

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان الحقوق و العلوم السياسية
القانون العام
القانون الإداري
رقم:

إعداد الطالبة:

جلولي سومية

يوم: 2019/06/15

الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية

لجنة المناقشة:

رئيسا	أ. مح . ب . جامعة محمد خيضر - بسكرة -	بوضيف عبد المالك
مشرفا	أ. د . جامعة محمد خيضر - بسكرة -	نسيغة فيصل
مناقشا	أ. مح . ب . جامعة محمد خيضر - بسكرة -	دعدوة عبد المنعم

إهداء

من كل قلبي،
إلى

أمي .. و.. أبي

أستاذي مناصرة الشريف

إخوتي و أخواتي

إليكم جميعا أهدي هذا العمل

شكر

الحمد لله من قبل و من بعد

الحمد لله ظاهراً و باطناً

الحمد لله أولاً و أخيراً

ثم الشكر لكل من

أمي و أبي

و

عائلي

أساتذة كلية الحقوق بجامعة محمد خيضر - بسكرة

غير أنني أريد أن أخص بفائق العرفان و التقدير أستاذي مناصرية الشريف علي بُعد بصيرته

و دقة حكمه و سعة صدره

كما لا يفوتني تقديم الشكر الجزيل لأستاذي المشرف نسيغة فيصل وأعضاء لجنة المناقشة الموقرين

مقدمة

إن من أهم أولويات أية دولة حديثة هو تحقيق إدارة فعالة تسهر على تنفيذ سياساتها العامة. فنقوم على المركزية في مطلع نشأتها، وعند استقرار أوضاعها وازدياد حجم إدارتها وواجباتها فهي تذهب نحو اللامركزية الإدارية، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة. وذلك بغية تحقيق مشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية.

تباشر هذه المجالس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية بغض النظر عن استقلاليتها. فهي امتداد لها وجزء لا يتجزأ منها. وتمارس الرقابة الإدارية السلطة المركزية في العاصمة أو ممثليها في العاصمة أو ممثليها على مستوى الأقاليم؛ وقد تباشر هيئات لامركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية دنيا.

إن الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة تفرض وضع قيود على أعمالهم تحت عنوان الرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، وذلك لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر أعمالهم، وتطبيقها تماشياً مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها؛ فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية، كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر، تطبيقاً لقاعدة لا وصاية إلا بنص، خلافاً للرقابة الرئاسية .

ومسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري ارتبط بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية، إذ شهدت فترات سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد، توجه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية جديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة، من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد، كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية، وذلك من خلال تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون

المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية. ليأتي المشرع فيما بعد في ظل حزمة القوانين الإصلاحية بالقانون رقم 10-11 والمتعلق بالبلدية والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، يتبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس البلدية، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة الوصائية.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها:

- ترتبط بأهم القطاعات المؤثرة في المجتمع الجزائري، فالجماعات المحلية هي عماد التنظيم الإداري في الجزائر، إلا أنها تعاني من عدة مشاكل تحول دون فعالية أدائها.
- الرقابة الوصائية تمثل صورة لواقع الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس المحلية، وتتجلى أهمية ذلك من خلال العلاقة القائمة بين الهيئات المركزية واللامركزية في الدولة، من حيث مدى استقلالية هذه الأخيرة وحريتها في اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية.
- الدور الفعال الذي أقره قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12 فيما يتعلق بآليات الوصاية الإدارية على المجالس المحلية. والجهة التي تمارسها وإجراءاتها وضماداتها.

إشكالية الدراسة:

إن تركيز الدراسة على نظام الرقابة التي تتولى ممارستها السلطة المركزية على المجالس المحلية وما يثيره هذا النوع من الرقابة من إشكاليات، يضعنا أمام إشكالية رئيسية مفادها:

هل وفق المشرع الجزائري في وضع الأطر القانونية لنظام الوصاية الإدارية، بما يكفل تمتع المجالس المحلية بقدر كاف من الاستقلالية مع إخضاعها لرقابة السلطة المركزية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية أبرزها:

- ما المقصود بالوصاية الإدارية على المجالس المحلية ومظاهرها ؟
- ما هي أهم المستجدات التي جاء بها قانون الولاية والبلدية فيما يتعلق بسلطة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية ؟
- ما مدى انعكاس هذه الوصاية على فعالية المجالس المحلية ؟

أسباب اختيار الموضوع:

من بين الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع:

- الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي أدت إلى تعثر أداء المجالس المحلية ومحاولة البحث في العلاقة التي تربطها بالإدارة المركزية.
- رغبتني في تناول موضوع ذو طابع عملي طالما شغلني كمواطنة وكباحثة، وهو سوء أداء المجالس المحلية في الجزائر وتزدي علاقتها بالمواطنين، ومحاولة فهم مسار التنمية المحلية والأسباب التي تعيق التطور والازدهار على مستوى البلديات والولايات.
- أهمية موضوع الوصاية الإدارية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية واهتمام المشرع بهذه الآلية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها من خلال قانون البلدية والولاية الذي صدر في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة.

أهداف الدراسة:

من بين الأهداف التي تطمح لها الدراسة نجد:

- التعرف على مفهوم الوصاية الإدارية على المجالس المحلية وطبيعتها القانونية وأهدافها وصورها.
- توضيح آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية ومجال تطبيقها على ضوء قانون البلدية والولاية الحالي.
- تحديد أهم الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية من جهة، والكشف عن مدى فاعليتها على أداء المجالس المحلية من جهة أخرى، وذلك من خلال بيان

انعكاس هذه الرقابة على المجالس الشعبية البلدية والولائية من خلال استقراء النصوص الواردة في قانون الولاية 07-12 وقانون البلدية 10-11 .

منهج الدراسة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة نظرية الوصاية الإدارية وأساليبها، وكذا وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية الواردة في نصوص قانوني البلدية والولاية الحاليين، وتحليلها باستقراء النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة عن هذه الرقابة، كما انه اعتمدنا على المقارنة بين بعض النصوص في المجالات التي استدعت ذلك.

الدراسات السابقة:

يمكن الإشارة إلى بعض الدراسات السابقة حول موضوع البحث:

- رسالة ماجستير للباحثة: ابتسام عميور بعنوان: "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قسنطينة 1 للسنة الجامعية 2013/2012، وقد تطرقت إلى دراسة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية وأثرها على استقلاليتها، وتوصلت الباحثة من خلالها إلى ضرورة التخفيف من صرامة الوصاية الإدارية وتحويلها إلى رقابة مشروعية ومعقولة تتلاءم مع منطق وفلسفة اللامركزية وهو ذات الأمر الذي حاولنا الكشف والتحري عنه من خلال هذه الدراسة.
- رسالة ماجستير للباحث بن ناصر أبو الطيب بعنوان: "الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية"، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، للسنة الجامعية 2011/2010، وقد تضمنت دراسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية بشكل موسع، وتوصل الباحث من خلالها إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة إعاقة تقدم التنمية المحلية .

خطة الدراسة:

لدراسة موضوع البحث والإجابة عن الإشكالية المطروحة فقد قسمناه إلى فصلين، بحيث تضمن الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية والذي بدوره تضمن مبحثين أساسيين، حيث

تناول المبحث الأول الإطار المفاهيمي الوصاية الإدارية والمبحث الثاني الإطار القانوني للوصاية الإدارية .

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة آليات الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، وقسمناه إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول آليات الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي والمبحث الثاني تطرقنا فيه للوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدية.

الفصل الأول:

ماهية الوصاية الإدارية

تمهيد الفصل الأول:

إن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق، لأن هذا القدر من الاستقلال سيؤدي إلى زعزعة وحدة الدولة. ولتفادي هذا الخطر فإن المجالس المحلية تمنح استقلالاً يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها في إشباع الحاجات العامة، إذ تخضع المجالس المحلية لرقابة وإشراف السلطات المركزية، هذه الرقابة اصطلاحاً على تسميتها بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، والتي تعد ركناً أساسياً من أركان التنظيم الإداري اللامركزي. وتمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذا الرقابة ووسائلها وإجراءاتها إضافة إلى السلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون الولاية، قانون البلدية). فتطبيقاً لقاعدة أنه لا وصاية بدون نص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية محددة أيضاً قانوناً على سبيل الحصر.

وبالرغم من استقلال الجماعات المحلية فهذا لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية، حيث مهما تمتعت هذه الجماعات بالاستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة وطبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري والتنفيذي.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية (الولاية، البلدية) ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، ولكن بتمتع ذات القانون المانح هذه الهيئات الاستقلالية، نجد أنه هو ذاته الذي يجعله ليس استقلالاً مطلقاً بل نسبياً، حيث أن هذه الهيئات تمارس سلطتها المخولة لها قانونياً تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية وهذا ما يعرف باسم الوصاية الإدارية. وسنحاول من خلال هذا المبحث دراسة الوصاية الإدارية من خلال التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية في مطلب أول، ثم دراسة أهمية وأهداف الوصاية الإدارية في مطلب ثان، أما المطلب الثالث فخصصناه لتمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة المشابهة لها.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

تمارس الدولة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، والتي تعد ركناً من أركان نظام اللامركزية، حيث تنص العديد من الأنظمة الإدارية على فكرة الوصاية الإدارية من خلال القوانين المؤطرة للجماعات المحلية. ولدراسة مفهوم الوصاية الإدارية لابد من التطرق إلى تحديد تعريفها (فرع أول)، ثم توضيح أهم خصائصها (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

إن تحديد تعريف موحد للوصاية الإدارية أمر أثير حوله جدل كبير يرجع ذلك إلى اختلاف علماء القانون الإداري في ضبط مفهوم موحد، وكذا اختلاف النصوص القانونية حول مصطلح الوصاية حيث وردت في البعض منها بصيغة الرقابة الإدارية.

أولاً: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية

كان لفقهاء القانون الإداري نصيباً في تحديد مفهوم وتعريف الوصاية الإدارية، حيث:

عرف الأستاذ علي خاطر الشطناوي الوصاية الإدارية أنها "سلطة رقابية يمارسها شخص

معنوي مركزي أو لامركزي على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمال أعضاء شخص

لامركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة"¹.

والملاحظ في هذا التعريف تأكيده على حماية المصلحة العامة، كما أنه لم يحدد المقصود

من مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، فعدم تقييد هذه السلطات يلغي

تماماً فكرة الاستقلال، مما يؤدي لإفراغ الوصاية الإدارية من محتواها الحقيقي؛ فتعريف الأستاذ

الشطناوي يحدد ويقلل من استقلالية الجماعات المحلية ويجعلها تابعة لجهة الوصاية مما يعطي

هذه الأخيرة حرية أكبر في اختيار الوسائل والطرق لعملية الوصاية، مما يجعله يتعارض

والمعنى الحقيقي للفكرة، حيث لا تمارس الوصاية إلا بناءً على نص تشريعي واضح ومحدد.

وعرفها الفقيه البلجيكي جاسك دمباير بأنها "مجموعة السلطات التي منحها المشرع للسلطة

المركزية من أجل الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة"².

هذا التعريف تم فيه تحديد جهة الوصاية وهو الجهاز المركزي، والجهات الموصي عليها

وهي الهيئات اللامركزية.

ويرى الأستاذ ناصر لباد بأن "الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها،

فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقاً للأشكال التي ينص عليها القانون.."¹.

¹ علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الثانية، 2008، ص 225.

² Jaque Dembar, Les Actes de la Tutelle Administrative, Droit Belge, Bruxelles, 1955, p7.

وعرفها الفقيه ماسبييتول ولاروك بأنها "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا، بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعيتها أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"².

وعرفت كذلك بأنها الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها، وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة³.

ومن هذه التعريفات يمكن استخلاص أن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة هي مجموع الامتيازات والصلاحيات التي يمنحها المشرع للسلطات الوصية بموجب القانون لتمكينها من رقابة أشخاص وأعمال الجماعات المحلية اللامركزية باستعمالها وسائل محددة، بهدف حماية المصلحتين المحلية والوطنية واحترام المشروعية والملائمة والمحافظة على وحدة ترابط الدولة سياسيا وإداريا.

ويمكن القول بأن مفهوم الوصاية الإدارية يرتكز على جملة من الأمور تتمثل في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية، وصدورها عن السلطة المركزية، ولها صفة استثنائية تتمثل في عدم مباشرتها إلا بنص، كما يمكن أن تتصرف الوصاية الإدارية إلى أعضاء الهيئات اللامركزية،

¹ ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، الطبعة الأولى، 2014، ص 156.

² Patrice Garant, **Droit Administrative, Structure 'Actes et Contrôle**, vole 1, les édition Yvon blais INC, Canada, 4ème édition, p 607.

³ بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984، ص 100.

وبعض أعمالها مع وجود وسائل معينة، كما تستهدف الوصاية الإدارية احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة

كما يتولى ممارسة هذه الرقابة في الجزائر رئيس الجمهورية في حالات محددة ووزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات، بالإضافة إلى وزير المالية إذا كان موضوع الرقابة ذو إبعاد مالية، وكذلك الوزراء المعنيون بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية (الوالي) ممارسة رقابة الوصاية على المجالس الشعبية المحلية¹.

وعلى الرغم من كل هذه التعاريف والاصطلاحات لا بد من القول أنه حدث اختلاف فقهي حول مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية، رغم أنهما يعبران عن نفس المعنى، حيث اعترض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية إذ يرون أنها تعبر عن المراد بها، وبالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية التي تراقبها لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها².

ثانيا: التعريف القانوني للوصاية الإدارية

¹ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 33.

² مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، مجلس الدولة، الجزائر، 2003، ص 59.

تكلمت كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية عن فكرة المراقبة على حساب فكرة الوصاية الإدارية، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا الوصاية في نص المادة 184 على أنه " تستهدف المراقبة ضمان تسيير أجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد".

كما أكد التعديل الدستوري لسنة 2016 هو الآخر في المادة 15 منه على "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"¹.

أما بخصوص المواثيق الوطنية فالميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته والتي تنص على "يجب أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام حقوق الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري"².

من هذه النصوص القانونية نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد تعريفا شاملا للوصاية الإدارية في حين اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والقوانين والمواثيق الدولية.

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

¹ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

² الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976 ص 913.

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص التي تتميز بها، ويمكن تحديدها كما يلي:

أولاً: رقابة إدارية

تباشر الرقابة الوصائية من طرف جهة إدارية متخصصة، وتحدث بواسطة قرارات إدارية، وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء¹.

ثانياً: رقابة استثنائية

الرقابة الإدارية تتميز بأنها رقابة استثنائية وذلك على أساس أنها لا تفترض، على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، أي أن الاستثناء يكمن في أنها تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية وتتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئياً عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية. وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلاً، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء².

ثالثاً: رقابة خارجية

¹ فريدة قصير مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، ص 46.

² بكر القباني، مرجع سابق، ص 106.

رقابة تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، كما يمارسها الرئيس على المرؤوس.

رابعاً: رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقرها، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فإنها رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصاً عاماً كما هو قائم في السلطة الرئاسية¹.

فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية²، كما هو الحال بالنسبة للوالي، حيث لا يخضع للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كمثل للسلطة المركزية، وإنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي.

المطلب الثاني: أهمية وأهداف الوصاية الإدارية

¹ فريدة قصير مزباني، مرجع سابق، ص 47.

² جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص 32.

تكتسي الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أهمية بالغة، ولعل هذا ما يبرز جليا في حرص الدول على النص عليها في القوانين المنظمة لجماعتها الإقليمية. ولهذا سنتطرق أولا لأهمية الوصاية الإدارية، ثم سنتطرق بعدها لأهدافها.

الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية

تكتسي الوصاية الإدارية أهمية بالغة في عمل الهيئات الإدارية المختلفة حيث أن الفقهاء والمشرعين قد انتبهوا لأهمية هذه الرقابة منذ بداية تشكل التنظيم الإداري الحديث؛ ففي بداية القرن 18 دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورتيه سواء التقليدية المتطرفة، أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضا.

وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد، إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه¹.

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون الهيئات مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية لأجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقق

¹ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 24.

أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية¹. ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية.

وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر في البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية لعمله، ليشمل كذلك إيجاد سبل التحقيق والتفوق، أي أنها تحولت إلى دور الوقائي بدلا من اقتصرها على الدور العلاجي².

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق للسياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع³.

¹ عمر صدوق، المرجع نفسه، ص 24.

² إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013، ص 86.

³ إبتسام عميمور، المرجع نفسه، ص 69.

وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة يحتل مكانا استراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها، إذ لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون هناك رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

تعتمد الوصاية الإدارية، على جملة من الوسائل والآليات التي يسعى من خلالها المشرع لتحقيق أهداف وغايات متعددة، فمن بين أهدافها الأساسية هو العمل على تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية، خاصة في ظل حالات التعارض بينها، ويزداد هذا الهدف أهمية في ظل الاستقلال العضوي والوظيفي الذي تتمتع به الجهات المحلية؛ وبالتالي فالرقابة الوصائية تهدف إلى تحقيق التوازن الفعال بين المصلحة العامة الوطنية والمصالح العامة الجهوية والمحلية. ويمكن إجمال الوصاية في ثلاثة محاور، حسب الزاوية المنظور إليها والأهداف التي تسعى إليها هذه الوصاية، وهي كالآتي:

أولاً: الأهداف الإدارية

من الجانب الإداري تعمل الرقابة الإدارية على تحقيق حماية المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة وذلك عن طريق:

(1) التأكيد على وحدة الدولة الإدارية: إن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء

ممارستها لمهامها والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية، ليس مطلقاً، فلا بد

للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكيك الدولة¹.

(2) **تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة:** من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة².

(3) **كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها:** وذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها

(4) **كشف الانحراف الإداري:** أي استغلال السلطة الوظيفية لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.

(5) **الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها:** وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

(6) **التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهة وتكلفة:** وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، والحد من الإسراف في إنفاق

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص 84.

² عمر صدوق، مرجع سابق، ص 28.

الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات العامة للدولة من جهة، وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تنصب في قالب الحفاظ على الدولة¹.

ثانياً: الأهداف السياسية

تهدف الوصاية الإدارية إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية، يمكن تلخيصها كما يلي:

(1) الحفاظ على الكيان السياسي للدولة: حيث تتمتع الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات دون الرجوع للجهات المركزية، لكن هذا الاستقلال لا يجب أن يتحول إلى فوضى، تهدد أوصال الدولة؛ أي أنه لا يجب أن يتعدى الاستقلال الإداري الذي يمكننا من إدارة وتسيير الشؤون المحلية المتصلة بالمصالح المباشرة للمواطنين وتكييفها مع المصالح العليا للبلاد وذلك ضماناً للوحدة داخل الدولة من الناحية الدستورية والسياسية، وضماناً لفكرة ولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية فيما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة².

(2) حماية المصالح المحلية: تهدف إلى حماية سكان هذه الوحدات المحلية من انحرافات السلطات المحلية خاصة في حالات عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب، أي حالات عدم نزاهة وحياد أعمالها، فالرقابة الوصائية تعد الأداة الفعالة لضمان حياد هذه الجهات الإدارية وإجبارها على التقيد بالقوانين والتشريعات التي تقتضيها مبادئ المشروعية، وضماناً للحفاظ على فكرة الملائمة.

¹ عمر صدوق، مرجع سابق، ص 28.

² علي خاطر الشطناوي، مرجع سابق، ص 227.

3) **ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم:** ذلك أن منح الإدارة حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد المصالح وحقوق الأفراد، ومن هنا تبرز دور وأهميه الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحرافات في استعمال السلطة¹.

كما أنها تحمي الغير المتعامل مع هذه الإدارات المحلية، فالجهات الوصية قد تتدخل وتجبر الجهات المحلية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها، إذ أن الجهات المركزية تقدم يد المساعدة والمساهمة، وذلك عن طريق تولي هذه الأخيرة ضمان الوفاء بجميع التزامات الجهات اللامركزية.

ثالثاً: الأهداف المالية

تسعى الرقابة الوصائية لتحقيق الرقابة المالية من أجل تمتع هذه الهيئات المحلية بالاستقلال المالي ولعل أبرزها:

1) **التأكد من سلامة العمليات المحاسبية:** ويتم ذلك عن طريق التحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات 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 المحلية:** فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساساً هو التحقق من استخدام

¹ إبتسام عيمور، مرجع سابق، ص 74.

الاعتمادات 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، بهدف تحقيق ذلك اخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة¹.

وتحقق الوصاية الإدارية في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية فقد تضمن هذه الرقابة أن تقي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تتجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

إن مصطلح مفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية في الفرع الأول، وبينها وبين الرقابة الرئاسية في الفرع الثاني، ثم تمييزها عن الإشراف الإداري في الفرع الثالث.

الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

¹ عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداورات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص 17.

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصي عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية¹، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات اللامركزية تمتع بوجود قانوني مستقل مما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، إذ قررت هذه الوصاية لحماية المصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب موحد في العمل الإداري.

كما أنه في نظام الوصاية المدنية يتصرف الوصي باسم ولحساب القاصر، بينما في المجال الإداري فإن الوصي يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصي عليه) بينما غاية الوصاية الإدارية هي حماية المال والمصلحة العامة.

ومن هنا نجد اعتراض البعض عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أنه هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار العديد من مصطلحات القانون الخاص ولكنها اكتسبت من القانون الإداري معنى مغايرا، ومثال ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية .

¹ ابتسام عميمور، مرجع سابق، ص 65.

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص الخاضعين لها رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية¹.

فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس على المرؤوس في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضا، فالرئيس الإداري له سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه، وله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصا محلهم في القيام بها².

وتكمن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كليهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول... الخ.

غير أن التمييز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهميته، وذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو لهيئات عدم التركيز في العاصمة أو الأقاليم، هي أن يخضع نشاطها - كليا أو جزئيا - لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها، وأن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط لرقابة عليا من جانب السلطة المركزية³.

¹ عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، دون طبعة، دون تاريخ، ص 169

² إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2005، ص 100.

³ جلول عبة، مرجع سابق، ص 21.

والرقابة الوصائية وإن كانت تتفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن

بينهما اختلافات جوهرية، وهذا ما سنتطرق له فيما يلي:

أولاً: نقاط التشابه بين الرقابتين

نجد أن كلا الرقابتين تمارسهما سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء

كانت هيئة مركزية أو هيئة لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها

على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة

رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها¹.

وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو

اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تحول لهيئات مركزية أدنى منها

على مستوى الأقاليم ممارسة هذه السلطة. كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض

الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء، إن سلطة الحلول تمارس في

الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني

يقرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة

التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات

الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة².

¹ مختار بن شيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 186 .

² عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 87.

ثانياً: نقاط الاختلاف

يرى بعض الفقهاء أن الاختلاف الجوهرى بين الرقابتين يكمن فى "سلطة التعديل"، فهذه السلطة توجد فى الرقابة الرئاسية ولا توجد فى الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق التعديل فى القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية فليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التى تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بها غيرها، وكل ما لها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها فى خلال المدة التى يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية.

ولا تملك السلطات المركزية فى إطار الرقابة الوصائية توجيه الأوامر والتعليمات الملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، وذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات اللامركزية، الذى يعد عنصراً أساسياً وركناً من نظام اللامركزية¹.

وقد أخذ جانب من الفقه بخلاف ذلك مثل الدكتور عادل محمود حمدي الذى قال "أننا نرى أن سلطة التوجيه لا يقتصر توأجدها على الرقابة الرئاسية، فهى تتواجد أيضاً فى الرقابة الوصائية، وإذا كان بعض الشراح يرون ألا يكون لها فى الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوص عليها فى التشريعات المقررة لهذه الوصاية"².

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998، ص 77.

² عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 144.

إن سلطة توجيه الأوامر التي تُعنى في حق إصدار أوامر ولها صفة الإلزام غير موجودة في الرقابة الوصائية، فليس للسلطة المركزية أن تأمر الجماعات الإقليمية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إن هي رفضت، لأن الأصل أن هذه الأخيرة هي التي تعمل ابتداء ثم يأتي دور الرقابة الوصائية، فاللامركزية الإقليمية تستلزم الاستقلالية وذلك يستبعد سلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية.

كما أن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرارا واحدا، فكل من قرار السلطة الوصائية وقرار الجماعات الإقليمية يعتبر قرارا له كيانه واستقلاله، ويترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية، تسري آثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة لا من تاريخ التصديق¹.

وكنتيجة لهذا الاستقلال فإن الجماعات الإقليمية لا تنقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قراراتها، كم أنها تتحمل المسؤولية الكاملة عن قرارها حتى ولو صادقت عليه السلطة المركزية.

إضافة إلى ما سبق يمكن الطعن في كل من قراري الجماعات الإقليمية والسلطة اللامركزية، والاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حده، وهو ما لا نجده في السلطة الرئاسية، حيث يعتبر القرار قرارا واحدا².

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 78.

² عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 149.

كما أن الرقابة الرئاسية تمارس داخل هيئة واحدة، أي تنظيم العلاقات بين أطراف -الرئيس وتابعيه- ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص الأخرى بصفتها محل هذه الرقابة، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص مختلفة ومستقلة عن بعضها.

وخلاصة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة -كأصل عام- لرقابة رئاسية تسلسلية، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثناة من الرقابة الرئاسية، وفي المقابل فإن الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة تتمتع بجانب من الاستقلالية والذاتية، حيث تبقى سيدة نفسها ومالكة زمام نشاطها وقرارها¹.

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

الإشراف الإداري يختلف في مفهومه عن مفهوم الرقابة الوصائية، حيث يقصد به "مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على شخص الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ويكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها²، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب"، أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية.

وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة

¹ يوسف سعد الخوري، القانون العام الإداري العام، الجزء 1، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، 1999، ص 117.

² إبراهيم رابعي، مرجع سابق، ص 104.

سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية¹.

ومن خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق العامة، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة .

ومنه نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما فالرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بنص قانوني، ويختلفان أيضا من حيث الهدف المراد تحقيقه، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين².

ومن ضمن الفروق بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري ما يلي:

أولاً: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات، ونجد أن ليس لهذه التعليمات أي قوة إلزامية كونها من قبيل النصائح. ولا تحتاج الهيئات المركزية لممارستها وجود تنصيص عليها في القوانين. وتتضمن هذه المنشورات توجيهات تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسير المرفق، وهذا الإجراء لا يعد إجراءً وصائياً بل إجراءً إشرافياً.

فسلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا في صدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية حيث لا وجود للسلطة

¹ إبراهيم رابعي، المرجع نفسه، ص 105.

² عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 90.

الرئاسية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التوجيهات من السلطة الرئاسية تكون إلزامية، إذ تقتضي من المرؤوس طاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا شكل امتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية¹.

كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأن استقلال الجماعات المحلية لا يجيز توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية، فهذه الهيئات يفترض بحكم اللامركزية نفسها أنها تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره، وليس لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقيمتها استشارية بحتة، وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أو لا تأخذ بها وقرارها بعد ذلك صحيح، ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها².

ثانيا: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي

بما أن الوصاية تعتبر قيда على استقلال الهيئات اللامركزية فلا بد من أن يكون منصوص عليها في القانون بنصوص تحدد مجال هذه الوصاية، وحدودها ووسائلها. فإذا حدث وإن صدر قانون بمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لامركزية مثلا دون تحديد الغرض من الرقابة فهل يمكن اعتبار هذه الرقابة رقابة وصائية؟

¹ إبراهيم عبد العزيز شيخة، مبادئ أحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1994، ص 232.

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

يرى بعض الفقهاء أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا على الهيئات اللامركزية، لأن هذه النصوص لا تنشئ رقابة وصائية، وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية.

ويعتبر هذا الرأي منطقيا كون الوصاية الإدارية قيد على استقلالية وحرية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها المحلية، ولا بد أن تكون الوصاية الإدارية محددة بنص قانوني ليبيّن الأعمال التي ترد على الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، وما عدا ذلك فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح أو طلب بعض البيانات مراعية في ذلك الصالح العام.

فلا يجوز لسلطة الوصاية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون¹.

ثالثا: سلطة التأديب والتعيين

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا يعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية إذا كانت تمارس في الحالات التالية:

• إذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق

السلطة المركزية، وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 269.

في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية، وعليه فإن الهيئات اللامركزية تحتفظ باستقلالها كاملاً إذا ما احتفظت لنفسها بحق اختيار الأعضاء وحق تأديبهم، فلا يكون هناك مجال لاستعمال وسائل وصائية من هذا النوع قبلها.

• إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية¹.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليسا من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري². والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة، كما أنه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوع من الاستقلالية، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب. وتتمتع الجهة الوصائية بسلطة التعيين الذي يستدعي التبعية الرئاسية والأعضاء المعنيون يظلون تابعين لسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية في مواجهة أعمالها، ومن بينها حق الإيقاف والعزل.

¹ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 153.

² عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 154.

أما إذا نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم، يكونون خاضعين للوصاية كالأعضاء المنتخبين.

وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، وإنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.

المبحث الثاني: الإطار القانوني للوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، له مفهوم واسع يحمل عدة معانٍ، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والإقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي إذاً استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها. فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، وسنتطرق من خلال هذا المبحث إلى الإطار القانوني العام للوصاية الإدارية، مع التركيز على مدى تجسيد المشرع لهذا المبدأ.

المطلب الأول: الأساس القانوني للوصاية الإدارية

إن الأساس القانوني لكل قرار أو مبدأ قاعدة قانونية يرتكز عليها في مواجهة الغير وهو الأمر نفسه بالنسبة للوصاية الإدارية، والتي تتركز على عديد من العناصر التي سنتطرق إليها من خلال الأسس القانونية الخاصة للوصاية الإدارية في الجزائر كفرع أول والأسس العامة للرقابة الوصائية كفرع ثاني، ومبررات الوصاية الإدارية كفرع ثالث.

الفرع الأول: الأسس القانونية الخاصة للوصاية في الجزائر

أخذ المشرع الجزائري منذ الإستقلال بنظام اللامركزية الإدارية على مستوى التنظيم الإقليمي للدولة، حيث اعتبرت الدساتير الجزائرية البلدية قاعدة اللامركزية الإدارية، كما اعتبرت البلدية والولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة، حيث حاولت القوانين المتعاقبة للولاية والبلدية التوفيق بين منح هامش من الإستقلالية للجماعات المحلية تبعا لمفهوم اللامركزية من جهة، وبين ضرورة المحافظة على وحدة الدولة من جهة أخرى.

ولتحقيق ذلك أخذ المشرع الجزائري بنظام الرقابة الوصائية في كل القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية رغم خضوع الجماعات الإقليمية في الجزائر لنهجين إيديولوجيين مختلفين؛ تمثل في النهج الإشتراكي وما تبعه من الأخذ بنظام الحزب الواحد، ثم النهج الرأسمالي وما نتج عنه من انفتاح على التعددية الحزبية. إلا أنه وفي كلا النموذجين كانت هناك آليات قانونية تفرض رقابة وصائية على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه وأعماله، كما تفرض رقابة على المجلس الشعبي الولائي وأعضائه وأعماله.

لقد ظهر الإتجاه العام للسلطات المركزية القاضي بفرض رقابة وصائية على المستوى البلدي والولائي وبسط سلطتها على المجالس المنتخبة، حيث لم يكن للمجلس المنتخب سلطة كبيرة في اتخاذ القرار على مستوى المحلي قبل سنة 1967، وحتى بعد صدور قانون البلدية 67-24¹ وقانون الولاية لسنة 1969².

¹ القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 06 المؤرخة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم بالقانون 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 07 جويلية 1981.

² الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 44 المؤرخة في 23 مايو 1969، المعدل والمتمم.

وفي إطار الانتقال من النظام الإشتراكي والأحادية الحزبية إلى نظام التعددية الحزبية واقتصاد السوق في ظل دستور 1989 كان لا بد من منح المجالس المحلية المنتخبة صلاحيات أوسع، وتخفيف الرقابة لصالح مزيد من الحرية والاستقلالية؛ حيث يقع على البلديات مثلا في ظل الدولة الليبرالية التكفل بمهام المرافق العامة وإنشاء الهياكل القاعدية. وضمن هذا الإطار صدر قانون البلدية 90-08¹ وقانون الولاية 90-09² الذي منح مساحة أكبر للمجالس المحلية المنتخبة.

وبعد 21 سنة على هذين القانونين احتاج التنظيم الإقليمي إلى تجديد الكثير من المسائل، ومن بينها تنظيم الرقابة الوصائية تماشيا مع تطورات مفاهيم الحكم المحلي، فصدر قانون البلدية 11-10³ وقانون الولاية 12-07⁴ ضمن حزمة من القوانين الإصلاحية التي جاءت بعد الخروج من الأزمة السياسية لسنوات التسعينيات، حيث عرفت البلاد منذ سنة 2000 استقرارا سياسيا أثر بدوره على اتجاهات المشرع في تطوير نظام الوصاية الإدارية مع محاولة موازنة ذلك بمنح استقلالية نسبية للجماعات الإقليمية.

الفرع الثاني: الأسس العامة للرقابة الوصائية

¹ القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 16 المؤرخة في 11 أبريل 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 19 جويلية 2005.

² القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15، صادر بتاريخ 11 أبريل 1990، المعدل والمتمم.

³ القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 34، المؤرخة في 43 جوان 2011.

⁴ القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

تقوم الوصاية الإدارية على تبعية الوحدات اللامركزية للسلطة المركزية والخضوع لرقابتها، وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يخرجها عن كيان الدولة؛ وخضوعها للرقابة هو أولاً وأخيراً صيانة لمبدأ المشروعية واحترام القانون، وحماية للمصلحة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يمثل في مجموعه المصلحة الوطنية¹.

إذا كان من المسلم به أن للإدارة الحق في سحب وإلغاء وتعديل قراراتها الإدارية غير المشروعة أو غير الملائمة، فإنه من الضروري تحديد الأساس القانوني لهذا الحق لما له من نتائج هامة تؤثر في تنظيم حدود هذا الحق للإدارة وتحديد مجاله ونطاقه.

وقد تعددت الآراء القانونية في هذا الشأن فاستند البعض إلى عدم تمتع القرارات الإدارية بالحجية القانونية مما يعطي للإدارة حق الرجوع فيها، في حين علق آخرون بأن القرار غير المشروع يكون مهدد بالإلغاء عن طريق القضاء إذا طعن فيه صاحب المصلحة، ولما كان هذا الطريق ممنوعاً على الإدارة ذاتها فإنه يكون من حقها الرجوع في هذا القرار لموازنة حق ذوي المصلحة في الطعن فيه أمام القضاء، بينما ذهب رأي إلى تأسيس حق الإدارة في الرجوع في قراراتها إلى السلطات الرئاسية لتقويم وتصحيح وتوجيه وأمر، وأخيراً يتجه رأي إلى تأسيس الرقابة على فكرة المصلحة العامة وحدها بالإضافة إلى مبدأ المشروعية².

أولاً: مبدأ المشروعية كأساس قانوني

والمقصود بمبدأ المشروعية هو تطابق كل تصرفات الهيئات المحلية مع أحكام

¹ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية والمالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998، ص 19.

² سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 08.

القانون، بحيث تلتزم أوامره وتتجنب نواهيه، وفي هذا ضمانة أساسية تحمي الأفراد من استبداد الإدارة¹.

والرأي الراجح هو أن مبدأ المشروعية وحده هو الأساس القانوني لممارسة الإدارة حق الرجوع في قراراتها، فبمقتضى هذا المبدأ يجب على الإدارة عند إصدارها لقراراتها أن تتقيد قبل كل شيء بالقانون، وتبعا لذلك فإن عليها من باب أولي إذا هي خالفته وحادت عنه أن تحترمه وذلك بأن ترجع في هذه القرارات المخالفة للقانون؛ وعليه يكون للجهة الإدارية العليا لما لها من سلطة رئاسية، بل ويجب عليها من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أصحاب المصلحة إبطال القرار المخالف للقانون الذي أصدرته من تلقاء نفسها أو بعد طلب أصحاب الشأن بأن يرجع عن هذا الإجراء فور معرفته أنه غير شرعي وبالتالي يعد باطلا². كما تلتزم الإدارة أيضا بالحرص على أن تظل قراراتها متفقة مع القانون، فإذا ما لحقها بعدد صدورها عيب قانوني، كان عليها الرجوع عن هذا القرار نزولا عند مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون.

إن هذا القدر من حرية هذا التصرف الممنوح للإدارة، والذي يجعلها في حل من وجود مسائل مفروضة عليها هو ما يسمى "السلطة التقديرية"، وهو واحد من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة بهدف تحقيق أهدافها، ولكنه امتياز تمارسه الإدارة في نطاق مبدأ المشروعية من حيث الهدف دون الوسيلة، لأن الهدف يظل دائما واحدا لا خيار للإدارة

¹ رفعت عبد السيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة للتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص 244.

² سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 109.

فيه فهو محدد سلفا في النظام القانوني للدولة¹؛ إذ أن الأصل في الرقابة الإدارية أن تتصب على القرارات الإدارية الغير المشروعة، أما القرارات المشروعة فإنها ليست محلا لهذه الرقابة حتى ولو كانت غير ملائمة ولكن للإدارة في هذه الحالة الأخيرة أن تصدر قرارات إدارية جديدة لتوافق تصرفاتها مع ما يستجد من ظروف، تطبيقا لقاعدة وجوب ملائمة الإدارة لقراراتها مع الظروف الجديدة، ولذلك فإن الأصل أن نطاق ومجال الرقابة الإدارية تقتصر على القرارات غير المشروعة فحسب².

لا شك أن إفلات الهيئات المحلية من أي رقابة تمارسها السلطة المركزية يمكنها من أن تتجاوز -دون رادع- حدود اختصاصاتها وأن تتصرف على وجه غير مشروع³. كما هو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون، وذلك بمعناه الواسع الذي لا يقتصر على القانون العادي وإنما يتسع ليشمل مختلف القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ومن هذه القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخص المعنوي.

وعليه فإن الهدف الأساسي للرقابة الإدارية هو ضمان مبدأ المشروعية الذي يجب أن تلتزم به الهيئات المحلية في جميع أعمالها، إذ يجب احترام القانون والالتزام بقاعدة

¹ فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري: بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص 93.

² فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت 1983، ص 101

³ رفعت عبد السيد، مرجع سابق، ص 244.

التخصص سواء بالنسبة للامركزية الإقليمية التي نحن بصدد دراستها أو اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة).

يمكن لجهة الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية بما تملكه من رقابة إدارية على مشروعية أعمال هذه الهيئات اللامركزية مما يجعل الرقابة الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات اللامركزية. والخضوع لقاعدة التخصص لا يعني إلا التزام دائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانوناً مع الامتناع عن تجاوز هذه الدائرة أي نطاق هذه الأغراض؛ وعلى ذلك فلا يجوز لهيئة لامركزية احتراماً لتخصصها في المسائل المحلية والتزاماً به، أن تتجاوز نطاق هذه المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى.

ثانياً: حماية المصلحة العامة

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المصلحة العامة من خلال نشاطها، إذ بحوزة السلطات المركزية الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرارات الصحيحة، التي تصب في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين، على أساس أن المصلحة العامة تشمل وتتألف من مجموع المصالح الوطنية والمصالح الإقليمية والمرفقية والمصالح الفردية¹.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 243.

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

ثالثا: حماية مصلحة الهيئات اللامركزية

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية مصلحة الأشخاص اللامركزية في مواجهة ممثليه وذلك في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص اللامركزي أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون¹.

رابعا: حماية مصلحة المواطنين

تستهدف الرقابة حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات المحلية أو عدم التزام الحياد والإنصاف، واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحرريات المواطنين، إذ أن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات المحلية بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني، فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية تساوي وفرض التكامل الإداري².

المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية

¹ فؤاد صالح ، مرجع سابق، ص 103.

² فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قروي، الجزائر، 2003، ص 140.

يقع على عاتق المشرع عبء توزيع المهام بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، فيتولى تحديد المصالح المحلية التي يعهد للإشراف عليها ورعايتها للهيئات المحلية مع إخضاع الهيئات المحلية عند ممارستها لمهامها إلى رقابة تمارس عليها من طرف السلطة المركزية، وتختلف هذه الوصاية من دولة إلى أخرى، على حسب الظروف السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية إضافة إلى نظام الحكم في الدولة. وعموما تأخذ الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية إما الأسلوب الإنجليزي الذي خصصنا له (الفرع الأول)، أو الأسلوب الفرنسي الذي خصصنا له (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي

لقد كانت المجالس المحلية في إنجلترا وإلى غاية القرن التاسع عشر لا تسأل عن أعمالها إلا أمام القضاء، فهي كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة ولا يمكن إلزامها بأي عمل من جانب هذه الأخيرة كما لا تسأل عن أعمالها أمامها.

وبعد الأزمات المالية التي تعرضت إليها إنجلترا منذ عام 1930 وبعد الحرب العالمية الثانية، اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية مما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات والمجالس المحلية وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها¹.

¹ بوحنية قوي، الإدارة المحلية في منظور مقارن: دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، www.bouhania.com ، 26 مارس 2013.

بما أن اختصاصات المجالس المحلية البريطانية محددة قانوناً وحصرًا¹ فإن مجال الرقابة سيكون محصوراً في بعض الجوانب فقط، ضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية البريطانية أعطى المجالس نوعاً من الحرية والاستقلالية في أعمالها.

إن الرقابة من جانب السلطات البريطانية على الهيئات المحلية يكاد يكون معدوماً لضعفها إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا، لأن نظام الحكم المحلي في بريطانيا هو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق والحصري لإختصاصات المحلية، مما انعكس على مدى ووسائل وأساليب الرقابة على الهيئات المحلية.

إلا أن هناك رقابة وإشراف مركزي على الهيئات المحلية كونتها التقاليد البريطانية والممارسة الفعلية، بحيث أصبحت هناك مفاهيم وثوابت لمدلول وكيفية ممارسة الرقابة بكافة أنواعها، والتي تنصب إما على أعمال المجالس المحلية وإما على أعضائها.

تمارس الوصاية على الهيئات اللامركزية من قبل ثلاث أجهزة هي: البرلمان، القضاء والحكومة. وتحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر بموجب القانون، وهذا ما يتطلب أن تكون هذه الوصاية خفيفة تجنباً لتداخل اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية، أي أن الأسلوب الإنجليزي يميز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية، فكل ما ورد نص عليه في قوانين الإدارة المحلية يعد مصلحة محلية وما عدا ذلك عد من المصالح الوطنية. ويترتب على ذلك نتيجة غاية في الأهمية وهي أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر واتخاذ

¹ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 1980، ص

قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون، وإلا عُدت تصرفها غير مشروع ومخالفا لقواعد الاختصاص¹.

فالوصاية على المجالس المحلية في إنجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها ومنحها الشخصية المعنوية وتحديد اختصاصاتها، وكذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر والنواهي لتلك الهيئات والعاملين فيها. أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر منعدمة إلا أنها ظهرت وتزايدت خلال القرن العشرين.

أولاً: وصاية البرلمان

يحق للبرلمان أساساً أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها. لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما عملياً وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع فالبرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك بمنحها اختصاصات جديدة وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني.

ثانياً: وصاية القضاء

يمارس القضاء الإنجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا يأخذ بنظام الازدواج القضائي بل بالقضاء الموحد، والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة كالأفراد للمحاكم العادية، إلا إذا وجد نص

¹ علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الثانية، 2008، ص 100.

مكتوب يقضي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة، تنشأ للفصل في منازعات الإدارة¹. ويمارس القضاء هذه الوصاية في حالة إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة القوانين.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحاكم الإنجليزية وبخلاف المحاكم الفرنسية والدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء - لا تحكم بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة بل تطل رقابتها حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية للتصرف وفقاً للقانون حتى قبل إصدارها لقراراتها².

وقد يكون للرقابة القضائية على المجالس المحلية أثر على هذه الأخيرة وذلك من خلال التزام تلك المجالس بالقانون في تصرفاتها وامتناعها على إتيان الأعمال غير المشروعة خشية لجوء الأفراد إلى الحكومة للمطالبة بالتعويض المادي أو إصدار الأمر إلى المختصين بتلك المجالس بالامتناع عن أداء مثل هذا الأعمال.

ثالثاً: وصاية الحكومة

للحكومة البريطانية سلطة ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها، إذ

¹ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2004، ص 322.

² محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 118 .

يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء من أجل إجبار الهيئة المعنية احترام القانون، كما يحق لها أيضا أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات وإعداد التقارير السنوية عنها والغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية.

وهذا التفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقات بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم التقارير أمام البرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير السنوية سواء كانت إيجابية أو سلبية تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية¹.

كما يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار إجراءات متعلقة بالهيئات المحلية، وفي بعض الحالات الاستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية، وذلك فيما يتعلق بإصدار هذه الهيئات المحلية بعض اللوائح المالية أو التصرف في الأملاك المحلية وفي موضوع مساكن العمال والحسابات الختامية.

من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الإنجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية، بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية. غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعا منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح

¹ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 71.

الحكومة المركزية فازدادت الوصاية التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الاستقلال المحلي¹، ويمكننا أن نلمس هذا التراجع من خلال ما يلي:

- إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.
- ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، سلطة التصديق، سلطة الحلول، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي والتقني...
- وجود ما يعرف برقابة المنحة، وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية، وهذا ما ينجر عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال، وبالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية².

وما يمكن ملاحظته هنا هو أنه وإن كانت الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزي أخف ثقلا إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة.

وقد أخذ المشرع الجزائري بالنموذج الإنجليزي فيما يتعلق بالوصاية الإدارية، حيث حدد اختصاصات المجالس المحلية حصرا، وكل ما عدا ذلك فهو من اختصاص السلطة

¹ محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 119.

² مسعود شيهوب مرجع سابق، ص 48

المركزية، كما أن الرقابة على أعمال هذه المجالس تعتبر أقل تعقيدا من بعض الأنظمة الأخرى المقارنة.

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية في النموذج الفرنسي

يتميز الأسلوب الفرنسي بكونه أكثر شدة عن الأسلوب الإنجليزي، فالجماعات المحلية الفرنسية تتمتع بالاختصاص الكامل في الشؤون المحلية، وعليه فلها الحرية الكاملة في اختصاصها هذا، مما انجر عليه نظام الرقابة الشديدة على هذه المجالس، أي وبمعنى آخر فإن الجماعات المحلية تتمتع بالحرية الواسعة في ممارسة اختصاصاتها مقابل رقابة واسعة وشديدة من السلطة المركزية، وذلك رغم أن تشكيل هذه المجالس كان عن طريق الانتخاب المباشر، عكس الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم أساسا على منح الهيئات المحلية اختصاصات محددة ورقابة ضيقة¹.

ولعل سبب شدة هذه الرقابة راجع إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا، والتي كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات اللامركزية، وذلك بهدف حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة².

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية، ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي وبحق

¹ هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 226.

² محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 120.

لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم. كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصاتها. أما السلطة التنفيذية أو الحكومة فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين وكذا على أعمالها، وهي رقابة مشددة نظرا لكثرة اختصاصات الهيئات المحلية، وتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها وفي اختصاصاتها في نفس الوقت. ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة على الهيئات المحلية في حد ذاتها وعلى أعضاء الهيئة، حيث يحق للسلطة المركزية أن تعين بعض أعضاء الهيئة، كما يمكن لها أيضا أن تفصل أحد أعضائها أو إيقاف الهيئة عن العمل مؤقتا أو كليا.

أما رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية فهي أهم مظهر الوصاية الإدارية، حيث أن السلطة المركزية تراقب أعمال الهيئات لجعلها تتماشى مع القوانين، لذلك فأغلب التشريعات تعطي هذه السلطة وسائل خاصة لاستخدام هذه الرقابة، فنجد في بعض الحالات أن الهيئات المحلية لا تستطيع إنجاز عمل معين إلا بالحصول على إذن مسبق من السلطة الوصية، وفي حالات أخرى يفرض القانون الحصول على تصديق لاحق حتى تصبح قرارات الهيئات المحلية قابلة للتنفيذ¹.

ويمكن تلخيص هذه الوسائل في الرقابة على الأشخاص كما أسلفنا الإشارة، إليه والرقابة على الأعمال، ومجمل هذه الصور هي: الاستشارة، الإلغاء، التصديق، الحل، والتوجيه، والإرشاد، التصريح.

¹ عمر صدوق، مرجع سابق، ص 27.

أولاً: الاستشارة

تتلخص تقنية الاستشارة من كون الهيئات المحلية ترجع بطلب المشورة في بعض الأحيان من السلطة المركزية، وهذا من أجل ضمان العمل داخل حدود السياسة العامة للدولة، إذ رغم أن القانون قد يمنحها اختصاصات واسعة تمارسها في حدود الإقليم المحلي، إلا أن عملية التنسيق تظل ضرورية بين جميع الهيئات المحلية من جهة، وبين هذه الهيئة والسلطة المركزية من جهة أخرى، حيث أنه بالرجوع إلى السلطة المركزية يمكن للهيئات المحلية الحصول على معلومات تفيد بها في إنجاز أعمالها كما يمكن لها الاستفادة من الخبرات والإمكانات الموجودة لدى السلطة المركزية¹.

ثانياً: الإذن المسبق (الترخيص)

حيث يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الإذن قبل الأقدام على عمل معين. وهو إجراء قانوني هام ولازم وسابق، وذلك على أساس أن السلطة الوصية لا تأذن إلا بما يحقق الصالح العام، لذلك وفي حالة ما إذا اشترط القانون الحصول على الإذن فإن أي تصرف بدونه يقع باطلاً².

ثالثاً: التصديق

وقد حدد مرسوم 1962/11/50 مجموع القرارات التي تخضع لرقابة التصديق من طرف السلطة المركزية المتمثلة في وزير الداخلية والوزراء المختصين، ومثال عن هذه

¹ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 52.

² حسين مصطفى حسين، المرجع نفسه، ص 54.

القرارات تلك الخاصة بالميزانية (بشرط أن يكون العجز أكثر من 5%) وكذا القرارات الخاصة بفرض الضرائب والقروض...، وعليه يكون للسلطة المركزية أثر مباشر على فاعلية القرارات الصادرة عن المجلس المحلي وعدم نفاذه إلا بتصديق من طرف السلطة المباشرة أو ممثليها.

رابعاً: الحلول

للهيئة المحلية سلطة تقديرية في الإقدام على أداء مهامها أو الامتناع عن بعضها، وهذا من الناحية النظرية، أما الواقع العملي فقد يحدث أن تتمنع الهيئة المحلية عن أداء بعض الأعمال بسبب العجز أو التقصير، أو الإهمال وهو ما يعرض المصالح المحلية للخطر، مما يقتضي تدخل السلطة للوقاية من هذا الخطر عن طريق قاعدة استثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة. وأهم حالة للحلول هي قيام الحكومة بإدراج المصروفات اللازمة لإنشاء المرافق الإجبارية إذا ما أهمل المجلس إدراجها أو تعمد ذلك، وهي ما تسمى برقابة الحلول عن طريق القيد المباشر¹.

خامساً: الإلغاء

لم يترك المشرع الفرنسي الأمر في هذا المجال على إطلاقه، بل نجده قد اشترط لمعارضة المحافظ نفاذ قرار معين صادر عن المجلس المحلي أمرين هما:

- مخالفة القرار الصادر عن المجلس لنص قانوني أو لائحة من لوائح الإدارة.

¹ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 55.

- تجاوز استعمال السلطة من طرف المجلس المحلي.

غير أن المشرع الفرنسي تدارك مؤخرًا هذا الأمر وجعل سلطة إلغاء القرار الصادر عن المجلس المحلي حكرًا على السلطة القضائية المختصة. وعليه يكون الإلغاء لعدم المشروعية في جميع الحالات من اختصاص القاضي الإداري الذي يطعن المحافظ أو كل ذي مصلحة أمامه في مدى مشروعية قرار المجلس المحلي.

سادسًا: الوصاية التقنية

ويقصد بها مجموع الأعمال والتصرفات التي تملّي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية السلوك الواجب إتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار¹، وعليه نجد أن هذا الأسلوب يجمع بين لامركزية القرار بمرکزية وسائل التنفيذ وإجراءاته. إن صور الوصاية الإدارية المختلفة والتي سبق التحدث عنها تجعل من مفهوم الجماعات المحلية أمرًا نظريًا، مفرغًا من محتواه، وذلك بسبب التبعية إلى السلطة المركزية وهذا ما أدى بالفقه في فرنسا إلى انتقاده وطلب إعادة النظر فيه بشكل يتفق فيه مع مفهوم الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية والتي يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بأنها وصاية مشددة تمارس في ظروف خاصة استثنائية، إلا أنها واجهت العديد من الانتقادات الفقهية حول تحديد تكييفها القانوني، فقد اجتهد فقهاء القانون الإداري في تحديد التكييف القانوني للوصاية الإدارية وذلك بدراسة وتحليل أهم

¹ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 50.

التساؤلات المطروحة لعل أهمها: هل الوصاية الإدارية تراقب الملائمة إلى جانب رقابة المشروعة؟

يرى الأستاذ عمار عوابدي أن الوصاية الإدارية هي رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها وإجراءاتها إضافة إلى السلطات الإدارية المضطعة بالقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة¹، ما يعني أنها رقابة استثنائية وضيقة ولا تمارس إلا في حدود القانون.

غير أن أصحاب اتجاهها آخر من الفقه يرون أن الوصاية الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو ممثليها على الجماعات الإقليمية اللامركزية بهدف تحقيق:

1. إحترام مبدأ المشروعية.

2. تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق مراقبة الملائمة وذلك تفاديا لسوء استعمال أموال المجموعات المحلية².

وقد استدل أنصار هذا الرأي بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية أشخاص تكون لهم آراء غريبة عن المجتمع، بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية، ولكنها في مضمونها لا تتسجم مع مصالح أفراد الإقليم ولا تتماشى مع السياسة العامة للدولة، في هذه

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 244.

² تايب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2011، ص 26.

الحالة تتدخل السلطة المركزية باستعمال وسائل الرقابة القانونية الكفيلة بوضع الأمور في نصابها.

ويطلق على هذا الوجه من الرقابة تسمية رقابة الملائمة التي يفترض فيها أن القرار سليم من حيث المشروعية، ولكنه رغم هذه المشروعية لا يتناسب مع الظروف، ولا يحقق المصالح حسب ما ترى السلطات المركزية المسؤولة عن ذلك¹.

تعتبر الرقابة الوصائية فكرة قانونية محضة لأن القوانين والتشريعات هي من تتولى تحديد الجهات الإدارية التي تمارسها وتوضح إجراءاتها ووسائلها وتحدد نطاقها، هذا وفق القاعدة المعروفة أنه لا وصاية إلا بنص، وعليه يجب أن تكون الرقابة الوصائية وأساليبها محددة على سبيل الحصر في القانون، وذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي².

ومنه فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جدا، لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصها، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية، أو التدخل في الشؤون الخاصة بها والتي تحمل طابعا محليا .

وما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتلخص في ما يلي:

¹ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، دون تاريخ، ص 169.

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الوصائية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 269.

- عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية، التي تحكم وتنظم إجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة .
- عدم جواز تدخل الجهات المركزية، في شؤون الجهات اللامركزية، كون هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية تؤهلها لممارسة سلطاتها على المستوى المحلي.
- عدم جواز حلول السلطات المحلية المركزية محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها، لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء المصادقة على القرارات أو المداولات المختلفة أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو النقصان، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل، لأن أي محاولة تعديل تعد حلوًا، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساسًا¹.
- فالرقابة الوصائية تُكيف بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها ووسائلها لا بد أن يتم بواسطة القوانين والتشريعات لا سيما المتعلقة منها بالهيئات المحلية كقانون البلدية والولاية.

¹ عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الوصائية، المرجع نفسه، ص 270.

الفصل الثاني:

آليات الوصاية الإدارية

على المجالس المحلية

تمهيد الفصل الثاني:

تلعب الجماعات المحلية دورا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية انطلاقا من حجم الصلاحيات والاختصاصات الموكلة لها، والتي ترتبط من حيث مدى اتساعها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، حيث أخذ المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات بمبدأ تحديدها حصرا بموجب نصوص قانونية صريحة، منتهجا في ذلك الأسلوب الإنجليزي القائم على اختصاص الجماعات المحلية.

ولتتمكن المجالس المحلية من ممارسة صلاحياتها لابد من أن تتمتع بحرية واسعة في مجالات عملها من خلال تمتعها بسلطة المبادرة، وعدم خضوع أعمالها للتعديل، فهي تتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصها عن طريق المداولات كأداة قانونية تمارس بها السلطة التقديرية في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في القانون، إلا أن هذه الإستقلالية في إدارة الشؤون المحلية ليست مطلقة، إذ تخضع إلى رقابة وصائية صارمة من طرف السلطة المركزية ممثلة في الوالي والوزير المكلف بالداخلية.

فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية والذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى اليوم يظهر فيها وبشكل واضح التوسع وشدة آليات الرقابة الممارسة على المجالس المحلية سواء بالنسبة لفئة المعينين أو المنتخبين، وبما أن الفئة الأولى لا تحدث إشكالا كبيرا كونها تخضع لجهة التعيين، فالفئة الثانية تطرح الرقابة عليها بعض الصعوبات على المستوى العملي كونها لا تربط برابطة الخضوع والتبعية لأية جهة إدارية.

وسنحاول من خلال هذا الفصل دراسة آليات الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، حيث نتحدث على الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في (المبحث الأول)، أما (المبحث الثاني) فنتحدث فيه عن الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الأول: آليات الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الولاية باعتبارها هيئة لامركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. ويقصد بالرقابة الإدارية السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها جهات الرقابة على نشاط الولاية وأعمالها، وتكون الوصاية هنا على فئة المعينين وكذلك بالنسبة لفئة المنتخبين.

فبالنسبة لفئة المعينين، على المستوى العملي لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا عليهم وذلك بسبب خضوعهم للسلطة الرئاسية لجهة التعيين، التي تعمل على ترقيتهم ونقلهم إضافة إلى تأديبهم متى دعت الضرورة لذلك؛، فالوالي مثلا كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية عن طريق الوزير المكلف بالداخلية، وحيث يتلقى التعليمات من مختلف الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية.

في حين أن ممارسة الرقابة على فئة المنتخبين صعبة في الواقع العملي، كونهم لا يعينون، ولا يخضعون لأي جهة إدارية؛، ولكن على الرغم من ذلك نجد أن فئة المنتخبين تخضع لرقابة وإشراف الجهة الوصية، و ذلك بالكيفية والإجراءات التي يحددها القانون.

ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية حدد المشرع الأحكام القانونية التي تؤطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية -الوالي ووزير الداخلية- في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صورا متعددة تأخذ إما شكل الإيقاف أو إعلان التخلي عن العهدة أو الإقصاء بقوة القانون من المجلس المنتخب (المطلب الأول)، وتحديد طبيعة الرقابة على أعمال هذه الأجهزة الإيجابية

والسلبية منها (المطلب الثاني)، ويمكن أن تشمل الأعضاء المجتمعين وتتخذ صورة وحيدة تتمثل في حل المجلس وتجريد أعضائه دفعة واحدة من العضوية من المجلس المحلي هذا من خلال تفعيل الرقابة على الهيئة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء

تقتضي الممارسة الوظيفية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى، آخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع، لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات للوصاية وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالولاية؛ وتختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات إعمالها والتي اختزلها المشرع في الإيقاف (الفرع الأول) وإعلان التخلي عن العهدة (الفرع الثاني) والإقصاء بقوة القانون (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإيقاف

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية. ويعرف كذلك أنه "حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأجير، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة لكن لا يفسخ العقد"¹.

فالتوقيف تجريد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي. ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2014، ص 265.

الانتخابية ضمانا لمصادقية المجالس المحلية¹.

فالمادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 المذكور سابقا على أنه "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة..." والاستثناء الوارد حسب نص المادة السالفة الذكر هو حالة التعرض للتدابير القضائية².

أولا: من حيث السبب

يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

ونجد المشرع عدد المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها، وذلك بعدما كانت في ظل الأمر 90-09 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة مرنة تحتتمل الكثير من التأويل، في حين ربط القانون 12-07 المتابعة بشرط أن تكون الجنائية أو الجنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف، ولا تمكن المنتخب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح.

ثانيا: من حيث الاختصاص

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2002، ص 101.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012، ص 284.

كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة إيقاف عضو المجلس الولائي، مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائياً بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وتثبيت بقرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية¹.

ثالثاً: من حيث المحل

يتمثل موضوع وقرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 45 فقرة 3 من قانون رقم 07-12 على أنه وفي حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائياً وفورياً.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات

لم تشر المادة 45 من قانون رقم 07-12 إلى أشكال أو إجراءات معينة من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، غير أنه وحسب القواعد العامة للقانون الإداري لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوباً ومعللاً، بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظاً على حقوق العضو، وتسهيلاً للإثبات في حالة الطعن القضائي، أما من حيث الإجراء فيجب إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي.

خامساً: من حيث الهدف

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان

¹ المادة 45 الفقرة 2 قانون الولاية 07-12.

الهدف منه الانتقام، أو تحقيق أعراض سياسية، فإنه يكون معيبا بغيب الانحراف في استعمال السلطة، مما يترتب عليه عدم المشروعية والبطلان¹.

الفرع الثاني: التخلي عن العهدة

بالرجوع لنص المادة 43 من قانون الولاية 07-12 نجد أنه "يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي".

وبناء على ما سبق فإن لصحة إعلان تخلي عضو المجلس عن العهدة الإنتخابية يجب توافر الأركان التالية:

أولاً: من حيث السبب

يرجع سبب إعلان تخلي العضو عن العهدة إلى ضرورة وجود شرط الغياب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية في السنة الواحدة.

فانقطاع العضو المنتخب عن حضور الدورات العادية الذي تم دون علم الوصاية ودون موافقتها يعتبر غيابا غير مبرر تقوم معه قرينة التخلي عن العهدة، ولا يجوز في هذه الحالة التعلل بالمرض ما دام لم يكن السبب الحقيقي للانقطاع عن الحضور.

ثانياً: من حيث الاختصاص

يرجع الاختصاص بإثبات التخلي عن العهدة للعضو والتصريح به للمجلس الشعبي

¹ زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، العدد 35، جوان 2011، ص 271.

الولائي بناء على مداولة؛ أما في حالة تقصير هذا الأخير فيتم الإعلان عن التخلي بقرار من الوزير المكلف بالداخلية.

ثالثا: من حيث المحل

على اعتبار أن قرار الإيقاف من شأنه منع عضو المجلس الولائي من حضور مداولات المجلس وقيامه بوظائفه مؤقتا، فإن إعلان التخلي عن العهدة يضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الولائي وتجميد صفة المنتخب عنه بصورة دائمة ونهائية كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته، أو انتهاء عهده الانتخابية بمعنى أن التخلي عن العهدة يؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني...¹

الفرع الثالث: الإقصاء بقوة القانون

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء إجراء تاديبى وعقابي مقترن بثبوت حالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو حالة تناف منصوص عليها قانونا أو بعقوبة جزائية يكون نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة.

وبالرجوع إلى قانون الولاية 12-07 نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 44 منه حيث نصت على " يقصى بقوة القانون، كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء

¹ زغداوي محمد ، مرجع سابق ، ص 271 .

بموجب قرار. يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة¹.

كما نصت المادة 46 من نفس القانون على "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار"².

وقد نصت المادة 41 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة³.

أولاً: من حيث السبب

وعليه فإن إقصاء عضو من المجلس الشعبي الولائي يقتضي توافر الأسباب التالية:

- 1) حالة التنافي الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب.
- 2) توفر حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب الواردة في نص المادة 98 من القانون العضوي للانتخابات التي نصت على أنه "يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العاملون بالولايات،

¹ المادة 44 من القانون 07-12.

² المادة 46 من القانون 07-12.

³ المادة 41 من القانون 07-12.

أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني، الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال البلدية، مسؤولو مصالح البلدية¹.

(3) وجود المنتخب في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية نهائية.

وقد عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء بقوة القانون حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 05 من قانون الانتخابات سابق الذكر التي نصت على "... حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره". -حكم عليه من أجل جنحة بعقوبة الحبس والحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح للمدة المحددة تطبيقا للمادتين 9 مكرر 1 و14 من قانون العقوبات...، حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب المحكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب والترشح، ومن هنا فإن الإقصاء إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية².

ثانيا: من حيث الاختصاص

يعود الاختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في إثبات الإقصاء بقوة القانون إلى الوزير المكلف بالداخلية. ويقر بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي³.

ثالثا: من حيث المحل

¹ المادة 98 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50 المؤرخة في 28 غشت 2016.

² محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 166.

³ المواد 44 و46 من قانون الولاية 12-07.

محل الإقصاء بقوة القانون لا يختلف عن محل إعلان التخلي عن العهدة، نظرا للأثر القانوني المباشر والحال المترتب عنها وهو فقدان المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الولائي، وزوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية للعضو بالمجلس الولائي كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته، أو انتهاء عهده الانتخابية. كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات

حسب نص المادتين 44 و 46 من القانون 07-12 "...ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة. ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار...". (1) كذلك في الحالات والجلسات المقررة لتحديد طبيعة الإقصاء أو التأديب للمنتخبين تكون جلسة المجلس الشعبي الولائي علانية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في الجلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين¹.
- أما الإجراءات المتخذة فتتمثل فيم يلي:
- عقد جلسة مغلقة للمجلس الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي،
- المداولة،

¹ المواد 26 من قانون الولاية 07-12.

- إخطار الوالي.

- إثبات العقوبة بقرار من وزير الداخلية.

خامسا: من حيث الهدف

يرتبط الهدف بسبب قرار الإقصاء، ويتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس وذلك بالحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الإيجابية عن طريق المداولات التي تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حال مطابقتها للقوانين (المطلب الأول)، أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات (المطلب الثاني) أو محل الحل حيث يمكن للجهات الوصية الحلول بدل المجلس في حالة إهماله وعجزه عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة (المطلب الثالث).

الفرع الأول: التصديق

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرتها للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصها كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق.

أولاً: تعريف التصديق

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالاً، وتقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالفاً للقانون أو كان غير ملائم.

فالتصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يقضي بوجوب أن يكون القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه¹.

كما يعرف التصديق أنه "الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملاً معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة"².

والرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر عن الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلاً للطعن فيه لأنه لا يرتب ضرراً في الحال³.

ثانياً: أنواع التصديق

¹ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 169.

² عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2010-2011، ص 234.

³ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 170.

التصديق لا يكون جزئياً، فلا يجوز للسلطة الوصية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة، فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئاً على القرار كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض. والتصديق نوعان:

1. التصديق الضمني

التصديق الضمني يكون عندما تلتزم السلطة الوصية الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها¹.

فيكون التصديق ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها، وتعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي المصادق عليها ضمناً نافذة ما لم يطلب الوالي إلغائها خلال 15 يوماً من تاريخ انتهاء دوره في المجلس². وهذه المدة حددها القانون، وانتهاء هذه المدة كفيلاً بأن يفسر موقف سلطة الإشراف على أنه قبول وموافقة على العمل أو القرار المعروض عليها، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا، القرار الضمني نفس آثار القرار الصريح³.

فالقاعدة العامة تقضي باعتبار مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون

1 عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 169.

2 المادة 57 من قانون الولاية 12-07.

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

بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية¹، وهذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية، والتي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على القرار، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار².

2. التصديق الصريح

التصديق الصريح يكون عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تركيتها للقرار الصادر عن الجهة التابعة لها وصائيا³. فيكون التصديق صريحا عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق، بحيث يتعين على السلطة الوصية إصدار قرارها سواء بالقبول أو الرفض. فقد تضمنت المادة 55 من قانون الولاية المصادقة الصريحة إذ نصت على "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران (02) مداوات المجلس الشعبي والمتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات

- التنازل عن العقار واقتنائه وتبادله

¹ المادة 54 من قانون الولاية 07-12.

² محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، دون طبعة، 2011، ص 184.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 40.

- اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية

- الهبات والوصايا الأجنبية¹.

وتجسد هذه المادة التصديق الصريح، ومن خلال ذلك ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة سواء الضمنية أو الصريحة والتي توجي باتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة؛ ونجد ذلك واضحاً خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وإمضاءها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل والتقرير أمام المجالس المحلية ومنحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الإستقلالية الكاملة . وعليه فالتصديق إذن هو تلك الوسيلة الوقائية التي تسبق تنفيذ القرار والتي تسمح بتفادي الخطأ الذي قد يؤدي تنفيذه إلى تسبب ضرر للغير، فهي وسيلة تحمي الإدارة والمتعامل معها في آن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون.

الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)

تتجه السلطة الوصية في أعمال رقابتها للعديد من الوسائل لعل أهمها القيام بإلغاء قرارات المجالس في حالات نص عليها القانون 12-07.

¹ المادة 55 من قانون الولاية 12-07.

أولاً: تعريف الإلغاء

الإلغاء هو إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، فحتى لا يحدث اصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيب في المشروعية¹.

فالإلغاء وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالف للقانون أو متعارض مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطاً ومجرداً، ولا يكون مقترناً بشرط فاسخ أو واقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قراراً بالإلغاء أو تمتع عن إصداره² (2). فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفة القانون، ولا يتم هذا الإلغاء إلا في الحالات المحددة قانوناً ويمكن أن تكون مداوات المجلس المحلي باطلة بطلاناً مطلقاً أو نسبياً.

ثانياً: أنواع البطلان

1. البطلان المطلق

للجهة الوصية إبطال القرارات أو المداوات التي تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً حيث

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 40.

² عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 177.

أوردتها المادة 53 من قانون الولاية 12-07:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولات غير المحررة باللغة العربية.
- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي الولاوي.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولاوي¹.

وعليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

أ. عدم الاختصاص

حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولاوي إذا ما كانت متجاوزة أو خارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي.

ب. مخالفة للقانون

ويقصد بالقانون هنا معناه الواسع، ويشمل كلا من الدستور، القانون والتنظيم. وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولاوي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة وضمانا وسعيا لتجسيد

¹ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص

مبدأ سيادة القانون.

ج. مخالفة الشكل والإجراءات

حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره، أو غير المحررة باللغة العربية. وإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً¹.

2. البطلان النسبي

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي نصت المادة 56 من قانون الولاية 07-12 على أنه يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل²، وفي هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام. ويرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 200.

² المادة 56 من قانون الولاية 07-12.

وما يلاحظ من خلال الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية والقانون 90-09 أن البطلان المطلق أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية، وهذا ما كان يشكل نوعاً من الوصاية المشددة م قبل السلطة الوصية من خلال استغلال الإبطال في قمع كل المداولات والقرارات التي تتخذها الجماعات المحلية، إلا أنه من خلال قانون الولاية الجديد 12-07 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن مجال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يفتح أمام المحكمة الإدارية التي يشتكى لديها من طرف السلطة الوصية، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها.

الفرع الثالث: الحلول

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، وذلك تنفيذاً لسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها -ومع ذلك تخاذلت الإدارة عن القيام بها- ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص¹. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية. ويقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي

¹ محمد الديداموني، مرجع سابق، ص 187

لم تقم عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية.

ويعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية ممثلة في وزير الداخلية محل الجماعات الإقليمية (المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون. وإذ كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز سلطة الرئاسة فقد يسمح بها -استثنائيا- في نظام الوصاية الإدارية¹ كما ورد في المادتين 168 و169 من قانون الولاية 07-12.

فالمادة 168 من قانون الولاية نصت على أنه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم استثناء باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه. وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها"².

كما نصت المادة 169 من قانون الولاية على أنه "عندما يظهر تنفيذ الولاية عجزا فيه

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص 154.

² المادة 168 من قانون الولاية 07-12.

فيجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية، إذا لم تتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن من بامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية¹.

وسلطة حلول وزير الداخلية تنصب على ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك². وبالرغم من ذلك نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير كبير على ممارسة استقلالية للجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقا لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها والكيفية المناسبة لذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقا لهذا المبدأ ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحل محلها في ذلك.

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئات

تعتبر هذه الرقابة من أخطر السبل التي تستعملها السلطة المركزية أثناء مباشرة مهامها، كونها تمس بالتنسيق اللامركزي والتعبير الديمقراطي حيث يخول للسلطة المركزية حسب القانون 07-12 حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة، أي القضاء عليه وإنهاء مهامه قانونيا، مع إبقاء الشخصية المعنوية للولاية قائمة. وحل المجلس الشعبي الولائي يتم في حالات حددها القانون

¹ المادة 169 من قانون الولاية 07-12.

² محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 155.

والتي سنتطرق إليها (كفرع أول)، ووفق إجراءات يجب على السلطة الوصية إتباعها (كفرع ثان)، ليترتب عليه جملة من النتائج (الفرع الثالث)

الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي

تتمثل الرقابة على المجالس المحلية كهيئة في صورة واحدة وهي إجراء الحل، والذي يعني القضاء على المجلس المنتخب وإنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية القائمة.

فإذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية من اختصاص القانون، حيث أنشئ بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل الأجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة¹.

فالرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات المحددة قانونا، ونظرا لخطورة هذا الإجراء والأسباب المؤدية لاتخاذها والجهة المختصة في مباشرته فقد قيده المشرع الجزائري بجملة من الضمانات الخاصة.

ونجد أحكام كل من المادتين 47 و48 من قانون الولاية 12-07 والمادة 02 من المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 والمحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية² قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في سبع (07) حالات تتمثل

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 22.

² المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كيفيات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية، عدد 18، المؤرخة في 23 مارس 2016.

فيما يلي:

1. **خرق أحكام دستورية:** وقد أضيفت هذه الحالة مؤخرًا، ففي حال مخالفة أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل والتجديد، وهذا حفاظًا على قانونية المجلس وسلامة أعماله لأن ما بني على باطل فهو باطل.
2. **في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** وقد وردت هذه الحالة بصورة مطلقة، فلم تبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء: هل يعود لخرق ومخالفة نصوص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، أم يعود لسبب آخر؟
3. **حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي:** وهذا سبب معقول فطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وقدموا استقالتهم الجماعية، في هذه الحالة يجب حل المجلس وتجديده، وفي الحقيقة يصعب تصور مثلها من الناحية الواقعية وذلك لوجود تشكيلة سياسية مختلفة في الانتماءات.
4. **عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:** كالسير الحسن لأعماله، ففي ظل التعددية السياسية ونظرا لاختلاف وتعارض وجهات النظر، يعتبر المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في إقليم الولاية يجسد مبدأ الديمقراطية، فلا يعد مكانا للصراع أو الاختلاف المعرقل لأن المجلس يظم تشكيلات سياسية متعددة قد يحدث الخلاف بين الأعضاء لكن يجب ألا يؤثر سلبيًا على هيئة المداولة، فإذا ثبت الاختلاف أصبح الأمر خطيرًا يجب حل المجلس، وفي هذه الحالة يفترض أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في

الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بحقيقة الخلاف ونطاقه وآثاره.

ونجد أن المشرع هنا قد استعمل عبارات عامة تحمل عدة تأويلات لما ذكر وصف الإختلالات الخطيرة، ويكون بذلك قد منح السلطة الوصية المجال لتقدير ما تراه إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين.

5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: فالمجلس الشعبي الولائي يعقد

اجتماعاته بحضور الأغلبية من الممارسين، وفي حالة عدم توافر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستئناف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية فإن المجلس سيحل، لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية في التداول.

6. في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: وقد أضيفت هذه الحالة في القانون

الحالي حيث لم تكن موجودة في ظل قانون 90-09. إذ كانت منصوص عليها في قانون البلدية لعام 1990 فقط. وهي حالة طبيعية كون عدد البلديات غير ثابت ولا مستقر، فلعدة أسباب موضوعية يعمل المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها، ومن ثم قد تضم بلدية إلى أخرى، وهذا ما حل المجلسين معا وبالتالي حل المجلس الشعبي الولائي كذلك.

7. في حال حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وبالتالي فإن

هذا المجلس يكون مصيره الحل في حال استحالة تنصيبه لأي ظرف استثنائي، ونجد أن القانون لم يحدد هذا الظرف، فكل ظرف من شأنه الحيلولة دون تنصيب المجلس فإنه سيؤدي إلى حله وتجديده.

أراد المشرع حماية إستقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصراً، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت.

الفرع الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي

وفقاً للمادة 47 من قانون الولاية فإنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية حرصاً على استقرار الأوضاع، في حين أن المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990 تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء، وهو ما يشير إليه النص الجديد، والملاحظ أن المشرع وُفق حين حصر حالات الحل أولاً، وثانياً عندما أوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس.

أما المادة 49 من قانون الولاية 07-12 والمادة 10 من المرسوم 16-104 فجاءت بحكم لم يكن مكرساً في قانون الولاية 09-90، بحيث في حالة حل المجلس الشعبي الولائي نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي في آجال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس. والغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية في تسيير شؤونها والحفاظ على ممتلكاتها وأمنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى منعا لتسيب الأمور وأعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي وتنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد¹.

¹ بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 07-12، مذكرة ماجستير فرع القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008، ص 104.

نلاحظ من خلال أحكام المادة 49 من القانون 07-12 أنها لا تفعل مبدأ المشاركة بحيث نجدها تمنح الحق للوالي في اقتراح تشكيل مندوبية ولائية، كما أنها تركت مسألة تنظيم وتطبيق المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم الذي لم يتم إصداره إلا مؤخرا بصور المرسوم التنفيذي 104/16 في 21 مارس 2016 المحدد لكيفية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة وتضمنت المواد من 10 إلى 14 من الأحكام المتعلقة بالمندوبات الولائية.

ومن خلال ما سبق يتضح أنه بعد حل المجلس الشعبي الولائي فإن جهة الوصاية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية تستأثر بتعيين المندوبية الولائية التي تتولى تسيير الشؤون المحلية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، وهنا نلمس مساسا باستقلالية المجلس الشعبي الولائي عند حله فيما يخص تعيين الوزير المكلف بالداخلية متصرفا ومساعدين وأعضاء المندوبية من بين الموظفين والأعوان العمومية ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق عدة أشهر، وعليه فإن هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ إستقلالية الهيئة وتدخلها للسلطة المركزية في الشأن المحلي وهذا ما يتنافى مع مبادئ اللامركزية.

الفرع الثاني: تجديد المجلس الشعبي الولائي

حل المجلس الشعبي الولائي يعني المساس بأكبر هيئة عملية منتخبة ووضع المشرع الجزائري في أعلى الهيئات الإقليمية حسب قانون الولاية المادة 49 فإنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، وهذا ما أكدته المادة 3 من المرسوم التنفيذي 104-16، إلا في

حالة الظروف الاستثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام .

وهذه إحدى الضمانات التي حددها المشرع سعياً للحفاظ على سير المرفق والهيئة المنتخبة،

لغاية إجراء انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ

الحل، بما يعني تمديد أجل 3 أشهر إلى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات.

وقد نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 16-104 على تأجيل انتخاب المجلس الجديد

في حالة الظروف الاستثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الانتخابات،

وفي هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم اقتراح معلن بتأجيل الانتخابات إلى الوزير المكلف بالداخلية

ليتخذ قرار التأشير في مجلس الوزراء.

فيلاحظ من أحكام هذه المادة أنها منحت السلطة التقديرية للوالي في تقديمه اقتراح تأجيل

الانتخابات، فالمشرع لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الاستثنائية أو الأعمال التي تعد مساساً

خطيراً بالنظام العام وهذا ما يفتح المجال واسعاً أمام تدخل السلطة المركزية بتأجيل الانتخابات

وفقاً لتقديراتها الخاصة.

أما بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد فتنتهي عهده بانتهاء الفترة المتبقية إلى

غاية التجديد العام للمجالس الولائية¹، كما أنه لا يمكن تنظيم انتخابات لتجديد المجلس الولائي

المحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، أي تستمر المندوبية الولائية في تسيير الشأن

المحلي للولاية إلى غاية إجراء الانتخابات حيث يستدعى ناخبو الولاية التي حل مجلسها

¹ المادة 6 من المرسوم التنفيذي 16-104.

بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل تسعين يوماً من تاريخ الانتخاب¹.

كما تجدر الإشارة إلى أحكام المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-104 التي تنص على:

تتجدد أحكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة إلى ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف

بالداخلية"، هذا النص يمنح الوزير المكلف بالداخلية صلاحية تجديد أحكام هذا المرسوم كلما

دعت الحاجة إلى ذلك، أي فتح مجال تدخل وزير الداخلية وفقاً لسلطته التقديرية وهذا ما يعد

تعزيزاً لسلطة الوصاية على المستوى المحلي وتوسيعاً لرقابتها على المجلس المحلي².

يتبين من خلال ما سبق خطورة الحل كآلية رقابية لما يشكله من تهديد لإستقلالية المجلس

الولائي وكذا مساساً بمبدأ الديمقراطية، لذا أحاطه المشرع بجملة من القيود والضمانات، حيث

يمارسها رئيس الجمهورية؛ ويظهر من خلالها دور الوزير المكلف بالداخلية من خلال التقارير

التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، كما يظهر فيها تدخل الوالي من خلال الاقتراحات التي

يقدمها للوزير المكلف بالداخلية.

¹ المادة 50 من قانون الولاية 07/12 والمادة 7 من المرسوم التنفيذي 16/104

² المادة 15 من المرسوم التنفيذي 16-104.

المبحث الثاني: آليات الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

تعد المجالس المحلية هيئات منبثقة من إرادة الشعب اعتمادا على أسلوب الانتخاب كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الإستقلالية في إدارة الشؤون المحلية والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم، ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية فقد حدد المشرع الأحكام القانونية التي تؤطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية¹ -الوالي ووزير الداخلية- في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صوراً متعددة، قد تقع على أعضاء المجالس المحلية والتي تمارس من خلال الإيقاف والإقالة والإقصاء بقوة القانون (المطلب الأول)، ويمكن أن تشدد في فرضها بمراقبة أعمالها عن طريق استعمال تقنيات التصديق والإلغاء والحلول (المطلب الثاني)، كما وسع المشرع من هذه الرقابة على هيئات المجلس الشعبي البلدي ككل (المطلب الثالث).

وهذا ما سنفصله من خلال ما يلي:

المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء

أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات للوصاية وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية والولاية، فموظفي البلدية ينقسمون إلى أعضاء معينين يخضعون إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وآخرين منتخبين يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من قبل الجهة الوصية والمتمثلة في الولاية وتأخذ في الواقع أساليب مختلفة حصرها المشرع في ثلاث أساليب تتمثل في : الإيقاف (الفرع الأول) أو الإقالة (الفرع

¹ فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 241

الثاني) أو الإقصاء (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الإيقاف

يوقف بقرار من الوالي كل عضو منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة¹. ويقضى من المجلس نهائيا كعضو إن كان محل إدانة جزائية نهائية.

ويشترط لصحة قرار التوقيف أن يتوافر على الأركان التالية:

أولاً: من حيث السبب

يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي إلى المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

ثانياً: من حيث الاختصاص

يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف دون الحاجة لأخذ رأي المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يفهم من نص المادتين 43 و 44 من القانون المتعلق بالبلدية رقم 10-11 سابق الذكر. وهذا يعتبر دليلاً على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من

¹ المادة 43 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

وزير الداخلية¹.

ثالثا: من حيث المحل

يتمثل موضوع وقرار التوقيف في تعطيل وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي لمهامه الانتخابية لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوالي إلى غاية تاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة،

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات

لا بد أن يتوفر قرار التوقيف على تعليل أي أن يكون مسببا، يتضمن السبب الداعي إلى توقيف العضو والمتمثل في المتابعة الجزائية، كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا لنص المادة 26 من قانون البلدية 10-11، وإن كان رأي المجلس غير ملزم للوالي، لأنه مجرد رأي استشاري إلا أنه يعتبر إجراء جوهريا يترتب عليه البطلان في حالة عدم التقيد به وتمت مباشرته بالطعن².

خامسا: من حيث الهدف

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فنلاحظ تقاربا في شروط قرار التوقيف بينها وبين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

¹ تنص المادة 32 من قانون البلدية 08-90 على أنه "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعطل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية".

² المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الثاني: الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس المنتخبة بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية معينة، حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية 10-11 سابق الذكر على ما يلي "يعتبر مستقيلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة".

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

أولاً: من حيث السبب

يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين

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 مقبول¹.

والغياب غير المبرر هو الانقطاع عن حضور دورات المجلس البلدي العادية الذي

تم دون علم رئيسه ودون موافقته، حيث تقوم معه قرينة الإستقالة التلقائية.

ثانياً: من حيث الاختصاص

حسب المادة 45 الفقرة 3 من قانون البلدية، يرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب إلى

المجلس الشعبي البلدي وذلك بمثابة ردع لبقية للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة والغير

¹ المادة 45 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

المبررة.

ثالثا: من حيث المحل

على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداورات المجلس وقيامه بوظائفه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب عن الشعب. كما يترتب عن الإقالة عملية استخلاف العضو المقال بعضو آخر وذلك تطبيقا لنص المادة 41 قانون البلدية 10-11¹.

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات

من أجل اعتبار العضو المنتخب مستقيلا تلقائيا وعند توافر الأسباب نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع للعضو صاحب الشأن لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضوريا ويعلن المجلس حكمه مع القيام بإخطار الوالي بذلك.

خامسا: من حيث الهدف

من خلال نص المادة 45 من قانون البلدية 10-11 يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللحد منها أقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب وضمن حضور أعضائه للمداورات ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه

¹ المادة 41 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

عرقلة السير الحسن للمداولات.

وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب، وبالرجوع إلى قانون البلدية 08-90 نرى بأن المشرع قد غير من السبب الذي كان عدم قابلية العضو للانتخاب قانوناً أو وجوده في حالة التنافي، ليعود ويتبنى الحالة التي نص عليها في ظل قانون البلدية 24-67، والتي كانت تعتبر المتغيب عن ثلاث دورات للمجلس دون عذر مُقالاً، في حين نجد أن القرار حينها كان يصدر من الوالي مع تمكين العضو المنتخب المقال من تقديم طعن خلال عشرة (10) أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة.

وقد وفق المشرع إلى حد كبير عندما جعل قرار إعلان الإستقالة التلقائية من اختصاص المجلس الشعبي البلدي نظراً لخطورة هذا النوع من الرقابة، كونه يسقط العضوية عن العضو المنتخب.

إن الإستقالة التلقائية وبالشكل المذكور في القانون يساهم وبشكل لافت في تحقيق ديناميكية للأقاليم إذا ما قلنا بالدور الفاعل للعضو المنتخب عند حضوره وأدائه للواجب المنوط به على أحسن حال، إن هذا النوع من الوصاية يبيث روح المسؤولية في نفوس النواب ويجعلهم يقدرّون مدى المسؤولية الموكلة إليهم وما على الوصية هذا سوى الإقرار بهذا الغياب وتوقيع الجزاء المترتب عن ذلك¹.

الفرع الثالث: الإقصاء بقوة القانون

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء إجراء.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص101

تأديبي مقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة¹، حيث تنص المادة 44 من القانون 10-11 "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار"². ومن بين الأركان التي تؤدي إلى الإقصاء النهائي لعضو المجلس البلدي:

أولاً: من حيث السبب

المشرع عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقاً للمادة 05 من القانون العضوي للانتخابات 10-16، حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب كل شخص محكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب³. ومن هنا فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة، لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية.

إن الأسباب المذكورة في المادة 43 هي أسباب الإيقاف لعضو المجلس الشعبي البلدي بسبب متابعة جزائية والتي سبق وأن تطرقنا إليها.

ثانياً: من حيث الاختصاص

نلاحظ من خلال هذه إجراءات المادة 44 أن صلاحيات السلطة الوصية تكمن فقط التجسيد القانوني للإقصاء بقرار من الوالي باعتباره الجهة الوصية على المجلس الشعب

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

² المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

³ المادة 5 من قانون العضوي 10-16 المتعلق بنظام الانتخابات.

البلدي كأفراد أو كهيئة، حيث يترتب أثر الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية كما هو الحال في حالة وفاة المنتخب أو الاستقالة الإرادية.

ثالثاً: من حيث الشكل والإجراءات

إن الإجراء الجوهري والأساسي يتمحور حول صدور قرار الوالي المعطل والمثبت للإقصاء بقوة القانون بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي، وإن كان القانون لا ينص على هذه الإستشارة، إلا أننا لا نرى إمكانية إقدام الوالي على إجراء خطير كالإقصاء دون استشارة المجلس.

يعلن المجلس الشعبي البلدي عن قرار الإقصاء في جلسة مغلقة بناء على ما تنص عليه المادة 26 من قانون البلدية رقم 10-11.

إضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدي، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظراً لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام، حيث يعد ممثلاً للدولة من جهة وممثلاً للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين.

كما أنه على رئيس المجلس البلدي أن يلتزم بكل توجيهات الوالي، وأن تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة للرقابة من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى

الوالي لبسط رقابته وهذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية 10-11¹.

بالإضافة إلى هذا، فإن الوالي يمارس سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي

البلدي وفق الحالات التي حددتها المادة 100، 101، 102 من قانون البلدية رقم 10-11

لا سيما في الحالات التي تهدد النظام العام بعد تقاعس رئيس المجلس الشعبي عن ذلك أو

امتناعه بعد إعدار الوالي له في هذا الصدد.

مما تقدم يتضح أن المشرع حاول تناول إجراء الإقصاء المنصوص عليه في قانون البلدية

10-11 بشيء من الاقتضاب، أين يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء

المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض

الصلاحيات التي كان يتمتع بها في ظل قانون البلدية 90-08.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي

أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الإيجابية عن طريق

المداولات التي تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في

حال مطابقتها للقوانين (المطلب الأول)، أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين

والتنظيمات (المطلب الثاني) أو محل الحل حيث يمكن للجهات الوصية الحلول بدل المجلس

في حالة إهمال وعجزه عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة (المطلب الثالث).

¹ المادة 99 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفرع الأول: المصادقة

تقوم المجالس البلدية بالأعمال التي تدخل ضمن نطاق اختصاصها عن طريق المداولات كآلية للتسيير المحلي، والتي يسري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل السلطة الوصية على إقرار هذه الأعمال التي ستقوم بها المجالس البلدية عن طريق سلطة التصديق.

يعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تنقرر إلا بنص قانوني، فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصريح أن لا يكون جزئياً، فلا يجوز للسلطة الوصية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً للقرار الهيئة وهي لا تملكه¹، حيث لا يجوز لسلطة الوصاية بالإضافة إلى القرار، كما لا يجوز لها أن تعلق موافقتها على شرط واقف أو فاسخ.

فالجهاز الوصية تقوم بدور الرقابة على المجالس الشعبية البلدية، وذلك عن طريق المصادقة على بعض القرارات، قبل القيام بتنفيذها، لأن المشرع قد نص على هذا النوع من الرقابة في كل من الأمر رقم 24-67 وقانون البلدية رقم 08-90، وقانون البلدية رقم 10-11.

و المصادقة نوعان: ضمنية صريحة.

أولاً: المصادقة الضمنية

نصت المادة 107 في فقرتها الأولى من الأمر 24-67، على أنه "تتخذ قرارات

¹ إبراهيم رابعي، مرجع سابق ص 141

مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرون يوما من إيداع لدى دائرة الولاية¹.

وهذا يعني أن المداولات المودعة لدى دائرة الولاية، ومضت عليها 20 يوما تعتبر مصادق عليها ويشرع المجلس في تنفيذها، وقد أكد المشرع ذلك أيضا في القانون رقم 90-08 في نص المادة 41 منه "تتخذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية"²، حيث يتضح أن المشرع قد اشترط في هذا القانون المصادقة على أعمال المجالس البلدية.

يلاحظ هنا أنه قد تم تقليص المدة من 20 يوما إلى 15 يوما، ولكن المشرع عاد ومددها إلى 21 يوما من خلال نص المادة 56 من قانون البلدية 11-10 "تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية"³.

فالمصادقة الضمنية بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي تعتبر قاعدة عامة، إلا أنه هناك بعض المداولات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتنفيذها إلا بعد المصادقة عليها صراحة، وتتمثل هذه المداولات في المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استثناء القيد الزمني.

وعليه يتم تنفيذ مضمون المداولات بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من تاريخ إيداعها

¹ المادة 107، من الأمر 67-24 المؤرخ في 13 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 6، سنة 1967.

² المادة 41 من القانون 90-08، المؤرخ في: 07-04-1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادر سنة 1990.

³ المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

بالولاية، ويعد البطلان في هذه الحالة نسبيا وليس بقوة القانون، وللوالي الحق في أثارته متى اكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل¹.

ثانيا: المصادقة الصريحة

نصت المادة 57 من القانون رقم 10-11 على أنه "لا تنفذ المداولات التي تتناول

المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية

- اتفاقيات التوأمة

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"².

والواضح من نص هذه المادة أن المشرع قد حصر بعض المداولات التي تحمل في

موضوعها خطورة كبيرة، وأقر بأنه ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي، فالميزانية

هي أمر بالغ الخطورة وهي تتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية ومن جهة أخرى

بالخزينة العمومية، لذا وجب أن تدرس جيدا مداولة المجلس التي صادق فيها على الميزانية

ومن جميع الجوانب وذلك من خلال التدقيق في الأرقام والحسابات.

كما تمتد الخطورة للمداولة المتضمنة أيضا قبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية،

وهذا الأمر لا بد من التحقيق في مصدر الهبة وما يوجد وراءها من نوايا، حتى يتم التأكد

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 137.

² المادة 57 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

من خلوها من أية شبهة قد تثار في هذا الجانب¹. وذات الأمر ينصرف على اتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تظم طرفاً أجنبياً، فمن حق الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة إن يحقق في بنود الاتفاقية، أما بالنسبة للتنازل على الأملاك العقارية واقتنائه أو تبادله كحالة جديدة، وذلك بغية الحفاظ على الوعاء العقاري وإضفاء الشرعية على المعاملات العقارية يستوجب المصادقة الصريحة².

والواضح من خلال نص المادة 57 أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، وأن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر. لكن يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال الفترة الزمنية التي حددها المشرع بثلاثين (30) يوماً³، وذلك واضح من خلال نص المادة 58 من قانون البلدية وبهذا يكون المشرع قد وضع حداً نهائياً لمسألة عدم تحديد أجل تنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة. كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة (القرارات التنظيمية)، حيث من خلال الفقرة الأولى من المادة 99 على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها إلى الوالي⁴.

الفرع الثاني: الإلغاء

تمتلك الجهات الوصية الحق في إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي، وهو إجراء يمكن

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

2 المرجع نفسه، ص 288.

3 المادة 58 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

4 محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 138.

بمقتضاه للجهة الوصية أن تزيل قرارا صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة¹.

فالإلغاء هو الإجراء الذي يمكن السلطة الوصية من أن تزيل بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا قرارا صادرا عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة² بمخالفته للشرعية أو الملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية³.

وتعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية قائمة وتامة وذات فعالية، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء انتزاع هذه الفعالية، وإزالة أثارها القانونية التي رتبها ذلك القرار، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما:

أولاً: البطلان المطلق

تعتبر المداولات الواردة في نص المادة 59 من قانون البلدية رقم 11- 10 باطلة بطلانا مطلقا بقوة القانون، بما يعني أنها تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني وهي مذكورة كآلاتي:

1. المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات: بهدف

المحافظة على مبدأ المشروعية وضمانا لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في

¹ عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 109.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 138.

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

الدولة، وهي حالة سبق وأن أشار إليها المشرع في قانون البلدية والولاية لسنة 1990 من خلال نص المادة 5 فقرة 2 والتي استعمل فيها العبارة التالية "المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و3 و9 والقوانين والتنظيمات".

2. **المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:** وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قوانين الجماعات المحلية الولاية والبلدية، وخاصة أن المجالس الشعبية البلدية تضم مجموعة متنوعة من الأعضاء المنتخبين ينتمون إلى أحزاب مختلفة، مما يجعلهم يتخذون من حرية الرأي والتعبير ذريعة للمساس برموز الدولة، وهي ثوابت وطنية لا يجوز المساس بها .

3. **المداولات غير المحررة باللغة العربية:** يتجه المشرع إلى التشديد حين ألزم المجالس المحلية بتحرير المداولات التي تدخل ضمن اختصاصاتها باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة وأحد رموزها وهذا ما أكدته نص المادة 53 من القانون رقم 10-11.

والملاحظ أن المشرع تغاضى عن المداولات التي تكون مخالفة للشكل والإجراءات، إذ أن اجتماع المجلس الشعبي البلدي محدد من حيث المكان والزمان ومحكوم بإجراءات، فإذا تداول الأعضاء خارج المكان فلا يصح وصف واعتبار ما وصلوا إليه بالمداولة، وقد ورد ذكره في المادة 44 فقرة 3 من قانون البلدية رقم 90-08، ولم يحدد في نص المادة 59.

ونشير إلى أن المشرع حمل الوالي سلطة إبطال المداولة الغير مطابقة للقوانين

والتنظيمات بقرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 59 من قانون البلدية 10-11 ولم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان كقاعدة عامة، لأن ما بني على باطل يبقى باطلا¹.

ثانيا: البطلان النسبي

طبقا لنص المادة 60 من القانون رقم 10-11 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كان موضوعها يمس مصالح شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا دعما للنزاهة والتمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري²، وتحقيقا للمصالح العام، سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حقهم كوكلاء، والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها.

ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض المصالح المتعلقة بكل عضو من أعضاء المجلس التصريح بذلك لرئيس البلدية، كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجده في وضعية تعارض مصالح متعلقة به إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي³. وتبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية رقم 10-11 بقرار معلن يصدره الوالي. وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكنه من جهة أخرى لم يشر إلى المدة اللازمة له

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 290

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، مرجع سابق ص 42.

³ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 139.

للتصريح ببطلان المداولة. وهذا يعتبر مساسا باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية .

وفي المقابل لجهة الوصاية حق إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها، حيث أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، وهي إضافة جديدة في القانون رقم 10-11، رغم كون التظلم لم يحدد طبيعته هل هو تظلم إداري أم رئاسي، إذ يعد بمثابة مجال للحوار يساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة¹، ونظرا للاستقلال القانوني للبلدية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي قضائيا، وذلك برفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا².

وطبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، فإن المنازعات التي يكون الوالي طرفا فيها تختص بها المحكمة الإدارية بينما يكون الحكم الصادر فيها قابلا للطعن أمام مجلس الدولة³. إلا أنه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في عدم إلغاء المداولة، وهو الحق الذي كرسه القانون رقم 08-90.

الفرع الثاني: سلطة الحلول

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 193.

² محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص 65.

³ المادة 800 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد، 21، الصادرة سنة 2008.

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية للمجالس المحلية بالمصادقة والإلغاء، بل تبسط رقابتها أيضا على الأعمال السلبية لهذه الهيئات وهو العمل القانوني الذي اصطلح على تسميته بالحلول.

الحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال، فهي لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات خاصة في حال إهمال القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا والتي تقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية¹. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية.

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

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.
- امتناع البلدية واللجوء إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس على أداء مهامها.
- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص².

- لممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 182.

² محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 25، مصر،

1985، ص 313 .

لوصايتها إلى ضرورة القيام بالتزاماتها، وفي حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير.

وبالنظر لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع الجزائري أعمالها في مجالات تتسم بأهمية كبرى وخطيرة في نفس الوقت. وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكلين هما: الحلول الإداري والحلول المالي.

أولاً: الحلول الإداري

أقر قانون البلدية 10-11 بموجب المواد 100، 101، 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، وهي حالة يفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية¹ حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية. وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري²، فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، حيث يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار.

¹ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 115.

² ناصر لباد، مرجع سابق، ص 31.

يلاحظ على النص أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات. ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا¹.

ويشير نص المادة 142 من قانون البلدية إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية، خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها.

ثانيا: الحلول المالي

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية لإعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك².

تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام في المواد 102، 183، 184، 186 من قانون البلدية 10-11. والمواد 168، 169 من قانون الولاية 07-12 والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

¹ بوعمران عادل، مرجع سابق، ص 115

² مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة 2012، ص 201.

وبحق للوالي استنادا إلى المادة 102 من قانون البلدية نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في "ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة فير عادية للمصادقة على الميزانية غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي لضبطها نهائيا.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ¹، خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز، إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية (المادة 184) ووزير الداخلية رفقة وزير المالية بالنسبة لميزانية الولاية (المادة 169) التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية الفرصة لاتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية.

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

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 119.

الوالي تلقائيا لضبط الميزانية¹.

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

المطلب الثالث: الرقابة على الهيئات

يقضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء، وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها، إلا أنه وفي حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع لهذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها.

وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية، أو نظرا لخطورة سلطة الحلول على إستقلالية الجماعات المحلية فلا يتم إعمالها قانونا إلا وفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون البلدية (الفرع الثاني) كما عمد على تقييدها بجملة من الضمانات والقيود متمثلة في إجراءات على سلطة الوصاية إتباعها لما يترتب على الحلول من آثار تشكل مساسا خطيرا باستقلالية الهيئات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في نص المادة 46 من قانون رقم 11-10 وهي:

¹ بن ناصر بوطيب، مرجع سابق، ص 87.

أولاً: خرق أحكام الدستور

تعد هذه الحالة من ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل، وهذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام، وبديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه الحل¹، فلا يتصور السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس للتشريع، فالنص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية، التنفيذية، والقضائية، فلا بد أن يحترم من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية.

ثانياً: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي

وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي تعود أساسا إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير وسوء سير العملية الانتخابية، فإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة بأن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات وبالتالي وجب التصريح بحل المجلس.

ثالثاً: الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

وتكون بتخلي أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن عضويتهم في المجلس، كما أن هذه الحالة نادرة التحقق لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس². فبالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة، ولا شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحزر استقالته بصفة فردية، وهي نفس الحالة التي نصت

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 343.

² علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 148.

عليها المادة 34 من قانون البلدية رقم 90-08¹.

رابعاً: بقاء المجلس مصدر للاختلالات

عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، في هذه الحالة يكون حل المجلس ضرورة لأنه بات مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع، فالمجلس أصبح يمس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة². وجدير بالذكر أن هذه الحالة ظهرت بموجب الأمر 05-03 المؤرخ في 18 يوليو المتمم للقانون 90-08 المتعلق بالبلدية حيث مست هذه الإضافة المادة 34 منه وما نشر في الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 1990، إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر والآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة وإنما تبقى من تقدير السلطة الوصية³.

خامساً: عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء رغم تطبيق أحكام الاستخلاف، وتعتبر هذه الحالة طبيعية فلا يتصور استمرار نصف أعضاء المجلس في عقد جلسات ودورات، حيث يفقد الأداة القانونية (النصاب) التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه⁴، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية وهذا يعود على حسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى

1 بو عمران عادل، مرجع سابق، ص 117 .

2 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 259.

3 عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 259.

4 بو عمران عادل، مرجع سابق: ص 117.

إعداد تقرير يحيله إلى الوزير المكلف بالداخلية والذي بدوره يعد تقريره على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل. وهذه الحالة قررت سابقا بموجب المادة 34 من القانون 90-08.

سادسا: خلافات خطيرة بين الأعضاء

في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تحول دون السير العادي لهيئات البلدية، حيث لا يتصور أن تتحد رؤية كل الأعضاء السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا وصل إلى درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلا مصلحة من مصالحها يتعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية، وهو ما ينعكس سلبا على الجمهور، لذا أقرت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل¹، وتمت الإشارة لهذه الحالة في المادة 34 من القانون 90-08، ولكن نجد أن المشرع قد ربط هذه الحالة بشرط وهو عدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه له من قبل الوالي.

سابعا: إندماج، ضم أو تجزأة بلديات

قد يعمد المشرع ولأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية واجتماعية واقتصادية، وهذا كبيعي لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، وتم النص أيضا على هذه الحالة في المادة 34 من القانون رقم 90-08

ثامنا: إستحالة تنصيب المجلس المنتخب

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 259.

حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب هي حالة جديدة

أضيفت إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقاً، إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها الحل¹، فالمشرع أورد عبارة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط أو تحديد.

الفرع الثاني: إجراءات وآثار حل المجلس الشعبي البلدي

أولاً: الإجراءات المتبعة لحل المجلس

يحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ومن أجل المحافظة على التمثيل النزيه والاختيار الشعبي أحيطت عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات من قبل المشرع تتمثل أساساً في:

1. اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية.
2. إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية².

ثانياً: آثار حل المجلس الشعبي البلدي

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من النتائج تتمثل في:

1. سحب صفة العضوية من المجلس عن كل الأشخاص الذين يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.
2. يعين الوالي متصرفاً ومساعدين - عند الاقتضاء - توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 54 .

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 408

إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وذلك بعدما كانت تدير البلدية المنحلة في ظل قانون 90-08 المتعلق بالبلدية من قبل مجلس مؤقت يعينه الوالي ليقوم بجميع الأعمال والقرارات التحفظية المستعجلة التي من شأنها كفالة الحفاظ على أملاك البلدية وحمايتها.

3. إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل¹.

وهذا بعد دراسة وسيلة الحل يمكن إبداء النقاط التالية:

- لقد أراد المشرع أن يحمي إستقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت.

- بعد حل المجلس تستأثر جهة الوصاية بتحديد المجلس المؤقت الذي يتولى تسيير الشؤون المحلية إلى حين انتخاب المجلس الجديد، كما نلاحظ إغفال المشرع ذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت، مما يدع مجالا للتخوف من التدخل والعبث بالمصالح المحلية للمواطنين خاصة وأن المجلس المحل كان من اختيار السكان المحليين، هذا ونلمس مساسا باستقلالية البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيبه عدة أشهر، فإن هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ إستقلالية الإدارة المحلية وغير معبر عن الديمقراطية في التسيير على مستوى المجالس المحلية وتدخل من السلطة المركزية في الشأن المحلي انطلاقا من فكرة خضوع هؤلاء المعينين للسلطة السلمية للوالي .

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 142.

- إن المدة التي اختارها المشرع من أجل تجديد المجالس وإعادة انتخاب النواب الجدد تعتبر طويلة نوعاً ما، فقد حددها قانون البلدية 10-11 في المادة 49 بسنة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل أما بالنسبة للولاية 07-12 فقد حددتها المادة 50 ب ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، وهذه المدة طويلة لا تتفق والطابع الوظيفي للمهام الموكلة للمتصرف والمساعدين في تسيير شؤون البلدية¹؛ كما أنها لا تتفق والتمثيل المؤقت، ناهيك عن الشرط المتضمن في المادتين 49 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية حيث تتصان على "لا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها -أي الانتخابات- خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية..." مما يقودنا إلى القول إن هذه المدة قد تطول أكثر.

كل هذه الأمور مجتمعة تؤثر على الجماعات المحلية وحركيتها واستقلاليتها بالدرجة الأولى وتعيق حركة التنمية الديمقراطية في اختيار القرارات وقيادة المواطن لأمره المحلية بنفسه عن طرق نوابه وممثليه.

والملاحظ كذلك أن قانوني الولاية والبلدية الحاليين قد حذا نفس حذو قانوني الإدارة المحلية لسنة 1990 حيث لم ينصا على توقيف المجلس الشعبي الولائي والبلدي كما كان منصوص عليه في قانوني 1967 و1969 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، حيث نجده قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل.

ويتبين لنا من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على إستقلالية المجالس المنتخبة من طرف الشعب وكذا المساس بمبدأ الديمقراطية، ولذلك نجد

¹ المادة 49 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بجملة من القيود والضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك المجال للسلطة الوصية مجال التقدير والملائمة في ذلك.

الختام

إن أهم ما توصلنا إليه من خلال هذا الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد تعدى نوعا ما على استقلالية الهيئات اللامركزية، وذلك من خلال تطبيق رقابة إدارية مشددة على كل من الولاية والبلدية، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، منفردين كانوا أو مجتمعين؛ كما تعدت الرقابة أيضا في حالة إهمال هاته المجالس لعملها، ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطة المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها محليا.

إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي، إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات المحلية بسلطة حقيقية تمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية. مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة، مع عدم وجود أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب.

وبرغم كل هذه السلبيات الموجهة لهذه الرقابة إلا أن أمر وجودها لا بد منه لا سيما في

الدول النامية التي تفتقر معظم أنظمتها إلى الديمقراطية؛ الأمر الذي حتم وجود هذه الرقابة سعياً للقضاء على الفساد الإداري الذي تعاني منه هذه الدول.

النتائج :

وفي الأخير يمكن القول أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الوصاية الإدارية ثم الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى الاستنتاجات التالية:

فواقع الحال يشير إلى أن اضطلاع الجماعات المحلية بدورها التنموي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية، خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل لما تمثله من خطورة على المجالس المحلة باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية .

- إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.

الإقتراحات :

- ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.
- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.
- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية.
- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.

المصادر

و

المراجع

أولاً: قائمة المصادر

أ - الدساتير والمواثيق الوطنية

- 1) القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.
- 2) الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976.

ب - القوانين والتنظيمات

- 3) القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 50 المؤرخة في 28 غشت 2016.
- 4) القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 06 المؤرخة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم.
- 5) القانون 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 والمتضمن تعديل قانون البلدية 67-24، الجريدة الرسمية عدد 27 المؤرخة في 07 جويلية 1981.
- 6) القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 16 المؤرخة في 11 أفريل 1990، المعدل والمتمم.
- 7) القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 15، صادر بتاريخ 11 أفريل 1990، المعدل والمتمم.
- 8) القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية، العدد، 21، الصادرة سنة 2008.
- 9) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 34، المؤرخة في 43 جوان 2411.
- 10) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.
- 11) الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد رقم 44 المؤرخة في 23 مايو 1969، المعدل والمتمم.

12) المرسوم التنفيذي 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016 يحدد كفيات حل المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، الجريدة الرسمية، عدد 18، المؤرخة في 23 مارس 2016.

ثانيا: قائمة المراجع

أ - الكتب

- 13) إبراهيم عبد العزيز شيخة، مبادئ أحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، 1994.
- 14) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 15) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية والمالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998.
- 16) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 1980.
- 17) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1998.
- 18) رفعت عبد السيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة للتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
- 19) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 20) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986.
- 21) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 22) عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، دون طبعة، دون تاريخ.
- 23) علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 24) علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الثانية، 2008.

- (25) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- (26) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثالثة، سنة 2014.
- (27) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2012.
- (28) عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- (29) عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الوصائية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- (30) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- (31) فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت 1983.
- (32) فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قرفي، الجزائر، 2003.
- (33) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري: بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- (34) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، مصر، دون طبعة، 2011.
- (35) محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، الجزء الأول، عالم الكتاب، القاهرة، دون تاريخ.
- (36) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- (37) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2002.
- (38) محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012.
- (39) محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012.
- (40) محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، بيروت، 1996.
- (41) محمد علي الخاليلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا، دراسة تحليلية مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- (42) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة 2012.

43) ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، الطبعة الأولى، 2014.

44) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2004.

45) يوسف سعد الخوري، القانون العام الإداري العام، الجزء الأول، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، 1999.

ب - الكتب باللغة الأجنبية

46) Jaque Dembar, **Les Actes de la Tutelle Administrative**, Droit Belge, Bruxelles, 1955.

47) Patrice Garant, **Droit Administrative, Structure 'Actes et Contrôle**, vole 1, les édition Yvon blais INC, Canada, 4ème édition.

ج - الرسائل العلمية

48) عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، يوسف بن خدة، 2010-2011.

49) فريدة قصير مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005.

50) مختار بن شيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990.

51) إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013.

52) إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2005.

53) بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية- الولاية في إطار القانون رقم 12-07، مذكرة ماجستير فرع القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2008.

54) بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.

55) جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013.

56) عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

د - المجالات

57) بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، العدد 52، 1984.

58) تايب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2011.

59) زغداوي محمد، المجموعات الإقليمية في الجزائر أية إصلاحات؟، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة 1، العدد 35، جوان 2011.

60) عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 6، 2010.

61) محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 25، مصر، 1985.

62) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، مجلس الدولة، الجزائر، العدد 3، 2003.

هـ - المقالات العلمية على شبكة الإنترنت

63) بوحنية قوي، الإدارة المحلية في منظور مقارن: دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، www.bouhania.com ، 26 مارس 2013.

قائمة المحتويات

الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية

مقدمة.....أ.

الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية

- المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية.....11
- المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.....11
- الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.....11
- أولاً: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية.....12
- ثانياً: التعريف القانوني للوصاية الإدارية.....15
- الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية.....16
- أولاً: رقابة إدارية.....16
- ثانياً: رقابة استثنائية.....16
- ثالثاً: رقابة خارجية.....17
- رابعاً: رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة.....17
- المطلب الثاني: أهمية وأهداف الوصاية الإدارية.....18
- الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية.....18
- الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.....20
- أولاً: الأهداف الإدارية.....20
- ثانياً: الأهداف السياسية.....22
- ثالثاً: الأهداف المالية.....23
- المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.....24
- الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية.....25
- الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية.....26
- أولاً: نقاط التشابه بين الرقابتين.....27
- ثانياً: نقاط الاختلاف.....28
- الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.....30
- أولاً: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة.....31

33.....	ثانيا: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي
34.....	ثالثا: سلطة التأديب والتعيين
36.....	المبحث الثاني: الإطار القانوني للوصاية الإدارية
36.....	المطلب الأول: الأساس القانوني للوصاية الإدارية
37.....	الفرع الأول: الأسس القانونية الخاصة للوصاية في الجزائر
39.....	الفرع الثاني: الأسس العامة للرقابة الوصائية
40.....	أولا: مبدأ المشروعية كأساس قانوني
43.....	ثانيا: حماية المصلحة العامة
43.....	ثالثا: حماية مصلحة الهيئات اللامركزية
44.....	رابعا: حماية مصلحة المواطنين
44.....	المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية
46.....	الفرع الأول: الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي
46.....	أولا: وصاية البرلمان
47.....	ثانيا: وصاية القضاء
48.....	ثالثا: وصاية الحكومة
50.....	الفرع الثاني: الوصاية الإدارية في النموذج الفرنسي
50.....	أولا: الاستشارة
52.....	ثانيا: الإذن المسبق (الترخيص)
53.....	ثالثا: التصديق
54.....	رابعا: الحلول
54.....	المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية
55.....	سادسا: الوصاية التقنية
55.....	خامسا: الإلغاء

الفصل الثاني: آليات الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

61.....	المبحث الأول: آليات الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي
62.....	المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء
62.....	الفرع الأول: الإيقاف
63.....	أولا: من حيث السبب
63.....	ثانيا: من حيث الاختصاص
64.....	ثالثا: من حيث المحل
64.....	رابعا: من حيث الشكل والإجراءات

64	خامسا: من حيث الهدف
65	الفرع الثاني: التخلي عن العهدة
65	أولا: من حيث السبب
65	ثانيا: من حيث الاختصاص
66	ثالثا: من حيث المحل
66	الفرع الثالث: الإقصاء بقوة القانون
67	أولا: من حيث السبب
68	ثانيا: من حيث الاختصاص
68	ثالثا: من حيث المحل
69	رابعا: من حيث الشكل والإجراءات
70	خامسا: من حيث الهدف
70	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال
70	الفرع الأول: التصديق
71	أولا: تعريف التصديق
71	ثانيا: أنواع التصديق
74	الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)
75	أولا: تعريف الإلغاء
75	ثانيا: أنواع البطلان
78	الفرع الثالث: الحلول
80	المطلب الثالث: الرقابة على الهيئات
81	الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي
84	الفرع الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي
85	الفرع الثاني: تجديد المجلس الشعبي الولائي
88	المبحث الثاني: آليات الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي
88	المطلب الأول: الرقابة على الأعضاء
89	الفرع الأول: الإيقاف
89	أولا: من حيث السبب
89	ثانيا: من حيث الاختصاص
90	ثالثا: من حيث المحل
90	رابعا: من حيث الشكل والإجراءات
90	خامسا: من حيث الهدف
91	الفرع الثاني: الإقالة
91	أولا: من حيث السبب
91	ثانيا: من حيث الاختصاص
92	ثالثا: من حيث المحل

92	رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات
92	خامساً: من حيث الهدف
93	الفرع الثالث: الإقصاء بقوة القانون
94	أولاً: من حيث السبب
94	ثانياً: من حيث الاختصاص
95	ثالثاً: من حيث الشكل والإجراءات
96	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال
97	الفرع الأول: المصادقة
97	أولاً: المصادقة الضمنية
99	ثانياً: المصادقة الصريحة
100	الفرع الثاني: الإلغاء
101	أولاً: البطلان المطلق
103	ثانياً: البطلان النسبي
105	الفرع الثاني: سلطة الحلول
106	أولاً: الحلول الإداري
107	ثانياً: الحلول المالي
109	المطلب الثالث: الرقابة على الهيئات
109	الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي
110	أولاً: خرق أحكام الدستور
110	ثانياً: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي
110	ثالثاً: الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس
111	رابعاً: بقاء المجلس مصدراً للإختلالات
111	خامساً: عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
112	سادساً: خلافات خطيرة بين الأعضاء
112	سابعاً: إندماج، ضم أو تجزأة بلديات
113	ثامناً: إستحالة تنصيب المجلس المنتخب
113	الفرع الثاني: إجراءات وآثار حل المجلس الشعبي البلدي
113	أولاً: الإجراءات المتبعة لحل المجلس
113	ثانياً: آثار حل المجلس الشعبي البلدي
118	الخاتمة
120	المصادر والمراجع
125	قائمة المحتويات
130	ملخص

ملخص

إن النهوض بالتنمية المحلية الشاملة لا يمكن أن يتجسد إلا في ظل استقلالية إدارية حقيقية للمجالس المحلية المنتخبة، والتي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية، إلا أن واقع الحال يشير إلى أن الإستقلالية الممنوحة للمجالس المحلية نسبية، نظرا لخضوع الجماعات المحلية لرقابة السلطة المركزية وهذا بمناسبة أدائها مهامها، حيث نجد أن المشرع الجزائري لا يزال إلى يومنا هذا يكرس نظام الوصاية الإدارية المشددة، و الذي يعد محل دراستنا هذه و ذلك من خلال التطرق إلى آليات الرقابة الوصائية التي تمارس على أعضاء المجالس المحلية وعلى أعمالهم القانونية.

Abstract

The promotion of global local development can only be materialized in light of real administrative autonomy granted to local elected assemblies, which is one of the most important bases of the decentralization, but today; on the ground the local assemblies autonomy is so relative due to their submission to the central authority supervision on the occasion of exercising their functions, where we find that to until today the Algerian legislator is still devoted to strict administrative control system, which is the purpose of our study where it is exercised on the local assemblies members and their legal acts.