطات مطلقة غير محددة تباشرها على الهيئات اللامركزية، ومن ثم فإن الصفة الاستثنائية للرقابة الوصائية تحتم بالضرورة ألا تمارس إلا في بعض الحالات وبالوسائل ووفق الأغراض التي تبينها النصوص التشريعية، القيود التي تبين كيفية استعمالها والقيود التي ترد على الأغراض التي تستهدفها هذه الرقابة.

(1) عبد الله طلبية، مرجع سابق، ص 205.

(2) المرجع نفسه، ص 206.

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

الفرع الأول: القيد التشريعي

هو ألا تمارس جهة الوصاية سلطتها إلا بالقانون وخضوع الهيئات اللامركزية للقانون، فلا يجوز لها أن تأتي تصرفاً قانونياً أو عملاً مادياً إلا إذا كان متفقاً مع أحكام القانون بمعناه الواسع، وهذا يعني أن رقابة هيئات الوصاية تكون مشروعة ما لم تخالف نصاً قانونياً.⁽¹⁾ ولا يعني هذا القيد تقييد حركة السلطة الوصائية لدى تنفيذها لأحكام القانون، وإنما يجب إتاحة الفرصة أمامها لممارسة نشاطها الرقابي في حدود التقدير الذي لا يخرجها عن حدود النص، وذلك لمواجهة الظروف التي تقضي تدخلاً سريعاً لا يحتمل التأخير.⁽²⁾

فالهيئات اللامركزية هي التي تعمل ابتداءً في الأصل ثم يأتي دور الرقابة الوصائية، وعليه فليس للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في إتخاذ القرار إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، كما أنه ليس لها أن تأمر الهيئات اللامركزية باتخاذ قرار معين أو أن تجبرها على ذلك إذا هي رفضت، كما أنه ليس لها أن تلزمها بالسير على نمط معين في المستقبل، لأن هذا هو منطق إستقلال الهيئات اللامركزية وكونه استقلالا أصيلاً مصدره المشرع لا منحة من السلطة التنفيذية.⁽³⁾

الفرع الثاني: القيد الوارد على كيفية إستعمال الرقابة الوصائية

إن على السلطة الوصائية ألا تلجأ إلا للوسيلة التي نص عليها القانون، ولا تلجأ لوسيلة أخرى حتى ولو كانت أقل مساساً بحرية وإستقلال الهيئات اللامركزية. ورقابة السلطة المركزية تقف عند حد الإذن بالعمل أو التصديق، بمعنى الموافقة أو عدم الموافقة على العمل برمته، وكذلك وقف أو إرجاء تنفيذه أو إلغائه دون أن يكون لها الحق في

(1) حسين عبد العال محمد، مرجع سابق، ص 90.

(2) المرجع نفسه، ص 90.

(3) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 90.

تعديله أو إستبداله بغيره.⁽¹⁾

فتصديق السلطة المركزية أو إذنها باتخاذ قرار معين، لا يقيد حرية الهيئة اللامركزية في الرجوع عن هذا القرار إذا ما تبين لها أن المصلحة العامة في العدول عنه.⁽²⁾

والتصديق يكون صراحة ويكون ضمنا بحكم التصريح، وعادة ما يكون التصديق مقرونا بقيد زمني يجب أن يتم خلاله، كما يجوز لجهة الوصاية الرجوع في قرارها ما لم يقرر المشرع أن مضي مدة معينة يعتبر قرينة على الموافقة، ويترتب على ذلك حق الهيئات اللامركزية الرجوع في قرارها ما لم تتم الموافقة.⁽³⁾

ومن بين الوسائل الأخرى التي تملكها جهة الوصاية، الحق في الإيقاف والإقصاء الناتج عن مخالفة قاعدة قانونية أو الإخلال ببعض الإجراءات من قبل أعضاء الهيئات اللامركزية، وكذلك تستطيع جهة الوصاية إرجاء تنفيذ قرار صادر عن جهة لامركزية لمدة معينة، إلا أن تصرف الهيئات اللامركزية الخاضعة للرقابة وفق هذين الإجرائين يبقى سليما نافذا حتى يتقرر فحصه من قبل هيئات الوصاية.⁽⁴⁾

وتمتد الوصاية الإدارية إلى تنفيذ هذه الأعمال، إذ أن تنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية يحتاج في أغلب الأحيان إلى تدخل ومعاونة من قبل السلطات المركزية، وهذا التدخل يشكل وصاية إدارية بالغة الأهمية، ويتمثل هذا التدخل في تعيين أحد أفراد السلطة المركزية لدى الهيئات اللامركزية، وهذا ما يعطي ممثل السلطة المركزية صفة مزدوجة لكونه ممثلا للتنظيم المركزي واللامركزي في آن واحد، ويجعله بالتالي أقدر على تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية.⁽⁵⁾

(1) عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2009، ص 29.

(2) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 92.

(3) حسين عبد العال، مرجع سابق، ص ص 178-179.

(4) حمدي القبيلات، مرجع سابق، ص 118.

(5) المرجع نفسه، ص 119.

وعند استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات التي ينص عليها المشرع، وهي عادة إجراءات شكلية تتفاوت بين أخذ الرأي مسبقاً أو الإعذار أو التسبيب والنشر والإعلان والمواعيد، وهذه الإجراءات الشكلية تقرر لصالح الهيئات اللامركزية وللصالح العام، وقد يكون الغرض منها ضمان وحماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية. وتختلف التشريعات في جزاء مخالفة هذه الإجراءات؛ فمنها ما يرتب على ذلك البطلان، ومنها ما يفرق بين الشكليات والإجراءات الجوهرية التي توجب البطلان والثانوية التي لا يترتب عليها البطلان.⁽¹⁾

الفرع الثالث: القيد على أغراض الرقابة الوصائية

تهدف الرقابة الوصائية إلى التحقق من مشروعية الأعمال التي تصدر من الهيئات اللامركزية، وعدم مخالفتها للصالح العام، فالرقابة الوصائية لا تستهدف حماية مصالح الهيئة اللامركزية ذاتها، ومن ثم لا يجوز للسلطة الوصائية إذن أن تلجأ لإستعمال وسائلها لتحقيق أغراض سياسية أو شخصية، وإلا تكون قد انحرفت وأساءت إستعمال سلطاتها.⁽²⁾

ولا يمكن النظر في الملائمة إذا لم ينص القانون على ذلك، فعليها أن تنقيد بالغرض الذي أراد المشرع تحقيقه، وتظل الرقابة الوصائية في حدودها الطبيعية المرسومة بحيث لا يهدر إستقلال الهيئات المركزية، ولممثل الجماعات الإقليمية حق الطعن في القرارات الصادرة من جهات الوصاية، والتي قد تتعسف السلطة الوصائية في ممارسة حقها أو قد تتعارض مع مبدأ استقلاليتها في ممارسة شؤونها المحلية، ويكون هذا الطعن عن طريق الإدارة بالتظلم أمام الجهة مصدرة القرار.⁽³⁾

(1) جلول عبة، مرجع سابق، ص 76.

(2) المرجع نفسه، ص 76.

(3) سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص 93.

حيث جاء في قانون البلدية رقم 10/11 أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي.⁽¹⁾

وإذا قامت السلطة المركزية بالتصديق على أعمال الهيئات اللامركزية مثلا، فإن لهذه الهيئات مع ذلك الرجوع عن هذه الأعمال إذا ما رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك وفقا للغاية المدروسة.⁽²⁾

في حين أن التصديق على أعمال الهيئات اللامركزية لا يعفيها من المسؤولية، إذ تظل هي المسؤولة وحدها عن هذه الأعمال علاوة على مسؤوليتها عن باقي أعمالها التي لا يتطلب القانون الإذن بها أو التصديق عليها، وبذلك تتحقق مسؤولية الهيئات اللامركزية عن جميع الأعمال التي تقوم بها.⁽³⁾

(1) المادة 61 من قانون البلدية 10/11.

(2) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 153.

(3) المرجع نفسه، ص 153.

خلاصة الفصل الثاني:

ويتضح مما سبق بيانه في هذا الفصل أن المشرع الجزائري منح صلاحية الرقابة لعدة جهات وصائية سواء منها المركزية أو اللامركزية؛ حيث أنه على المستوى المركزي يظهر وزير الداخلية والجماعات المحلية بسلطته الواسعة في ممارسة الرقابة على الجماعات الإقليمية بخلاف رئيس الجمهورية والوزير الأول، لأنه يعتبر هو صاحب الاختصاص في تولى الشؤون العامة المتعلقة بالجماعات الإقليمية للدولة وهذا بإقرار من المشرع، وعلى المستوى اللامركزي يظهر الدور القوي الذي يتمتع به الوالي في فرض الرقابة الوصائية على البلديات باعتباره ممثلاً للهيئة المركزية على المستوى المحلي، حيث أن هذه الرقابة الواسعة التي منحها المشرع للوالي تؤثر بشكل كبير على استقلالية الجماعات الإقليمية.

وللحفاظ على استقلالية الجماعات الإقليمية، فإن الإدارة المركزية لا يجوز لها أن تمد رقابتها على أعضاء هذه الجماعات أو أعمالها إلا بناء على نص قانوني، فحرية الجماعات الإقليمية في التصرف هي القاعدة العامة، أما الرقابة عليها فهي إستثناء لا يجوز اللجوء إليه إلا إذا عبر المشرع صراحة عن رغبته في ذلك، ومع تحديد وسائل الرقابة الوصائية التي تمارس في نطاقها المحدد وفقاً لمبدأ المشروعية، لكي لا يكون هناك تعسف من قبل السلطة الوصائية، ومن باب آخر عدم إنحراف الهيئات اللامركزية عن أهدافها المنشودة لتحقيق المصلحة العامة.

الخطاتمة

إن الأصل الذي يربط الهيئات المركزية بالجماعات الإقليمية هو الاستقلال الذي يعد المعيار الأساسي الذي يميزها عن غيرها من النظم، وذلك لإعطائها السلطة الواسعة للقيام بجميع التصرفات التي تخدم المصالح العامة للمواطنين، بما يدخل في برنامج السياسة العامة للدولة، غير أنه وفي نفس الوقت تفرض على الجماعات الإقليمية رقابة إدارية وصائية مشددة جعلت منها مجرد إدارة ممرضة تخضع للسلطة المركزية، مما أثر سلباً على القواعد الأساسية للامركزية المكرسة في الدستور من جهة وعلى الأداء الإداري من جهة أخرى.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية رقم 10/11، وقانون الولاية رقم 07/12 الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال التدخل المستمر للسلطات التي تملك الوصاية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات الإقليمية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس الشعبية المحلية، مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات الإقليمية تحت مجهر الرقابة الوصائية.

ومن خلال ما تقدم في مجمل هذه الدراسة نقول أن الرقابة الوصائية المفروضة على الجماعات الإقليمية والتي جاءت وراء منح المشرع الاستقلالية لهذه الأخيرة، جعلتها تظهر وكأنها هيئة غير ممرضة تعمل تحت يد السلطة المركزية، وهذا من خلال نظام الوصاية الإدارية الصارم الذي يؤثر بشكل كبير على حرية الجماعات الإقليمية، خاصة في القيام بالتصرفات المتعلقة بالشؤون المحلية مما يعطل عملها التتموي كما يؤثر سلباً على المواطنين، فالجماعات الإقليمية هي الأدرى بالأمر المحلية وهي الأقرب من المواطنين، فلا نتصور أن تكون جهة مركزية أعلم منها بأمورها المحلية.

ومما لا شك فيه أن السلطات المخولة للوالي لممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية تجعل من الاستقلالية التي تطالب بها الجماعات الإقليمية ما زالت بعيدة المنال، ولعل السبب في الإبقاء على الوصاية الإدارية بهذه المظاهر وعلى مختلف أنشطة وأعمال الإدارة

المحلية هو المحافظة على انسجام العمل الإداري وسلامة اتخاذ القرار ووحدة الدولة من كل أشكال التشتت في القرارات، ومن جهة أخرى فإن إطلاق الحرية للجماعات الإقليمية من شأنه أن يعرقل حسن سير المرافق العامة ومصالح المواطنين، لا سيما مع خضوع عملية الترشح وتولي المناصب لاعتبارات في غالب الأحيان شخصية تخرج عن معيار الكفاءة والدراية والمستوى العلمي.

ويمكن القول في الأخير أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية، من خلال الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى بعض النتائج، والتي من أهمها ما يلي:

- جاءت النصوص الجديدة في قانون البلدية رقم 10/11 وقانون الولاية رقم 07/12 لتكرس نوعاً من الاستقلالية المالية والإدارية على المستوى المحلي، لكنها أبقت على مظاهر الوصاية الإدارية على الإدارة المحلية بما يحول دون تجسيد الاستقلالية المرجوة، ويلاحظ أن المشرع قد تمادى في ترجيح كفة الرقابة على الاستقلالية.

- الرقابة الوصائية المطبقة على الجماعات الإقليمية صارمة ومشددة مما يمس بمبدأ الاستقلالية، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة الموجودة في قانون البلدية والولاية تشكل قيوداً على حرية المجالس المنتخبة خاصة التصرفات الإدارية.

- هناك نظرة إيجابية فيما يخص الرقابة على الأعضاء من قبل المشرع؛ فقد حدد حالات ممارسة الرقابة على الأعضاء على سبيل الحصر، كما أن هذه الحالات متعلقة بشخص الأعضاء ولا تتعلق بالأعمال الصادرة عنهم.

- الرقابة الوصائية نظام رقابي استثنائي مقيدة بوجود نص قانوني الذي يقرها صراحة، لا يمكن ممارستها في غياب النص، وتأخذ عدة أساليب والمتمثلة في الرقابة على الأعضاء والأعمال والهيئة.

ومن خلال هذه النتائج نتوصل إلى وجود نقلة نوعية أحدثها تعديل قانون البلدية والولاية، لمحاولة إعطاء حرية واستقلالية أكثر للجماعات الإقليمية، لكن ولعدة اعتبارات موضوعية وواقعية وقانونية تبقى مسألة ممارسة الوصاية تخضع لضوابط أخرى سياسية أكثر منها إدارية، وهو ما يجعلني أتقدم بالإقتراحات التالية:

- تقليص الوصاية المفروضة على الجماعات الإقليمية إلى ما هو ضروري بشكل لا يعيق حسن سيرها ويحافظ على استقلالها، مع إعطائها الحرية في إتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية وتخدم المصلحة العامة في إطار المشروعية دون اللجوء إلى السلطة المركزية، وهو ما يتطلب إعادة النظر في هذا الجانب بما يحقق موازنة بين الاستقلالية وممارسة الوصاية الإدارية، وذلك بحصر الرقابة في جوانب معينة مع إتاحة الفرصة للجماعات الإقليمية بشكل أفضل للتصرف بأريحية تمكنها من تنفيذ برامجها ومخططاتها.

- إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة، مع تفعيل دور المجلس المنتخب وإعطائه الأهمية اللازمة بنقل بعض الصلاحيات التنفيذية من الوالي وإسنادها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، كالأمر بالصرف، إبرام العقود ورفع الدعاوى.

- إن الرقابة على الهيئة وخاصة صورة الحل، وبالرغم من تقييد هذه الحالة بتحديد شروطها وأسبابها، إلا أن المدة المحددة قانونا والمتمثلة في (06) أشهر هي مدة طويلة حسب رأي الكثير من الباحثين، ويستحسن تقليصها لعدم تعطيل المصالح المحلية.

- تفعيل دور القضاء الإداري في الفصل في مدى مشروعية الأعمال التي تصدر عن الجماعات الإقليمية، لضمان عدم إنحرافها من جهة، وكبديل للرقابة المفرطة من طرف السلطات المركزية من جهة أخرى.

وبذلك يمكن الحصول على أجهزة قوية لتسيير الجماعات الإقليمية وتكفل أفضل بمختلف المتطلبات على المستوى الإقليمي، مع الحفاظ على استقلاليتها في إطار وحدة الدولة.

الملاحق

قرار رقم / 237 / مؤرخ في / 2016/02/10
يتضمن توقيف السيد / (ق- س) بصفته عضو
بالمجلس الشعبي لبلدية أولاد جلال

ولاية بسكرة
مديرية التنظيم والشؤون العام
مصلحة التنظيم العام
مكتب الجمعيات والانتخابات

إن والي ولاية بسكرة

- بمقتضى القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 25/08/2016 المتعلق بنظام الانتخابات.
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04/02/1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 231/15 المؤرخ في 06/10/2015 المتضمن تعيين السيد / أ- ح واليا لولاية بسكرة.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 06/09/1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06/09/1995 المحدد لصلاحيات مصالح التقنيين الشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 91/13 المؤرخ في 25/02/2013 المحدد لشروط انتداب المنتخبين المحليين والعلاوات الممنوحة لهم.
- بناء على محضر تنصيب المجلس الشعبي لبلدية أولاد جلال المؤرخ في 07/11/2015.
- بناء على مراسلة السيد/النائب العام لدى مجلس قضاة بسكرة رقم 98 المؤرخة في 07/01/2016 المتضمنة إخطار بمتابعة السيد/ق-س عضو بالمجلس الشعبي لبلدية أولاد جلال قضائيا بجنحة إساءة استغلال الوظيفة وجنحة إعطاء امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية.

وباقترح السيد مدير التنظيم والشؤون العامة

بقر

المادة الأولى: يوقف السيد / ق-س بصفة عضو بالمجلس الشعبي لبلدية أولاد جلال عن مهامه الانتخابية بسبب متابعة قضائيا إبتداء من تاريخ هذا إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

المادة 02: يكلف السادة: الأمين العام للولاية، الوالي المنتدب للمقاطعة الإدارية أولاد جلال، مدير التنظيم و الشؤون العامة، مدير الإدارة المحلية، المدير الجهوي للخزينة لولاية بسكرة ورئيس المجلس الشعبي لبلدية أولاد جلال فيما يخصه بتنفيذ هذا القرار الذي سيدون في نشرة العقود الإدارية للولاية.

قرار رقم / 567 / مؤرخ في / 2016/04/29

يتضمن حلول الوالي محل هيئات بلدية سيدي عقبة
في تسيير شؤون البلدية.

ولاية بسكرة

مديرية التنظيم والشؤون العام
مصلحة التنظيم العام

إن والى ولاية بسكرة

- بمقتضى القانون العضوي رقم 10/16 المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات.
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 1984/02/04، المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم.
- بمقتضى القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية لا سيما المواد 102,100 و186 منه.
- بمقتضى القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 18/09 المؤرخ في 2009/07/28 المتضمن تعيين السيد/ ل-م رئيسا لدائرة سيدي عقبة.
- بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 231/15 المؤرخ في 2015/10/06 المتضمن تعيين السيد/ أ-ح واليا لولاية بسكرة.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 1994/09/06 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.
- بناء على محضر إعلان نتائج الانتخابات المحلية ليوم 2015/12/12.
- نظرا لحالة الانسداد بين أعضاء المجلس الشعبي لبلدية سيدي عقبة من خلال رفضهم التداول ومزاولة نشاطها الانتخابي وتعطيل السير العادي لمصالح البلدية والمصلحة العمومية وحاجات المواطنين وكذا برامج التنمية المحلية.
- بناء على الاعذار رقم 0136 المؤرخ في 2016/01/10 المتضمن دعوة رئيس المجلس الشعبي لبلدية سيدي عقبة من أجل إتخاذ كل التدابير اللازمة لإستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية الأولية لبلدية سيدي عقبة.
- بناء على مراسلة السيد رئيس دائرة سيدي عقبة رقم 65 المؤرخة في 2016/02/17، المتعلقة بالمجلسة الطارئة للمجلس الشعبي لبلدية سيدي عقبة المنعقدة بتاريخ 2015/12/23.
- عملا على ضمان استمرارية الأداء العادي للمرافق العمومية البلدية وتفاديا لأي تأخر في إنجاز المشاريع التنموية المبرمجة على مستوى البلدية.

باقتراح السيد التنظيم والشؤون العامة

بقرار

المادة الأولى: يحل السيد/الوالي محل هيئات بلدية سيدي عقبة في تسيير شؤون ويكلف السيد/ ل-م، رئيس دائرة سيدي عقبة، بتسيير شؤون البلدية والحفاظ على ديمومة المرفق العام وكل الجوانب الخاصة بالنظام العامة، النظافة والسكينة العمومية والسير العادي لمصالح البلدية ويفوض بالإمضاء بصفته مسير البلدية على جميع الوثائق الإدارية والمالية ويكلف بالخصوص بالمهام التالية:

- ضبط، المصادقة وتنفيذ البلدية.

- إعتاد الصفقات والعقود الخاصة بالمشاريع التنموية غير المنطلقة لاسيما المسجلة في إطار المخططات البلدية للتنمية، إعانات صندوق التضامن للجماعات المحلية، البناءات المدرسية وكذا العمليات ذات الطابع الاستعجالي.

المادة 02: تخضع القرارات التي يتخذها رئيس الدائرة في إطار ممارسة المهام المشار إليها في المادة الأولى أعلاه إلى المصادقة السلطة الوصية: الوالي.

المادة 03: يسري فعول هذا القرار الذي إجراء مؤقتا ابتداء من تاريخ إمضائه إلى غاية رفع حالة الإنسداد ودعوة المجلس الشعبي البلدي لبلدية سيدي عقبة إلى سيره العادي.

المادة 04: يكلف السادة الأمين العام للولاية، مدير التنظيم الشؤون العامة، مدير الإدارة المحلية، مدير البرمجة ومتابعة الميزانية، رئيس دائرة سيدي عقبة، قائد المجموعة الإقليمية للدرك الوطني، رئيس أمن الولاية، المدير الجهوي للخزينة، المراقب المالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمين العامة لبلدية سيدي عقبة وأمين الخزينة لبلدية سيدي عقبة كل في حدود إختصاصه بتنفيذ هذا القرار الذي سينشر في نشرة العقود الإدارية لولاية بسكرة.

يحدد اختصاص محكمة الجنايات وتشكيلتها وسيرها بموجب التشريع المعمول به.

القسم الثاني المحكمة العسكرية

المادة 19 : تحدد القواعد المتعلقة باختصاص المحاكم العسكرية وتنظيمها وسيرها بموجب قانون القضاء العسكري.

المادة 20 : تلغى جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون العضوي، لاسيما أحكام الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 22 رجب عام 1385 الموافق 16 نوفمبر سنة 1965 والمذكور أعلاه.

المادة 21 : ينشر هذا القانون العضوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 10 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 17 يوليو سنة 2005.

عبدالعزیز بوتفليقة

المادة 16 : يحدد رئيس المحكمة بموجب أمر، وبعد استطلاع رأي وكيل الجمهورية، توزيع قضاة الحكم في بداية كل سنة قضائية على الأقسام أو الفروع عند الاقتضاء.

ويجوز له أن يرأس أي قسم.

يمكن تعيين نفس القاضي في أكثر من قسم أو فرع.

في حالة حدوث مانع لأحد القضاة يستخلف بقاض آخر بأمر من رئيس المحكمة، بعد استطلاع رأي وكيل الجمهورية.

المادة 17 : ينوب رئيس المحكمة في حالة حدوث مانع له، نائب رئيس المحكمة، وإذا تعذر ذلك، ينوبه أقدم قاض يعين بموجب أمر من رئيس المجلس القضائي.

الفصل الرابع

الجهات القضائية الجزائية المتخصصة

القسم الأول

محكمة الجنايات

المادة 18 : توجد على مستوى كل مجلس قضائي محكمة جنايات تختص بالفصل في الأفعال الموصوفة بجنايات وكذا الجنح والمخالفات المرتبطة بها.

مراسيم تنظيمية

- وبمقتضى القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالبلدية، المتمم، لاسيما المادتان 34 و35 منه،

- وبعد الاستماع إلى مجلس الوزراء،

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : تحل المجالس الشعبية البلدية المذكورة في القائمة الملحقة في إطار أحكام المادتين 34 و35 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 والمذكور أعلاه.

المادة 2 : إلى غاية تجديد المجالس الشعبية البلدية المعنية، تسند الأعمال الجارية في الإدارة وكذا

مرسوم رئاسي رقم 05-254 مؤرخ في 13 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 20 يوليو سنة 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية،

- و بناء على الدستور، لاسيما المادة 77-6 منه،

- وبمقتضى الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل و المتمم، لاسيما المادة 95 منه،

- 3 - ولاية بومرداس :
- أفليسن
- سوق الاثنين
- أيت خليلي
- سيدي نعمان
- مزرانة
4 - ولاية البويرة :
- أمسوحال
- تادمايت
- الأسنام.

مرسوم رئاسي رقم 05-255 مؤرخ في 13 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 20 يوليو سنة 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو.

إن رئيس الجمهورية،

- بناء على تقرير وزير الدولة، وزير الداخلية والجماعات المحلية،

- وبناء على الدستور، لا سيما المادة 77-6 منه،

- وبمقتضى الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، المعدل و المتمم، لا سيما المادة 95 منه،

- وبمقتضى القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالولاية، المتمم، لا سيما المادتان 44 و 45 منه،

- وبعد الاستماع إلى مجلس الوزراء،

يرسم ما يأتي :

المادة الأولى : يحل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو في إطار أحكام المادتين 44 و 45 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 والمذكور أعلاه.

المادة 2 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 13 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 20 يوليو سنة 2005.

عبد العزيز بوتفليقة

القرارات التحفظية المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/أو حمايتها إلى الأمناء العاميين لهذه البلديات.

المادة 3 : ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

حرر بالجزائر في 13 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 20 يوليو سنة 2005.

عبد العزيز بوتفليقة

الملحق

قائمة المجالس الشعبية البلدية المعنية بالحل

- 1 - ولاية بجاية :
- بجاية
- شلاطة
- تموكرة
- تيمزريت
- سوق الاثنين
- تيشي
- كنديرة
- أمالو
- توجة
- درقينة
- أوقاس
- أنكار
- أقبر
- صدوق
- تزمالت
- شميني
- تاسكريوت
- تالة حمزة
- برباشة
- بني كسيلة
- أوزلاقن
- بني مليكش
- سيدي عيش
- مالبو
- أكفادو
- خراطة
- ذراع القايد
- تمرجات
- أيت سماعيل
- وادي غير
- 2 - ولاية تيزي وزو :
- تيزي وزو
- عين الحمام
- ارجن
- مأكودة
- ذراع الميزان
- تيزي غنيف
- أيت شفعة
- بني عيسي
- بني زمنزر
- ايفرحونن
- عزازقة
- أيلولة أو مالو
- يكوران
- الأربعاء نايت إيراثن
- مكيرة
- أيت يحي
- أيت محمود
- المعاتقة
- أبي يوسف
- بني دواله
- إيليلتن
- بوزغن
- أزفون
- تقزريت
- بوغني
- أكرو
- ذراع بن خدة
- مقلة
- بني يني
- أغريب

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا/ المصادر: (النصوص القانونية)

I/ الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية لسنة 2016، رقم 01/16، المؤرخ في: 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في: 07 مارس 2016.

II/ القوانين:

1. القانون رقم 07/12، المؤرخ في: 2012/02/21، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، مؤرخة في: 2012/02/29.
2. القانون رقم 10/11، المؤرخ في: 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، مؤرخة في: 2011/07/03.
3. القانون رقم 11/84، المؤرخ في: 09 يونيو 1984، المتعلق بقانون الأسرة، الجريدة الرسمية، العدد 44، المؤرخة في: 12 يونيو 1984.

III/ الأوامر:

- الأمر رقم 02/15، المؤرخ في: 15 يوليو 2015، المتعلق بقانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية، العدد 40، المؤرخة في: 23 يوليو 2015.

IV/ المراسيم:

1. المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في: 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية، العدد 76، المؤرخة في: 31 أكتوبر 1999.
2. المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في: 23 جويلية 1994، المتعلق بتحديد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، الجريدة الرسمية، العدد 48، المؤرخة في: 27 جويلية 1994.

3. المرسوم التنفيذي، رقم 247/94، المؤرخ في: 21 جوان 1994، المتعلق بتحديد
صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية،
العدد 53، المؤرخة في: 21 جوان 1994.

4. المرسوم الرئاسي، رقم 44/92، المؤرخ في: 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة
الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، المؤرخة في: 9 فبراير 1992.

5. المرسوم التنفيذي، رقم 230/90، المؤرخ في: 25 جويلية 1990، المتعلق بالمناصب
والوظائف العليا في الإدارة المحلية المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، العدد 31، المؤرخة
في: 28 جويلية 1990.

ثانيا/ المراجع:

I / الكتب:

1. أحمد رشيد، نظرية الإدارة العامة، دار المعارف، القاهرة، 1977.
2. حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار
الخلدونية، الجزائر، 2007.
3. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية (بين علم الإدارة والقانون الإداري)، دار الفكر
الجامعي، الإسكندرية، 2004.
4. حمدي سليمان القبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2008.
5. _____، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الثانية،
دار الثقافة، الاردن، 2010.
6. رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري (الأساسيات، التنظيم الإداري)، الطبعة الأولى، دار
النهضة العربية، القاهرة، 2003.
7. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، الطبعة الأولى، دار الراية، عمان،
2009.
8. سامي جمال الدين، القضاء الإداري، دار منشأة المعارف، مصر، 2003.

9. سليمان محمد الطماوي، **الوجيز في القانون الاداري (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
10. _____، **مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)**، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 2007.
11. عبد الله طلبة، **القانون الاداري الرقابة القضائية على أعمال الإدارة (القضاء الإداري)**، الطبعة الثانية، منشورات جامعة -دمشق، سوريا، 2011.
12. عبد القادر باينة، **الرقابة على النشاط الإداري (الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية)**، الطبعة الأولى، دار القلم، الرباط، 2010.
13. عبد العزيز صالح بن حبتور، **مبادئ الإدارة العامة**، الطبعة الأولى، دار المسيرة، عمان، 2009.
14. عادل بوعمران، **البلدية في التشريع الجزائري**، دار الهدى، الجزائر، 2010.
15. علاء الدين عشي، **والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري**، دار الهدى، الجزائر، 2006.
16. عمر عميتوت، **قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية**، دار هومه، الجزائر، 2009.
17. عمار بوضياف، **التنظيم الإداري في الجزائر (بين النظري والتطبيقي)**، الطبعة الأولى، دار جسور، الجزائر، 2010.
18. _____، **شرح قانون البلدية**، الطبعة الأولى، دار الجسور، الجزائر، 2012.
19. _____، **شرح قانون الولاية**، الطبعة الأولى، دار الجسور، الجزائر، 2012.
20. _____، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الثالثة، دار الجسور، الجزائر، 2013.
21. عمار عوابدي، **نظرية القرار الإداري بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري**، الطبعة الخامسة، دار هومه، الجزائر، 2009.
22. _____، **القانون الإداري**، الجزء الأول، الطبعة السادسة، بدون دار نشر، الجزائر، 2014.

23. فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، بدون دار نشر، الجزائر، 2001.
24. _____، القانون الإداري، الجزء الأول، بدون دار نشر، الجزائر، 2011.
25. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004.
26. _____، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر بدون تاريخ نشر.
27. _____، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2013.
28. _____، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2013.
29. _____، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2014.
30. مولود ديدان، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار بلقيس، الجزائر، 2014.
31. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد، الجزائر، 2010.
32. هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان، 2006.
- II / الرسائل الجامعية:**
- أ- أطروح الدكتوراه:**
1. داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2012.
2. فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة الدكتوراه، في القانون، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005.
- ب- رسائل الماجستير:**
1. إبتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينا ميكية الأقاليم، رسالة ماجستير، في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013.
2. ياقوتة عليوات، الرقابة على المؤسسات العامة الاقتصادية، رسالة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، معهد الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1990.
- ج- مذكرات الماستر:**

- جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012.

III/ المقالات والبحوث العلمية:

1. عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مخبر الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010.
2. عتيقة بلجل، "فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مخبر الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010.
3. عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعي الجزائري والتونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، مخبر الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2010.

الفهرس

العنوان	رقم الصفحة
مقدمة.....	ب.....
المبحث التمهيدي: مفهوم الوصاية الإدارية.....	09.....
المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وتمييزها عن غيرها من النظم.....	10.....
الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها.....	11.....
الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها.....	13.....
المطلب الثاني: مبررات الوصاية الإدارية وأهدافها.....	17.....
الفرع الأول: مبررات الوصاية الإدارية.....	17.....
الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.....	19.....
الفصل الأول: إعمال الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية.....	24.....
المبحث الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس الجماعات الإقليمية.....	25.....
المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....	25.....
الفرع الأول: التوقيف.....	26.....
الفرع الثاني: الإقصاء.....	28.....
الفرع الثالث: الإقالة (الاستقالة الحكيمة).....	29.....
المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....	31.....
الفرع الأول: التوقيف.....	32.....
الفرع الثاني: الإقصاء.....	33.....
الفرع الثالث: الإقالة (الاستقالة الحكيمة).....	35.....
المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات الإقليمية.....	37.....
المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....	37.....
الفرع الأول: التصديق.....	(38-37).....
الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان).....	39.....

42.....	الفرع الثالث: الحلول
44.....	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي
45.....	الفرع الأول: التصديق
47.....	الفرع الثاني: الإلغاء (البطلان)
50.....	الفرع الثالث: الحلول
51.....	المبحث الثالث: الرقابة الوصائية على هيئات الجماعات الإقليمية
51.....	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي (كهيئة)
52.....	الفرع الأول: أسباب الحل (الحالات)
54.....	الفرع الثاني: أداة الحل
55.....	الفرع الثالث: آثار الحل
56.....	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي (كهيئة)
56.....	الفرع الأول: أسباب الحل (الحالات)
58.....	الفرع الثاني: أداة الحل
59.....	الفرع الثالث: آثار الحل
61.....	خلاصة الفصل الأول
63.....	الفصل الثاني: نطاق الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية
64.....	المبحث الأول: السلطات الإدارية المخولة بممارسة الرقابة الوصائية
65.....	المطلب الأول: الوصاية الإدارية من قبل الهيئات المركزية
65.....	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
69.....	الفرع الثاني: الوزير الأول
71.....	الفرع الثالث: الوزراء
77.....	المطلب الثاني: الوصاية الإدارية من قبل الهيئات اللامركزية
78.....	الفرع الأول: الوالي

82.....	الفرع الثاني: رئيس الدائرة.....
85.....	المبحث الثاني: حدود الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية.....
86.....	المطلب الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية.....
86.....	الفرع الأول: الرقابة على القرارات الإدارية غير المشروعة.....
90.....	الفرع الثاني: الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة.....
92.....	المطلب الثاني: القيود الواردة عن ممارسة الرقابة الوصائية.....
93.....	الفرع الأول: القيد التشريعي.....
93.....	الفرع الثاني: القيد الوارد على كيفية استعمال الرقابة الوصائية.....
95.....	الفرع الثالث: القيد على أغراض الرقابة الوصائية.....
97.....	خلاصة الفصل الثاني
99.....	الخاتمة.....
103.....	الملاحق.....
110.....	قائمة المصادر والمراجع.....

ملخص:

تعد الرقابة الوصائية التي تسلط على الجماعات الإقليمية رابطة قانونية بين الوحدات المركزية والهيئات اللامركزية، كما أنها نظام رقابي استثنائي لعدم جواز مباشرتها إلا بموجب نص يقرها صراحة، حيث نجد أن المشرع لا يزال إلى يومنا هذا يكرس نظام الرقابة الوصائية. وقد تطرقنا في هذه الدراسة إلى آليات الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية والتي تمارس على الأعضاء والأعمال والهيئة في حد ذاتها، مع تسليط الضوء على السلطات التي لها صلاحية ممارسة هذه الرقابة على الجماعات الإقليمية وبيان نطاق هذه الرقابة في حدود المشروعية.

وما يمكن قوله أن المشرع الجزائري أعتمد على أشد أساليب الرقابة في النظام القانوني للجماعات الإقليمية، وهو الأمر الذي يجعل السلطة الوصائية تتواجد باستمرار في مختلف مجالات الحياة القانونية للجماعات الإقليمية، مما يؤثر بشكل كبير على حريتها في اتخاذ قراراتها المتعلقة بشؤونها المحلية، ومن ثم يجعل من الاستقلالية الممنوحة للجماعات الإقليمية مجرد استقلالية نظرية بعيدة كل البعد عن المفهوم الحقيقي لها، في ظل الرقابة المشددة من جانب السلطات الوصائية.

Résumé :

Le contrôle administratif dit: tutelle, qui s'applique sur les collectivités territoriales, constitue un lien juridique entre les institutions de l'Etat (centralisation et décentralisation), ce mode de contrôle ne peut pas être appliqué qu'en l'existence d'une loi qui l'autorise.

On déduit que Jusqu'aujourd'hui le législateur algérien reconnaît et applique la tutelle administrative, et dans cet étude on a mis en évidence les modalités du contrôle administratif dit: tutelle sur les collectivités territoriales à diverses portées: sur les élus – sur les actes – sur l'assemblée elle-même.

On a aussi mis en cause le lien entre la tutelle et le principe de légalité, pour élucider la finalité de ce contrôle et on peut dire que la loi a donnée tant de prérogatives aux autorités de tutelle. Comme ce mode de contrôle est appliqué sur la wilaya et la commune, a pu aussi atteindre des différents domaines dans le monde juridique des collectivités territoriales, ce faisant pourrait engendrer aussi des effets négatifs en bouleversant un principe important qu'est la notion de l'autonomie administrative, à savoir sur leurs décisions.

En un mot: l'autonomie des collectivités territoriales n'est qu'une autonomie apparente lointaine d'être concrétisée.