

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



عنوان المذكرة

الوصاية الإدارية و أثرها على إستقلال الجماعات المحلية

مشروع مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص إداري

- تحت إشراف الأستاذة:

- عادل بن عبدالله

- من إعداد الطالب:

- أكرم ميمي

السنة الجامعية 2015/2016

الإهداء

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع إلى أعز ما يملك الإنسان في هذه الدنيا و إلى من هي أولى بصحبتني أُمي زوليخة التي ترعرعت بين أحضانها. أُمي التي سهرت وضحت من أجل تربيّتي وتعليمي، أسأل الله أن يطيل في عمرها لأرد لها الجميل و إلى والدي رحمه الله وإلى إخوتي الذين وقفوا دعماً لي طيلة حياتي الدراسية مراد وسوهيلة وعادل وأسيا وهشام وسفيان ونسيمة وإيمان وصبرينة ومحمد وإلى الصغار أبناء أخوتي: حسام الدين وشهاب الدين وبيان وملاك وأمين. وإلى أصدقائي طارق زهوان وعمران علاء الدين و جمال خليفة عبد الباسط قرين وعبد الوهاب نواجي وسارة نوبلي و إلى معمر عاشور وزوجته أمير رحماني و زملائي في مهنة المحاماة.

إهداء خاص

إلى صديقة العمر ورفيقة الدرب إلى التي كانت سندا

ودعما لي خلال إعداد هذا العمل :

حنان رفاة

شكر وعرفان

أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني في هذا العمل و أخص بالذكر

الأستاذ الفاضل الدكتور عادل بن عبد الله الذي لم يبخل علي

بتوجيهاته القيمة. كما أتوجه بالشكر إلى جميع الأساتذة و كنا

المسؤولين و الإداريين لكلية الحقوق و العلوم السياسية و إلى كل

من ساهم في هذا العمل من قريب أو بعيد.

مقدمة

تتأثر الدولة الحديثة في اختيارها لأسلوب التنظيم الإداري الذي تتبعه بالظروف السياسية والاجتماعية و الاقتصادية، فتكون الدولة مجبرة على الأخذ بأسلوب التنظيم الإداري المطلق (المركزية الإدارية) في بداية نشأتها لضمان وحدة إقليمها، و بسط سيادتها و القضاء على النزعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة، و عندما تحقق الدولة إلى ما تصبو إليه و تستقر أمورها و تزداد واجباتها بازدياد حجمها، و بتغير دورها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة يتشعب عملها في مختلف المجالات تنتهج الدولة أسلوب اللامركزية الإدارية و ذلك بغية تحقيق رغبات المواطنين و تلبية حاجاتهم و لتفرغها للأمور السياسية الهامة.

إن نظام الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم إداري إلا بعد قيام الدولة الحديثة في نهاية القرن الثامن عشر بعد انتشار المبادئ و الأفكار الديمقراطية و ارتباط الدعوة إليها في المجال السياسي بالدعوة إلى تطبيقها في المجال الإداري، مما أدى إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة و بين الهيئات الإدارية المنتخبة وهو ما يعرف باللامركزية الإدارية التي تعد مطلباً لكاف الشعوب، بسبب ما تؤديه من ردم للهوة بين المواطنين و مراكز القرار و فك الانسداد في الوسط الإداري لتعقد الإجراءات و كثرة الملفات، فاللامركزية الإدارية تجعل الحكومة قريبة من المواطن فتكون على أهبة الاستعداد لتلبية حاجاته كما أنها تجسد للديمقراطية.

و نجد أن المشرع أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية (الولاية و البلدية) كما أنهما يعتبران دعامتين للدولة في تنمية الاقتصاد الوطني و توحيد السياسات العامة المسطرة من قبل الدولة، و من أجل ذلك منحها المشرع الشخصية المعنوية و الذمة المالية و تمتعها بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها.

و حتى تقوم هذه الهيئات بدورها بفاعلية لا بد أن تخضع لرقابة تقيدها و تحدد اختصاصاتها و تشرف عليها و تتمثل هذه الرقابة في الوصاية الإدارية و قد لاقى موضوع تحديد مفهوم الوصاية الإدارية جدلا كبيرا بين فقهاء القانون الإداري و ذلك لوجود أنظمة رقابية شبيهة بالوصاية الإدارية، و كذلك لارتباط الرقابة الوصائية بجملة من المحددات الإدارية و القانونية و السياسية، لذا نجد اختلاف كبير بين الفقهاء بخصوص التسمية الأصح للوصاية الإدارية لأن كل فقيه ينظر إليها من زاوية اختصاصه.

و تمارس هذه الوصاية من جهة مختصة و هي السلطة المركزية و هي رقابة اقراها القانون للسلطة المركزية و تتميز هذه الرقابة بأنها رقابة مشروعة، أي لا يمكن أن تباشر إلا بوجود نص قانوني يقرر هذه الرقابة، و تمارس على أعضاء المجالس المحلية و أعمالها و مداولاتها، كما تمارس أيضا على الهيئات الإدارية المحلية المستقلة، و تتفاوت درجة الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، حيث نجدها تأخذ عدة نماذج و تختلف من دولة إلى أخرى و ذلك بحسب العوامل السياسية الاقتصادية و الاجتماعية و حسب نوع نظام الحكم.

و نظرا لأهمية الوصاية الإدارية و تأثيرها في العملية الإدارية على المستويين المركزي و المحلي و كذا تطور مفهومها و أهدافها، و ذلك من الانتقال من مرحلة معالجة الانحراف و محاولة القضاء عليه إلى مرحلة تحقيق الفاعلية و الملائمة و السرعة.

و انطلاقا مما سبق فإن الإشكالية التي يحتويها هذا البحث هي ما مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلال على الجماعات المحلية؟

و للإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا الأسلوب التحليلي في معظم الأحيان و الأسلوب الوصفي عندما لا يحتاج الأمر إلى توضيح و تحليل و كذا الأسلوب المقارن لتوضيح الفكرة أكثر.

و قد قسمنا هذا البحث إلى فصلين حيث تضمن الفصل الأول: مبحثين، المبحث الأول تناولنا فيه مفهوم الوصاية الإدارية و المبحث الثاني يتمثل في نماذج الوصايا الإدارية على الإدارة المحلية.

أما فيما يتعلق بالفصل الثاني: آليات الرقابة الوصائية و آثارها على استقلال الجماعات المحلية في الجزائر قسمناه إلى مبحثين المبحث الأول مظاهر الوصاية الإدارية على الولاية و المبحث الثاني مظاهر الوصاية الإدارية على البلدية.

الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية

تقتضي اللامركزية الإقليمية قيام هيئات لامركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي مستمد من القانون، و الأصل أن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال في القيام بصلاحياتها، و الاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية و ذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية و حفاظا على المصلحة العامة، و يصطلح على هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية التي تعتبر عنصر من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية و لا وصاية بدون لامركزية.

و لقد اختلف الفقهاء في تحديد تعريف جامع مانع للوصاية الإدارية لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية اختصاصه، و في محاولة منا لتوضيح ماهية هذه الوصاية الإدارية و يجب علينا التطرق إلى تحديد مفهومها في المبحث الأول و إعطاء بعض نماذجها في الإدارة المحلية في المبحث الثاني.

1 - المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.

2 - المبحث الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الإدارة المحلية.

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية:

إن موضوع تحديد الوصاية الإدارية يأخذ جدلا و إشكالا كبيرا بين فقهاء القانون الإداري لارتباط الرقابة الإدارية الوصائية بجملة من المحددات الإدارية القانونية و السياسية، و لذلك بات من الصعب إيجاد مفهوم واحد متفق عليه.

كما أن مصطلح و مفهوم الوصاية الإدارية قد يجد لها شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون و لذلك اقتضت الدراسة التطرق إلى تعريف الوصاية الإدارية في المطلب الأول و تحديد خصائصها و أهدافها في المطلب الثاني مع تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية:

إن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر (رابطة أو علاقة) حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا في النظام الإداري في الدولة ومن ثمة ففكرة الوصاية الإدارية تعتبر فكرة قانونية رسمية بحتة⁽¹⁾.

ويمكن تعريفها أيضا بأنها مجموع السلطات المحددة التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص و أعمال الهيئات المحلية قصد تحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

غير أن هذا التعريف جاء عاما، إذ أنه لم يحدد الجهة القائمة بالرقابة لذا فهو يشير لرقابة بمفهومها العام والذي يشمل الوصاية الإدارية.

كما عرفها الأستاذ الدكتور عبد المجيد فياض على أنها:

" مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة "

ويؤخذ على هذا التعريف تعميمه لفكرة السلطات وعدم تحديده للمقصود منها إذ أن مثل

هذا التعميم قد يولد الغموض وما ينجر عن هذا الأخير من إفراغ للوصاية من مضمونها

(1) عمار عوابدي، المبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، للمؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984، ص266.
(2) أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الليبيرالية الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985، ص 23.

باستغلال الجهات المركزية كامل سلطاته نتيجة عدم تحديدها وحصرها إضافة إلى غموض فكرة المصلحة العامة وعدم تحديدها الأمر الذي قد تتعسف من خلاله الجهات المركزية⁽¹⁾.

كما عرف الدكتور ماجد راغب الحلو ، الوصاية الإدارية : "على انه يسمح نظام اللامركزية الإدارية، للسلطات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية، غير أن هناك نوع من الرقابة أو الإشراف تمارسها عليها السلطة المركزية ضمانا لوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة ، يطلق عليها نظام الوصاية الإدارية.

و تعتبر الوصاية عنصرا أساسيا للامركزية الإدارية و رقابة السلطة المركزية أي الوصاية الإدارية على كل من عمال السلطة اللامركزية وأعمالها.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة على تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاطات التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها ومقارنة معادلات التنفيذ ومستويات الخطة الموضوعة و الكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل على منع وقوعها إن أمكن⁽²⁾.

فيما يعرفها الدكتور عدنان عمر و على أنها "مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانونا لسلطة إدارية عليا مركزية كانت أو لامركزية على أشخاص و أعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية والصالح العام.

(1) عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 95.
 (2) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 261.

ويعاب على هذا التعريف أيضا قصوره : بسبب إغفاله لتحديد صور وأشكال تلك الإجراءات الإدارية مع غموض فكرة الصالح العام الوارد فيه ، وعدم تحديدها إن كانت تصب في الرصيد المحلي أو الوطني.

وفي تعريف آخر للدكتور عادل محمود حلمي مفاده أن الرقابة الوصائية الإدارية هي "مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل و تعنت أساءه استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضهما مع المصلحة العامة".

وما يعاب على هذا التعريف هو تركيزه على شكل واحد من أشكال الرقابة الإدارية الوصائية وهو الرقابة مع الأعمال وإغفاله لباقي الأشكال والصور الأخرى⁽¹⁾.

ويمكن تعريفها أيضا: رقابة المشروعية أو الملائمة على تصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية أو مرفقية بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص و الأعمال⁽²⁾.

و يمكن تعريف الوصاية الإدارية على وجه الخصوص بأنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات المحلية أعمالهم قصد حماية المصلحة العامة⁽¹⁾.

وفي هذا التعريف يستلزم تمييز الوصاية الإدارية على شكل آخر من مراقبة إدارية ألا وهي المراقبة التسلسلية أو السلطة التسلسلية لأن أشكال المراقبة يتعلقان بسلطات مختلفة

(1) عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 96.

(2) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري (دراسة تطبيقية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص45.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1990، ص80.

فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو لامركزية بين سلطة عليا وسلطة تابعة لها. وتجري أساس ضمن الإدارة المركزية أو اللامركزية بين سلطة الوصاية وبين سلطة لامركزية ومثال ذلك المراقبة الممارسة من قبل وزير الداخلية اتجاه مداوات المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي. كما أن كل من شكلي المراقبة يتفاوت فالسلطة التسلسلية تتضمن إمكانيات إعطاء أو أمر إلزامية للسلطة التابعة لها أما سلطة الوصاية فلا تحتوي على هذه النتيجة لان الهيئات الخاضعة للوصاية تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي يجب على سلطة المراقبة احترامه.

كما أن الوصاية الإدارية واعتبارها فكرة قانونية أي أن تحديد نطاقها ووسائل إجراءاتها والسلطات الإدارية التي تمارسها لا بد أن تتم بواسطة القوانين وتشريعات النصوص المتصلة بالنظام الإداري في الدولة لاسيما التشريعات والقوانين التي تتناول الهيئات المحلية من حيث الإنشاء والتنظيم ومثل ذلك قانون البلدية والولاية.

و في الأخير نستنتج تعريفا للوصاية الإدارية: " الوصايا الإدارية هي عبارة عن رقابة يقرها القانون للسلطة المركزية العليا على الهيئات الإدارية لامركزية قصد حماية المصلحة العامة".

و من خلال هذا التعريف نستطيع أن نضع مجموعة من عناصر الوصاية الإدارية و تحليلها.

الفرع الثاني: تحليل عناصر الوصاية الإدارية

لإبراز عناصر الوصاية الإدارية وجب علينا التطرق إلى ما يلي:

- الوصاية الإدارية كرقابة: حيث بين المفهوم اللغوي والاصطلاحي للرقابة.

- الوصاية الإدارية باعتبارها رقابة من سلطة مركزية على هيئات اللامركزية: وجب علينا

التعريف على تعريف المركزية وتعريف اللامركزية وذكر مفهوم المصلحة العامة وعليه نذكر

هذه العناصر بالتفصيل التالي:

أولاً: مفهوم الرقابة:

(1)- تعريف اللغوي للرقابة : معنى الرقابة في معاجم اللغة العربية فيما يلي :

رَقَبَ ، يَرْقُبُ، رَقُوبًا، رَقَابَةً أي حرس/ انتظر / حاذر/ رصد⁽¹⁾.

وجاء معنى الرقابة في معاجم اللغة الفرنسية "CONTROLE" ويقابلها في معاجم اللغة

الانجليزية "CONTROL" ويرى بعض الفقهاء أن أصل كلمة رقابة باللغة الفرنسية

والانجليزية تعود إلى اللغة اللاتينية والتي تنقسم فيها الكلمة إلى قسمين وهما:

CONTRE وتعني مواجهة و ROLL تعني السجل والقائمة.

و هي الوظيفة التي كانت تطلق على القوائم التي كانت تتضمن بعض الأسماء التي

بموجبها التحقق من جدية الأسماء الواردة في قائمة أخرى.

(1) الهدى قاموس عربي-عربي، طبعة مزيدة و منقحة مع ملحق- مقارنة العماد في الفصل بين الضاء و الضاد، دار الهدى، الجزائر.

(2) - تعريف الاصطاحي للرقابة :

هناك عدة تعاريف للرقابة حيث أن كل فقيه يعرفها حسب زاوية تخصصه لذلك يصعب إيجاد معنى جامع للرقابة فمنهم من يعرفها انطلاقا من الجانب المالي والمحاسبي والبعض يعرفها من منظور رقابة الأداء وآخرون من جانب زاوية الأعمال ونظرا لاختلاف الفقهاء في تعريف الرقابة حيث أن كل فقيه يعرف الرقابة حسب تخصصه فإنه من الأجدر بنا أن نقدم جملة من التعريفات الفقهية في محاولة لإيجاد معنى اصطلاحى جامع للرقابة .

فقد عرفها الدكتور محمد علي الخلايلة: " يقصد بالرقابة الإدارية أن تمارس السلطة التنفيذية بعض السلطات في موجهة الهيئات المحلية وبالوسائل التي يحددها القانون وذلك من أجل التأكد من سلامة أداء هذه الهيئات المحلية وبالوسائل التي يحددها القانون وذلك من أجل التأكد من سلامة أداء هذه الهيئات لاختصاصاتها القانونية وللحيلولة دون أن تتعدى حدودها القانونية⁽¹⁾ .

وعرفها البعض الآخر بأنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة وفي الوقت المحدد⁽²⁾ .

(1) محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2009، ص 231.

(2) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة للنشر، القاهرة، 2007، ص 437.

ويعرفها الفقيه فايول على أنها التحقق من أن ما حدث أو يحدث يطابق الخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة⁽¹⁾.

وعرفها الدكتور محمد وليد العبادة بان حجم الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على المجالس المحلية لا تمكن هذه المجالس من ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها بحرية كافية⁽²⁾.

ومهما كان مثار الاختلاف حول تعريف الرقابة إلا أن الجميع قد اتفقت كلمتهم على العناصر الرئيسة للرقابة وهي:

- ضرورة تحديد الأهداف ووضع المعايير.

- ضرورة متابعة وقياس الأداء الفعلي وفق المعايير الموضوعية.

- ضرورة تحليل الانحرافات وتقصي أسبابها.

ومما سبق لنا فإن الرقابة هي عمل علاجي لثغرات العمل ، ولا يجب أن تكون أداة صيد للأخطاء لمحاسبة مرتكبيها بقدر ما تقتضي إلى تقويم العمل ومحاولة انجازه بدقة وسرعة.

ثانياً: رقابة من سلطة مركزية عليا على هيئات لامركزية

إن التنظيم الإداري للدول قائم على المزج والخلط بين كل من المركزية واللامركزية وفقاً لظروفها وهذا التنظيم من الطبيعي أن لا يكون ثابت بل يتغير تبعاً ومراعاة للظروف

(1) عادل بو عمران، مرجع سابق، ص91.

(2) محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1998، ص 135.

والمعطيات السائدة بالدول والأنظمة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فالتنظيم الإداري هنا وفقا لصورته الإدارية هو الاعتماد على المركزية واللامركزية وهو حصر الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية أو توزيعها بين هذه الهيئات وبين هيئات محلية⁽¹⁾.

1/ تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية لغة التوحيد والتجمع والتركيز حول نقطة مركزية معينة⁽²⁾ يمكن أن تعريف المركزية الإدارية على أنها : قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة⁽³⁾.

كما يعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي على أنها " هي جمع الوظيفة الإدارية وخصوصها بيد شخص معنوي عام واحد وهي الدولة، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري وإن تعودت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية".

ومن هذا التعريف يتضح لنا انه ينطبق على الصورة المطلقة والأولوية للنظام المركزي أي التركيز الإداري حيث اضطرت الدولة لاحقا بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة

(1) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 11.

(2) فريدة قصير مزباني، الجزء الأول، مطبعة صخري، طبعة 2011، ص 108.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبوعة عين شمس، مصر، 1989، ص 55.

المتناسبة للمواطنين إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم للقيام ببعض الأنشطة الإدارية لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية وهو ما يتجلى في الصورة المتطورة للنظام المركزي أي عدم التركيز الإداري⁽¹⁾.

2- تعريف اللامركزية:

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ومن هن يتبنى لنا أن النظام المركزي يقابلها تماما النظام اللامركزية إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني على توزيعها⁽²⁾.

كما تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوب من أساليب الإدارة يتم فيه توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وموظفيها وبين مؤسسات وهيئات لها قدر كبير من الاستقلالية في ممارسة صلاحياتها وسلطاته في الدائرة المرسومة لها تحت إشراف وتوجيه ورقابة السلطة المركزية ، وهنا يعني أن اللامركزية الإدارية هي أسلوب إداري وليس صورة من الحكم ، كما أنها تقوم على توزيع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية متقلة وغابا ما تكون هذه الهيئات منتخبة⁽³⁾.

كما يمكن تعريف النظام الإداري اللامركزية بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفقيت وتوزيع السلطات الوظيفية الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002، ص 45.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة معدلة و منقحة وفقا لأحدث التشريعات و القرارات الإدارية، جسر للنشر و التوزيع، طبعة ثالثة، 2013، ص 170.

(3) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص16.

وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني - موضوعي - مصلحي - من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وانجازها⁽³⁾.

3- حماية المصلحة العامة :

يرى الأستاذ فالين (WALINE) أن فكرة المنفعة العامة أو المصلحة العامة هي المحور الذي تدور حوله قواعد القانون الإداري ، وتدعو الأساس الذي يبرر وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية والغير مألوفة ضمن قواعد القانون الخاص ، وبعد المعيار الذي يحدد الطبيعة الإدارية للنشاط الإداري والمعيار الذي يحدد نطاق تطبيق القانون الإداري ومجال اختصاص القضاء الإداري⁽¹⁾.

كما ظل مناصرو مدرسة المرفق العام يدافعون عن وجهة نظرهم وذهبوا من زاوية أخرى يبرزون أهمية هذه الفكرة ، فقالوا أن المرافق العامة وان تنوع نشاطها بين مرافق إدارية وأخرى اقتصادية ، إلا أن الهدف يظل واحد في كلا النوعين وهو تحقيق المصلحة العامة على حد قول الفقيه مارسيل فالين غير أن الفقه يكاد يجمع أن المرافق الاقتصادية وان

⁽³⁾ عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 239.

⁽¹⁾ فريدة قصير مزياتي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص81.

كانت ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة ، غير أنه ومع ذلك لا ينبغي إخضاعها لقواعد القانون الإداري.

فطبيعة نشاط المؤسسات الاقتصادية تفرض عليها أن تنزل إلى مرتبة الأفراد وتتعامل معهم في إطار قواعد القانون الخاص (المدني أو التجاري) ومن ثم ليس هناك أدنى ضرورة لإخضاع نشاطها وهذا لأحكام وقواعد استثنائية.

وقد عيب على هذا المعيار الجديد أن هدف المصلحة العامة هدف يتسم بالإطلاق والمرونة فليس من السهل تجريد نشاط معين من طابع المصلحة العامة، كما أن المشروعات الخاصة على اختلاف أنواعها هي الأخرى ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة رغم خضوعها لقواعد القانون الخاص، وهو ما اجتمع عليه الفقهاء جميعاً، ورغم ما يتسم به المعيار من إطلاق ومرونة إلا أن القضاء الفرنسي لم يهجره تماماً بل استند إليه في بعض قراراته، ونذكر منها القرار الصادر عن مجلس الدولة بشأن بلدية منسجور.

وتتمثل وقائع هذه القضية في أن قاصر حاول الصعود على عمود كهربائي بجانب كنيسة فتسبب له ضرراً نتج عنه عاهة مستديمة ، فقض مجلس الدولة في هذه الدعوى ان الكنيسة مملوكة لبلدية منسجور وانه بالرغم من أن الكنائس مرافق مخصصة للعبادة فإنها منفصلة ومستقلة عن الدولة، وأن أموالها تظل مرصودة وموقوفة لخدمة القائمين بالشعائر

التعبدية وان صيانة هذه المباني واجب ينبغي أن يقطع على المرافق العام لاتصال هذا الأمر بالنفع العام⁽¹⁾.

كما يقصد بالمصلحة العامة أو المنفعة العامة في صورتها العامة:

"هي سد حاجات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين وقد تكون هذه المصلحة مادية كتزويد الماء والكهرباء وتوفير وسائل المواصلات وتقديم المساعدات الاجتماعية وقد تكون خدمات أو حاجات معنوية تحقق النفع للمواطنين" بطريقة غير مباشرة كما هو الشأن بالنسبة للمنفعة العمومية التي تحققها على سبيل المثال مرافق الأمن والدفاع⁽²⁾.

ويرى الدكتور محمد الصغير بعلي على أنه: يرجع مبرر وسبب قيام النظام اللامركزية إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة وتختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

وان اعتراف القانون واعتماده بهذا التمايز الموجود حقيقة بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية للهيئات المحلية باعتبارها الأقدر على تلبيةها وإشباعها⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 134.

(2) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 194.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 44.

المطلب الثاني : خصائص وأهداف الوصاية الإدارية.**الفرع الأول : خصائص الوصاية الإدارية.**

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص تميزها عن باقي الأنظمة (الرقابية) المشابهة لها

ومن ابرز هذه الخصائص هو أنها رقابة ذات طبيعة إدارية وبأنها رقابة استثنائية وخارجية.

أولا : الرقابة الوصائية رقابة ذات طبيعة إدارية:

إن الرقابة على الهيئات اللامركزية تكون من قبل جهة إدارية متخصصة، تتمثل هذه

الجهة في الإدارة المركزية، وتتجلى هذه الرقابة في شكل قرارات إدارية تصدرها الإدارة

المركزية تتضمن المصادقة على القرارات وأعمال الهيئات اللامركزية أو إلغائها.

كما يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية وذلك عن

طريق التظلم الرئاسي أو الطعن القضائي أمام القضاء الإداري ويطالبون بإلغاء قرارات هيئة

الرقابة أو بالتعويض عن الأضرار التي تسببها هذه القرارات.

ثانيا : الرقابة الوصائية رقابة استثنائية.

القاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) و تمارس

أعمالها وتصرفاتها وفق هذا الأمر لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا. فالمشروع قيده بضرورة

خضوع نشاط هذه الهيئات لرقابة الإدارة المركزية وهذا هو الاستثناء وبما أن الوصاية

الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من يوضحها ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية وقد ينجر عن هذا الأمر ما يلي⁽¹⁾:

(1) - لا وصاية إدارية إلا بنص قانوني:

لا تمارس الوصاية الإدارية إلا بنص يقرها صراحة وفي الحدود والوسائل التي يقرها القانون وذلك على أساس استقلال الهيئات المشمولة بالرقابة مما يتمتع معه بتقييد هذا الاستقلال إلا بنص صريح من المشرع فهو وحده الذي يملك النص على بعض القيود على الاستقلال المذكور.

و يكون النص القانوني الذي يعد أساساً لهذا الاستثناء إما نص قانونياً عادياً صادراً عن السلطة التشريعية أو نصاً قانونياً في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية. ولكن نشير هنا إلا أنه يتوجب أن يكون النص متمتعاً بذات القيمة القانونية التي تركز الأصل العام ، وذلك احتراماً لمبدأ التراتبية القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية⁽²⁾.

(2) - قاعدة التفسير الضيق للنصوص القانونية:

إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصايا الإدارية، طالما أنها تؤدي إلا أنها تؤدي إلى الخروج على الأصل العام ، فإنها تخضع لقاعد التفسير الضيق بحيث لا يمكن تأويل تلك

(1) عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 246.

(2) علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة و النشر، الأردن، 2002، ص 45.

النصوص لما لا تتحمل ، ويتوجب تفسيرها دوماً وفق الإرادة الصريحة للمشرع وعدم وضع قيود على استقلال الهيئات اللامركزية لم يردّها واضع النص القانوني⁽¹⁾.

و عليه لا يمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشرع وتحميل النص ما لا يحتمل.

(3) - عدم جواز تدخل الهيئات المركزية في شؤون الهيئات المحلية:

لا يجوز للشخص اللامركزية أن يتنازل لجهة الرقابة ولو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً وذلك على أساس أن هذا التنازل عن اختصاصه يخالف القانون الذي يأخذ باللامركزية الإدارية من أجل تحقيق مصلحة الدولة وليس فقط من أجل تحقيق مصلحة الهيئات اللامركزية.

(4) - عدم جواز حلول السلطات الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية:

وبذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها في الحالات التي يشترط القانون ضرورة الحصول على مصادقة السلطات الوصية، فهذه السلطات إما أن تصادق أولاً تصادق على التصرفات الصادرة من السلطات اللامركزية، دون محاولة التعديل لأن أي محاولة للتعديل تعتبر حلولا من قبل السلطات الوصية وهذا مخالف لنظام الوصاية⁽²⁾.

(1) عمار عوابدي، مبدأ التدرج في فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 246.

(2) عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 246.

(5) - نفاذ وسريان قرارات السلطات اللامركزية من تاريخ صدورها:

إن نفاذ وسريان القرارات الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها بين هذه السلطات الإدارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية الوصية وفي الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة المصادقة من هذه السلطات الأخيرة⁽¹⁾.

ثالثا: الرقابة الوصائية رقابة خارجية :

تعتبر الرقابة الوصائية رقابة خارجية ذلك لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، فهي لا داخل الشخص المعنوي الواحد ، وإنما تكون خارجة ومنتقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخليا كما سنرى لاحقا.

الفرع الثاني : أهداف الوصاية الإدارية

تتعدد وتتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات

(1) عمار عوابدي، مبدأ التدرج في فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص.246.

وفي حدودها بل تتجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة⁽¹⁾.

يمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصايا وهي كالتالي:

أولاً: الأهداف السياسية: ويمكن تلخيصها في ما يلي:

- الحفاظ على الوحدة السياسية⁽²⁾، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصايا الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة.

- التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية⁽³⁾.

- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلى أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد.

(1) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دون طبعة، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتب دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1988، ص 222.

(2) علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 227.

(3) أنظر في هذا الموضوع: طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الثالثة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976، ص 19.

ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.

- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهنا تصبح الرقابة الوصائية أداة ضرورية تستخدم لضمان المصالح المحلية للأفراد⁽¹⁾.

ثانياً: الأهداف الإدارية:

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

- كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.

- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.

- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية كما قلنا سابقاً فإن الاستقلال التي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارسة مهامها ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على

⁽¹⁾ Jean riviro, droit administratif, 9^{ème} édition, Dalloz, paris, 1980,p 325.

الهيئات المحلية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا وذلك يمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة ، وبالتالي تستهدف الوصايا الإدارية إلى عدم تفكيك الدولة⁽¹⁾.

- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك وماسبيتول أنه على الدولة التحقق من الحصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية⁽²⁾.

- الوقوف على المشاكل والمعوقات التي تواجه الأجهزة الإدارية اللامركزية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسيات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر عدد ممكن من الكفاءة والفعالية⁽³⁾، والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة.

⁽¹⁾ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص 145.

⁽²⁾ Maspitiol et Lorque. Tutelle administratif, Dalloz, Paris, 1930, p 15.

⁽³⁾ محمد محمود الطعمنة، نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003، ص 11.

ثالثاً: الأهداف المالية:

تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي وهذا الاستقلال ليس مطلقاً على غرار الاستقلال الإداري وإنما تخضع للرقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية لتحقيقها في الجانب المالي نذكر ما يلي:

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

- 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 الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها⁽¹⁾.

- إن الهدف من فرض الوصاية على جهة معينة يبتغي جملة من المقاصد العامة، ويهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة⁽²⁾.

والى جانب هذا وذاك فإن الوصاية الإدارية قد تحقق في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية فقد تضمن هذه الرقابة أن تقي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

(1) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 24.

(2) عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، ماي 2009، ص 17.

المطلب الثالث : تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المتشابهة

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، مما أدى إلى ضرورة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث نحاول أن نفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية، ثم نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري.

الفرع الأول : تمييز الوصايا الإدارية عن الوصاية المدنية:

يعتمد بعض الفقهاء مصطلح "الرقابة الإدارية" (Le contrôle administratif) مبتعدين بذلك عن مصطلح الوصاية الإدارية (La tutelle administratif) حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح (الوصاية الإدارية) على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا، مثل العقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية، وغيرها من المفاهيم⁽¹⁾.

(1) محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص21.

وبما أن مصطلح الوصاية هي أصل ومنتشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص. نوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزية سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل لأن هذه الهيئات جميعا كما رأينا واستنادا إلى المادة 49 من القانون المدني تمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون رجوع السلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية بعض حماية المصالح العامة ومحاولة بعث شق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا المحور بدى واضحا في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية.

وطبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعنى (القاصر) وكان كامل الأهلية فنحن أما شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخص قاصر ووصي عليه.

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

كما يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائباً قانونياً عليه، بينما في الوصايا الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل⁽¹⁾.

ونجد التصرفات الناشئة في نظام الوصايا المدنية تتصرف إلى حماية مال قاصر، بينما في الوصايا الإدارية فالهدف منها هو حماية المال العام⁽²⁾.

الفرع الثاني : تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية:

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولاً، حيث تعرف بأنها: "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة"⁽³⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 178

(2) عادل بوهران، مرجع سابق، ص 98.

(3) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 74.

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواحي أبرزها:

أولاً: من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوصا عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس و يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه "لا وصايا دون نص".

وهذا خلافا للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص قانوني فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس وهو ما أكدته نصوص الوظيفية العمومية سابق الإشارة إليها.

ثانياً: من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما انه يراقب هذا التنفيذ أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام

اللامركزية الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.

ثالثا: من حيث الطعن :

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإدارية بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن تعترف من جهة للرئيس الإداري سلطة إصدار أوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومسائلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

رابعا: من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوسين لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وانه له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل⁽¹⁾.

الفرع الثالث : التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري، حيث يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 178-179.

السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانون أو لائحة، والتعيين والتأديب⁽¹⁾ أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية⁽²⁾.

من خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بمالها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير و انتظام المرافق التي تنشئها، دون الحاجة إلى قانون يقرر لها هذه الرقابة.

فبالرغم من تباين المفهوم إلا أن الفقه الفرنسي والمصري لا يفرقان بينهما فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية، وعليه ومن كل ما سبق نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، من حيث الأهداف المبتغاة منهما ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين.

(1) عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل الدكتوراه: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الثقافة، جامعة عين شمس، ص150.

(2) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص57.

المبحث الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.

تتفاوت درجات الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، حيث نجدها تأخذ عدة نماذج و تختلف من دولة على أخرى و ذلك حسب ظروفها السياسية و الاقتصادية و حسب نوع نظام الحكم في الدولة.

و عليه فإننا سنقوم بدراسة بعض نماذج هذه الرقابة حيث سندرس النموذج الفرنسي في المطلب الأول و النموذج الإنجليزي في المطلب الثاني و أخيرا النموذج المصري في المطلب الثالث.

المطلب الأول: النموذج الفرنسي (الرقابة الوصائية في النظام الفرنسي):

تعتبر الوصاية في النظام الفرنسي (فرنسا) أشد من تلك التي سنراها في النظام الإنجليزية على الرغم من أن تشكيل المجالس لمحلية في كلا النظامين يتم من حيث المبدأ بالانتخاب المباشر وترتبط شدة الرقابة هنا بالظروف التاريخية لنشأة نظام الإدارة المحلية في فرنسا وذلك في أعقاب الثورة الفرنسية والظروف التي حكم فيها نابليون وهي ظروف عسكرية تميل إلى الشدة و في الرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية، فالقانون الفرنسي يسمح للسلطة المركزية بحل الوحدات المحلية أو إيقافها عن ممارسة أعمالها، وفي مرحلة معينة كانت المركزية تتدخل في اختيار عمدة البلديات ومساعدتهم⁽¹⁾.

إن الهيئات المحلية في النظام الفرنسي تخضع لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها لهيئات محلية ووضع قانونها الأساسي وكذا تعديله أو إلغائه، كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصها، أما السلطة التنفيذية فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية وكذا أعمالهم ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة (الإدارة المركزية) على الهيئات المحلية في حد ذاتها والرقابة على أعمالها⁽²⁾.

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 119-20.

(2) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 226.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية:

وهي الرقابة التي تباشرها الإدارة المركزية على هيئات الشخص اللامركزية وتشمل الرقابة على أعضاء المجلس وكذا المجلس المحلي في مجموعه.

أولاً: الرقابة على أعضاء المجلس :

وتمارس السلطة المركزية الرقابية على أعضاء الهيئات المحلية من خلال الصورتين التاليتين:

- 1- تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وهذا لا يؤثر على استقلال الهيئات اللامركزية لأن التعيين يقتصر على الأقلية من الأعضاء بينما أغلبية الأعضاء يتم انتخابهم، كما تقوم الحكومة بتعيين المحافظ الذي يتولى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة.
- 2) - توقيف الأعضاء سواء المعينون أو المنتخبون عن العمل أو مسألتهم تأديبياً أو فصلهم، وتكون هذه الرقابة في حدود القانون⁽¹⁾.

فقد نجد مجالس المحافظات تبدو فيه صورة الوصاية في تعيين عامل التنفيذ بمجلس المحافظة وهو المحافظ من قبل الحكومة إذ نجدها لا تقتصر على تعيين عضو التنفيذ فقط، بل تمتد لتشمل سلطة الحكومة على أعضاء مجلس المحافظة المنتخب، وسلطتها في إيقاف هؤلاء الأعضاء و إسقاط عضويتهم وعزلهم أيضا.

(1) فريد قصير مزباني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001، ص141.

كما تمتد سلطة الوصاية لتشمل كل أعضاء المجلس، فيجوز للحكومة أن تباشر هذه السلطة محل المجلس بأكمله و الأداة التي تستعملها هي المرسوم الذي يتعين تقديمه للبرلمان للموافقة عليه، فإذا تمت الموافقة يصدر البرلمان قانونا ينص فيه على موعد إجراء انتخابات أعضاء المجلس وعلى تشكيل لجنة مؤقتة لإدارة وتصريف شؤون مجلس المحافظة المنحل إلى أن يجتمع المجلس في تشكيله الجديد.

والحل مقتصر على مجلس أو مجالس معينة ولا يجوز أن يشمل مجالس المحافظات كلها⁽¹⁾.

ثانيا: الرقابة على المجلس:

تكمن هذه الرقابة على المجلس إما بإيقافه، إسقاطه أو حله. أما الإيقاف فيكون بمعرفة المحافظ ولا تزيد مدته عن شهر ويجوز مده شهرين آخرين بقرار من وزير الداخلية، ويرى ذلك بطبيعة الحال على العمدة وهو رئيس المجلس المنتخب وعضو التنفيذ به. وأما الإسقاط ويسمى الاستقالة الحكيمة، فتمارسه السلطة الوصائية بالنسبة للعضو الذي بواجباته الوظيفية.

(1) حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص53.

كما يحق للسلطة المركزية حل المجلس البلدي عندما يتبين المحافظ استحالة قيام تعاون بين أعضاء المجلس، أو بينهم وبين رئيس المجلس البلدي، الأمر الذي قد يترتب عليه تعطيل نشاطه. ويقدم طلب حل المجلس البلدي من المحافظ إلى رئيس الوزراء.

ويصدر قرار الحل مسببا من الأخير، و يتضمن القرار تشكيل لجنة مؤقتة لتصرف أعمال المجلس المنحل العاجلة لحين اجتماع المجلس الجديد الذي يتعين أن يجتمع في خلال شهر من تاريخ صدور قرار الحل⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية:

إن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية هي أهم مظهر للوصاية الإدارية، حيث أن السلطة المركزية تراقب أعمال الهيئات المحلية لتجعلها تتماشى مع القوانين، ولذلك فأغلب التشريعات تحرص على إعطاء السلطة المركزية إمكانات ووسائل خاصة لتستخدمها في هذه الرقابة، و هكذا نجد في بعض الحالات أن الهيئات لا تستطيع انجاز 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 للتنفيذ، كما قد يتطلب الأمر إلغاء العمل كله، وكل ذلك في إطار استخدام ما يسمى بوسائل الوصاية الإدارية الست

(1) نفس المرجع السابق، ص56.

وهي: الاستشارة، الإذن المسبق، التصديق، الحلول، الإلغاء، الإيقاف. وفيما يلي نتولى شرح بعضها⁽¹⁾:

أولاً: الاستشارة : إن المطلوب من الهيئات المحلية هو أن تحرص على العمل في الإطار السياسي العام للدولة، إذ رغم أن القانون منحها اختصاصات واسعة تمارسها في حدود الإقليم المحلي إلا أن عملية التنسيق تظل ضرورية بين الهيئات المحلية من جهة وبين السلطة المركزية من جهة أخرى، ومن ثم تأتي إمكانية طلب المشورة أو الرأي من السلطة المركزية للحصول على معلومات و إرشادات، وقد يأخذ طلب المشورة صورتين هما :

- 1- أن يكون طلب المشورة ملزماً، و إذا قامت الهيئة المحلية بعمل ما دون طلب المشورة يعد باطلا تصرفها بحكم القانون لأنه في هذه الحالة يعد استطلاع الرأي شرطاً لازماً.
- 2- أن يكون طلب المشورة اختيارياً: بحيث يمكن للهيئة المحلية أن تنجز أي عمل من غير استطلاع رأي السلطة المركزية، مع العلم أن الهيئة المحلية تكون حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بنتيجة المشورة في كلتا صورتين لأن المطلوب في الصورة الأولى هو طلب المشورة وليس الالتزام بتنفيذ رأي السلطة الوصية⁽²⁾ .

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص25.

(2) عمر صدوق، المرجع نفسه، ص28.

ثانيا: الإذن المسبق (الترخيص، التصريح):

حيث يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على الإذن قبل الإقدام 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 يعد باطلا.

ثالثا: التصديق :

و يعني إقرار العمل الذي قام أو ستقوم به الهيئة المحلية، فهو إجرائها قانوني لاحق للعمل نظريا، وفي نفس الوقت فهو سابق على تنفيذ العمل، والتصديق هو الذي يقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل، مع التنبيه إلى أن التصديق إما أن يكون على العمل كله أو لا يكون، حيث لا يجوز للسلطة الوصية أن تعدل العمل المقدم للتصديق لأن الهيئة المحلية هي صاحبه، والاعتراف يحق التعديل يعني السماح بتدخل في اختصاصاتها، وهو ما لا يتفق مع القانون.

وإذا وجدت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق يحتاج إلى التعديل، فيجب أن تعيده إلى الهيئة المحلية المعنية لتجري عليه التعديلات المطلوبة ثم تقدمه للتصديق ثانيا⁽¹⁾.

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص29.

كما تملك السلطة المركزية أن تحل محل الهيئة المحلية في أداة عمل معين إذا امتنعت هذه الأخيرة عن القيام به وكان في شأن ذلك عرقلة سير المرفق العام⁽²⁾.

كما أن قرارات المجالس المحلية تكون نافذة من تاريخ صدورها باستثناء بعض القرارات التي تحتاج إلى تصديق السلطة المركزية.

ويكاد يكون التصديق ضيق بالنسبة لأعمال مجالس المحافظات، إذ تخضع للتصديق فقط بعض المراسيم و القرارات التي تخضع لرقابة التصديق عليها من جانب السلطة المركزية ووزير الداخلية والوزراء المختصين.

وقد حدد مرسوم 1962/11/05 على مجموع القرارات التي تخضع لرقابة التصديق، ومثال عن هذه القرارات تلك الخاصة بالميزانية (بشرط أن يكون العجز أكثر من 5 بالمئة) وكذا القرارات الخاصة بفرض الضرائب والقروض .

ومن القرارات التي تحتاج إلى تصديق المحافظ أو مساعديه أو مجلس المحافظة هي القرارات الخاصة بالمسائل المالية كفرض الضرائب العادية أو الاستثنائية، نقل اعتماد الميزانية من باب إلى باب، فتح اعتماد إضافية أو طلب القروض المحلية، وتحتاج إلى تصديق القرارات المتعلقة بتأجير العقارات التي تملكها المجالس البلدية أو تحديد الأماكن

(2) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص120.

الخاصة بالأسواق العامة أو إدارة بعض المرافق عن طريق الإدارات المباشرة، ويكون التصديق إما صريحا أو نسبيا.

(1)- **التصديق الصريح** : في حالة إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا، يجب تصديق السلطة المختصة على قرارات الهيئات المحلية لكي تصبح نهائية وإلا فلا تنفذ هذه القرارات أي يتوقف نفاذ القرار على إجراء التصديق، وتكون صيغة التصديق الصريح بعبارة "لا مانع" أو "موافق" أو صالح".

(2)- **التصديق الضمني** : ويكون التصديق ضمنيا في حالة إذا نص القانون على أن تكون قرارات الهيئات اللامركزية نافذة إذا مضت مدة معينة دون إقرارها، و يكون التصديق ضمنيا بالسكوت أي بعد مضي الأجل المحدد للتصديق⁽¹⁾.

رابعاً: الحلول:

ويقصد بالحلول قيام سلطة الرقابة بالحلول محل الهيئات اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقم بها عمداً أو عن إهمال وعجز⁽²⁾.

و يكون الحلول مباشرة أو غير مباشرة، لكنها حتى يكون مشروعاً يجب أن يتوفر له شرطان أساسيان هما:

(1) عمر الصدوق، مرجع سابق، ص30.

(2) فريد لقصير مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص141.

(1) - التأكد من امتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل، ويكون إثبات ذلك رسمياً بتوجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل المعني.

(2) - أن ينص القانون صراحة على جواز الحلول في حالات معينة.

وفي حالة الحلول فإن القرار يصدر من قبل السلطة المركزية باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها حيث يترتب عنه المسؤولية التي تنشأ عن الأضرار التي تلحق بالغير من أعمال سلطة الرقابة في الحلول تقع على عاتق الهيئة اللامركزية، لذا يعتبر الحلول من اشد صور الرقابة⁽¹⁾.

خامساً: الإلغاء:

لم يترك المشرع الفرنسي الأمر في هذا المجال على إطلاقه، بل نجده قد اشترط لمعارضة المحافظ على نفاذ قرار معين مقيد بشرطين هما :

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

- تجاوز استعمال السلطة من طرف المجلس العام.

وعليه يكون الإلغاء لعدم مشروعية في حالتين قد حفهما المشرع الفرنسي بمجموعة من الإجراءات الشكلية على المحافظ إتباعها:

⁽¹⁾ فريدة قصير مزياتي، المرجع نفسه، ص145.

1 - وهي الحالة العامة، إذ تتم وفق مرسوم بناء على طلب المحافظ، وهنا لابد من أن يقدم طلب الإلغاء من المحافظ خلال عشرة (10 أيام) من تاريخ صدور القرار المطلوب إغاؤه، كما يتعين أن يصدر مرسوم الإلغاء خلال أربعين (40) يوماً من تاريخ طلب المحافظ .

2 - وهي الحالة الخاصة، ويكون سبب الإلغاء فيها عدم اختصاص مجلس المحافظة إذ يصدر قرارات خارج مجال اختصاصه وفي هذه الحالة لا يشترط الميعاد السالف الذكر لأن القرار يعتبر في حكم العدم⁽¹⁾.

سادساً: الإيقاف:

تقوم به الرقابة بإرجاع تنفيذ قرار صادر عن الهيئة الإدارية اللامركزية لمدة معينة، وهذا الإجراء يعد تمهيداً لإلغاء القرار، وله أهمية تتمثل في أنه يساعد جهة الرقابة على تجنب الأضرار التي قد تنشأ عن تنفيذ القرار.

المطلب الثاني : النموذج الإنجليزي (الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي):

لقد كانت المجالس المحلية في إنجلترا والى 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 في أعمالها أمامها.

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص55.

وبعد الأزمات المالية التي تعرضت لها إنجلترا منذ عام 1930 وبعد الحرب العالمية الثانية اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية ما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات والمجالس المحلية، وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها⁽²⁾.

بما أن اختصاصات المجالس المحلية في النظام الإنجليزي محددة قانونا وحصر⁽¹⁾، فإن مجال الرقابة سيكون محصورا في بعض الجوانب فقط، ضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية الإنجليزية أعطى للمجالس نوع من الحرية و الاستقلالية في أعمالها.

إن الرقابة من جانب السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية يكاد يكون معدوما لصالته إذا ما تم مقارنة بالرقابة على المجالس بفرنسا، لأن نظام الحكم في إنجلترا هو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق و الحصري للاختصاصات المحلية ما انعكس ذلك على مدى وسائل وأسلوب الرقابة على الهيئات المحلية .

إلا انه هناك رقابة و إشراف 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 الوصية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا (إنجلترا) من قبل ثلاث (3) أجهزة :

⁽²⁾ أنظر في هذا الصدد بوحنية قويم، الإدارة المحلية من منظور مقارن دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا بريطانيا الجزائر، 2011، www.bouhania.com.

⁽¹⁾ حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص65.

البرلمان، القضاء، الحكومة .

فالوصاية 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 غير منفذة إلا أنها بدأت في الظهور والتزايد 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 في البرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني⁽¹⁾ .

ثانياً: وصاية القضاء .

يمارس القضاء الانجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا تأخذ بنظام الإزدواج القضائي بل بالقضاء الموحد، والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة كالأفراد للأحكام العادية إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص25.

صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاصات المحاكم العادية و إدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة.

و يمارس القضاء هذه الوصاية في حالة ما إذ قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة القوانين.

ومما يجب الإشارة إليه أن المحاكم الانجليزية وبخلاف فرنسا والدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج لا تحكم بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة بل تظال رقابتها حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية للتصرف وفق القانون حتى قبل إصدارها لقراراتها⁽¹⁾.

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

غير أنه يرى بعض الفقهاء أن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقبة ناقصة⁽²⁾، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها ضف إلى ذلك عدم تلاؤمها

(1) محمد علي الخليفة، مرجع سابق، ص118.

(2) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص71.

مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري هذا إلى جانب كون سلطة المحاكم في توجيه الأوامر للإدارة يعتبر تهديدا لاستقلالها.

ثالثا: 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 يحق لها أيضا ان تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات و إعداد تقارير سنوية عنها والغرض من اجراء تفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية.

وهذا التفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير سواء كانت ايجابية أو سلبية تحدد التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية⁽¹⁾.

كما يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية، وفي بعض الحالات الاستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية و ذلك فيما يتعلق بإصدار هذه الهيئات بعض اللوائح المالية أو تصرف في الأملاك المحلية في موضوع مساكن العمال و الحسابات الختامية.

(1) مسعود شهبوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجالس مجلس الدولة، العدد 03، مطبعة الديوان الجزائر، 2003، ص47.

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⁽²⁾.

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعاً منذ منتصف القرن التاسع عشر لصالح الحكومة المركزية فازدادت الوصاية التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الاستقلال المحلي، ويمكننا أن نلمس هذا التراجع من خلال ما يلي⁽¹⁾ :

(1)- إنشاء هيئات حكومية متخصصة من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من اختصاص الهيئات المحلية إلى السلطة المركزية.

(2)- ظهور سلطات مختلف للوزراء على الهيئات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية، سلطة الحلول، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي والتقني.

(3)- وجود ما يعرف برقابة المنحة: وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي ما فتأت أن وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية ، وهذا ما ينجر

(2) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد 6، 2009، ص205.

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص119.

عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال وبالنهاية هو مساس الاستقلالية المحلية⁽²⁾.

ولقد لاقت الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في النظام الإنجليزي معارضة كبيرة في إنجلترا حول ضرورتها والنتائج المترتبة عنها حيث تمثل تعديا على استقلال المجالس وما ينجر عنه في الأخير من اقتياد و إتباع الحكومة.

إلا أن هناك رأي آخر ينادي بضرورة وجود هذه الرقابة لأهميتها ودورها في كفالة وحدة التطور والاتجاه العام سواء الإداري أو السياسي لوحدات و أقاليم هذا النظام، وضمان حسن سير المرافق العامة، فالرقابة المفروضة على المجلس لا تعدم استقلاليتها وحرية المبادئ الممنوحة لها.

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

(2) مسعود شهيبوب، مرجع سابق، ص48.

المطلب الثالث : النموذج المصري (الرقابة الوصائية في النظام المصري):

ظهر نظام الإدارة المحلية في مصر سنة 1883 بصدور القانون والذي أنشأت بموجبه مجالس لمديريات عن طريق الانتخاب، وتم الاعتراف بالشخصية المعنوية للمديريات والمدن والقرى بصدور دستور 1923.

كما توالى التشريعات المنظمة للإدارة المحلية فحتى صدور قانون رقم 43 سنة 1977، والذي خول للهيئات المحلية إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية باستثناء المرافق ذات الطابع القومي ، حيث تم نقل العديد من الاختصاصات في العاصمة إلى الهيئات المحلية⁽¹⁾.

ونجد الهيئات المحلية في مصر تخضع لرقابة وصائية شديدة إلى درجة ان جانبا من الفقه الإداري هناك يرى أن نظام الإدارة المحلية في مصر هو من قبيل عدم التركيز الإداري وليس من قبيل اللامركزية الإدارية.

كما ازدادت حدة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في العقود الأخيرة ،وتعود أسباب زيادة هذه الحدة على المجلس لسببين رئيسيين ويتمثلان فيما يلي:

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص120.

أولاً: إن المجالس المحلية أصبحت بالكامل تشكل بأسلوب الانتخاب مما يعني الرقابة المركزية على هذه المجالس من داخلها ، ومن خلال الأعضاء المعيّنين من قبل السلطة المركزية ، ومن خلال الأعضاء المعيّنين من قبل السلطة المركزية.

ثانياً: أما السبب الثاني فيرجع إلى التوسع الكبير في اختصاصات المجالس المحلية والذي حصل في هذه السنوات الأخيرة مما يستدعي بالضرورة إلى وجود رقابة مركزية اشد من تلك التي تمارس من قبل .

وإلى جانب رقابة البرلمان والقضاء تمارس الرقابة من قبل جهات متعددة ، تشمل كل من رئيس الجمهورية ، ومجلس الشعب ، ورئيس الوزراء والمجلس التابع للحكم المحلي و الوزير المختص بالحكم المحلي و بعض الوزارات الأخرى.

كما أعطى المشرع للمحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى سلطات الإشراف والرقابة على المجالس المحلية في نطاق اختصاص كل منهم.

كذلك الأمر فإن المجالس الشعبية المحلية في مصر تمارس نوعاً من الرقابة على بعضها البعض ووفقاً لتدرجها الهرمي، فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يمارس رقابة على المجالس الشعبية المحلية للمراكز الواقعة في نطاق المحافظة، والمجلس الشعبي للمركز يراقب المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة ضمن دائرته⁽¹⁾.

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص121.

خلاصة الفصل الأول :

على ضوء دراستنا لماهية الوصاية الإدارية نستخلص بأن الوصاية الإدارية هي عبارة عن رقابة يقربها القانون للسلطة المركزية العليا على الهيئات الإدارية اللامركزية، تمتاز هذه الرقابة بجملة من الخصائص تميزها عن باقي الأنظمة الرقابية، بالإضافة إلى ذلك فإن الرقابة الوصائية تكتسي أهمية بالغة و لعل ما يعكس هذه الأهمية هي الأهداف التي تتوخاها الدولة من وراء النص عليها في القوانين، و تعدد و تتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة و أخرى خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت هذه الأهداف فلم تعد تقتصر على التأكد من أن أعمال الهيئات تتفق مع القوانين بل تتجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة و بأقل تكلفة و يوافق السياسة العامة و يحافظ على المصلحة العامة.

و تختلف الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى و يعود ذلك لظروف كل دولة فنجد بأن الرقابة الوصائية في النظام الفرنسي تتميز بأنها رقابة واسعة و فعالة و شديدة حيث ترتبط بشدة الرقابة للظروف التاريخية، بينما تكون الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي أقل شدة فهي رقابة ضئيلة و مقيدة في أضيق الحدود كما أنها مقصورة على جزء من نشاط المجالس الخاصة لها، أما بخصوص الرقابة الوصائية في النظام المصري فإن الهيئات المحلية تخضع لرقابة وصائية شديدة إلى درجة أن اللامركزية الإدارية في مصر تعد من قبل عدم التركيز الإداري

الفصل الثاني : آليات الرقابة الوصائية وأثرها على استقلال الجماعات المحلية في الجزائر:

تقتضي اللامركزية الإقليمية قيام هيئات لامركزية تتمتع باستقلال ذاتي عن بقية أشخاص القانون العام الأخرى، وعلى الأخص الدولة ، وهكذا يظهر التلازم الحتمي بين مفهوم اللامركزية والوصاية الإدارية، لهذا يقتضي الأخذ بالنظام اللامركزية الإقليمي احداث هيئات لامركزية مستقلة، ولكن دون ان يصل هذا الإستقلال الى درجة الاستقلال الكلي المطلق عن الدولة ، وذلك لما ينطوي عليه من فوضى سياسية وإدارية عارمة داخل نطاق الدولة الواحدة. لهذا يتعين ان تخضع الهيئات اللامركزية لقدر معين من الوصاية الإدارية لضمان مشروعية قرارات و أعمال هذه الهيئات المحلية وتحقيق التنسيق بين مختلف أعمالها.

والرقابة تكون على فئة المعينين والمنتخبين على حد سواء بالنسبة لفئة المعينين لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا كونهم يخضعون لجهة التعيين وخلال ذلك تطرح الرقابة على المنتخبين بعض الصعوبات على المستوى العملي كون أن المنتخبين لا يعينون ولا تربطهم رابطة الخضوع و التبعية لأية جهة إدارية.

وسنحاول من خلال هذا الفصل دراسة آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية ومدى تأثيرها على استقلالية هذه الأخيرة، حيث نتحدث على مظاهر الوصاية الإدارية على الولاية في المبحث الأول أما في المبحث الثاني فنتحدث عن المظاهر الوصائية على البلدية.

المبحث الأول: مظاهر الوصاية الإدارية على الولاية.

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على البلدية.

المبحث الأول: مظاهر الوصاية الإدارية على الولاية:

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الولاية باعتبارها هيئة لا مركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري، تتمتع شخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و يقصد بالرقابة الإدارية السلطات و الصلاحيات التي تتمتع بها جهات الرقابة على نشاط الولاية و أعمالها.

و تكون الوصاية هنا على فئتين:

فئة المعنيين و كذلك الحال بالنسبة لفئة المنتخبين، و على المستوى العملي لا تطرح الرقابة على المعنيين إشكالا كبيرا ذلك أنهم يخضعون لجهة التعيين، فهي تعمل على ترقيتهم و نقلهم و كذلك تأديبهم عند الضرورة، فالوالي كمسئول معين خاضع للسلطة الرئاسية ووزير الداخلية و يتلقى التعليمات من مختلف الوزراء باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية.

أما الرقابة على فئة المنتخبين تكون ممارستها صعبة في الواقع العملي كونهم لا يعينون و لا يخضعون لأي جهة إدارية، و لكن بالرغم من ذلك نجد أن فئة المنتخبين تخضع لرقابة و إشراف الجهة الوصية و يكون ذلك بالكيفية و الإجراءات التي يحددها القانون.

و الحديث عن الرقابة و المنتخبين يجرنا إلى التمييز في صور ثلاث للرقابة و هي:

رقابة على الأشخاص، رقابة على الأعمال، رقابة على الهيئات.

المطلب الأول : الوصاية على الأشخاص (أعضاء المجلس الشعبي الولائي)

تمارس الإدارة المركزية (السلطة الوصية) رقابتها على أعمال المجلس الشعبي لكون جميع الأعضاء منتخبون فإن الرقابة التي تباشرها السلطة الوصية عليهم تتمثل في إمكانية إقالتهم أو توقيفهم أو إقصائهم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.⁽¹⁾

الفرع الأول : الإقالة (الحكمية):

بالرجوع إلى نص المادة 40 من قانون الولاية 09/90 نجد أنه " يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب وفي حالة منصوص عليها قانونيا، مستقبلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك، وفي حالة تقصيره وبعد أذاره من الوالي يعلن وزير الداخلية بحكم القانون على هذه الاستقلالية بقرار"⁽²⁾.

كما تشير المادة 39 من نفس القانون 09/90 إلى الاستقالة الإدارية للعضو.⁽³⁾

ومن خلال النص أعلاه يتضح لنا أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في انه يشكل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح او عدم توافره على شروط الانتخاب.

(1) فريدة قصير مزباني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص207.

(2) محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 134.

(3) المادة 39 من قانون الولاية 09/90.

وفي حالة ثبوت ذلك يعد العضو مستقيلا بحكم القانون وعلى المجلس ان يتداول حول هذا الأمر ويخطر الوالي بذلك ، و اذا لم يتخذ المجلس المبادرة جاز للوالي وبعد إعدار المجلس أن يخطر وزير الداخلية لإصدار قرار الإقالة.

وبناء عليه فإن قرار الإقالة يجب أن يستند - لصحته - إلى الأركان التالية:

أولا : من حيث السبب:

يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكمية للعضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين التاليتين في :

- حالة من حالات التنافي أو التعارض الواردة بالقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب.
- حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب والواردة في المدة 98 من قانون الانتخابات التي تنص على انه : " يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل ، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم ان مارسوا فيها وظائفهم ، الولاة ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العاملون بالولايات ، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات ، القضاة ، أعضاء الجيش الوطني الشعبي ، موظفو أسلاك الأمن ، محاسبو أموال البلدية ، مسؤولو مصالح البلدية" .

ثانيا: من حيث الاختصاص:

يمكن في الواقع أن يتم التصريح بالاستقالة الحكيمة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولايتي وفي حالة تقصيره ، يتم الإعلان عن تلك الاستقالة بقرار من وزير الداخلية.

ثالثا : من حيث المحل:

خلاف للتوقيف يترتب على الاستقالة الحكيمة للمنتخب الولايتي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس ، أي يتم إلغاء مركزه القانوني ، كعضو بالمجلس الشعبي الولايتي بما له حقوق وما عليه من التزامات.

الفرع الثاني : الإيقاف

تنص المادة 41 من قانون الولاية على ما يلي: " إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانون ، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولايتي ، ويتم الإعلان في التوقيف بقرار مقال صادر عن وزير الداخلية ضمن صدور قرار الجهة القضائية المختصة⁽¹⁾ ".

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

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص134.

أولاً: من حيث السبب:

يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة الجزائية بسبب جناة أو جنائية لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة ، مع إحاطته بالضمانات والحماية الكافية كمحل للإدارة الشعبية.

ونجد المشرع الجزائري قد عدد هذه المرة المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها ، حيث كانت المادة في ظل قانون 09/90 واسعة تحتل الكثير من التأويل في حين ربط قانون 07/12 المتابعة بشرط ان تكون بنائية او جنة مرتبطة كما سبق وان قلنا بالمال العام أو الشرف.

ثانياً : من حيث الاختصاص :

كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة التوقيف مع إمكانية توقيف العضو المتابع قضائياً بناء على مداولة من المجلس الشعبي الولائي وثبتت بقرار من الوزير.

ثالثاً : من حيث المحل :

يتمثل موضوع ومحل قرار 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 03/45 من قانون

الولاية على انه وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا وفوريا. (1)

الفرع الثالث : الإقصاء

ويقصد بالإقصاء ، إسقاط كلي او نهائي للعضوي لأسباب حددها القانون و الإقصاء لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه كثبوت إدانة المنتخب من قبل الجهة القضائية المختصة، وينبغي عند حدوث الفعل الخطير تطبيق أحكام الاستخلاف وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف.(2)

و بالاستناد لأحكام المادة 42 من قانون الولاية 09/90 والتي تنص على ما يلي:

"تطبق احكام المادة 38 أعلاه على كل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلب أهلية الانتخاب"

وبالرجوع إلى المادة 38 منه نجدتها تنص على أنه " في حالة وفاة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو استقالته أو إقصائه يستخلف بالمرشح الوارد في نص القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها " .

يثبت المجلس الشعبي الولائي هذا الاستخلاف بمداولة ويطلع الوالي على ذلك . "

وذلك فإن إقصاء العضو في المجلس الشعبي الولائي يقتضي ما يلي:

(1) المادة 3/45 من قانون الولاية.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص266.

أولاً : من حيث السبب :

يشترط صحة إقصاء المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية ، وخلافا للوضع بالبلدية فإن المشرع قد عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط مع الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقا للمادة 05 من قانون الانتخابات ، حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب المحكوم عليه بجناية او بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب ومن هنا فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة (الاستقالة الحكيمة) لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية⁽¹⁾.

ثانيا : من حيث الاختصاص

ويعود الاختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في المواد 44 و 46 و 07/12 في إثبات الإقصاء إلى الوزير المكلف بالداخلية ويقرر بموجبه مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

ثالثا : من حيث المحل :

لا يختلف محل الإقصاء عن محل الإقالة نظرا لأن الأثر القانوني المباشر والحال المترتب عنها وهو فقدان وزوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.

(1) محمد صغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص166.

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

المطلب الثاني : الوصاية على الأعمال

تمارس على أعمال وتصرفات ومداولات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية ، اما قرارات الوالي كممثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا.

وعلى كل فإن مظاهر الرقابة على الأعمال إنما تتمثل في إجراءات التصديق أو الإلغاء أو الحلول.

الفرع الأول : التصديق:

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة و أنه يجوز تنفيذه⁽²⁾.

كما نجد بأن وصاية التصديق لا تكون إلا بشأن التصرفات أو الأعمال التي حددها القانون على سبيل الحصر.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص133.

(2) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص169.

وتعتبر وصاية التصديق وصاية لاحقة نظرا لحصولها بعد صدور القرار اللامركزي⁽¹⁾.

والتصديق نوعان ، فقد يكون التصديق ضمني وقد يكون صريح.

أولا : التصديق الضمني :

يكون التصديق ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت

فترة معينة دون إقرارها، وتعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي مصادق عليها ضمنيا ونافذة

ما لم يطلب الوالي إلغائها خلال 15 يوما من تاريخ انتهاء دورة المجلس⁽²⁾.

و هذه المدة حددها القانون ، فانتهاء هذه المدة كفيلا بأن يفسر موقف سلطة الإشراف على أنه

قبول وموافقة على العمل أو القرار المعروض عليها ، هذا وقد اعتبرت المحكمة العليا، القرار

الضميني نفس آثار القرار الصحيح⁽³⁾.

ثانيا : التصديق الصريح

أما المصادقة الصريحة فقد تضمنتها المادة 55 من قانون الولاية إذ نصت على: " لا تنفذ إلا

بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين (02) مداوات المجلس

الشعبي الولائي والمتضمنة ما يأتي :

-الميزانيات والحسابات .

(1) طاهري حسين ، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر 2007، ص44.

(2) عمر صدوق، مرجع سابق، ص119.

(3) طاهري حسين، المرجع نفسه ، ص53.

-التنازل عن العقار واقتنائه وتبادلته.

-اتفاقيات التوأمة.

-الهيئات والوصايا.

الفرع الثاني : الإلغاء :

الإلغاء (البطلان) وسيلة لاحقة لان سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارض مع الصالح العام ، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصايا بالإلغاء إلا بسيطا ومجردا ، ولا يكون مقرنا بشرط فاسخ أو واقف ، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتع عن إصداره⁽¹⁾ ، فالإلغاء إذن هو احد الوسائل القانونية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر من الهيئة المركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون.

وينعقد الاختصاص بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما بطلانها بطلانا مطلق أو بطلان نسبي.

(1)- عادل محمود حمدي ، مرجع سابق ، ص 177

أولا : البطلان المطلق

تعتبر باطلة بطلانا مطلق ويحكم القانون المداولات التي اوردتها المادة 53 من قانون
الولاية :

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها .

- المداولات الغير محررة باللغة العربية.

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعبي
الولائي.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وعليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالي :

(1) - عدم الاختصاص :

تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي غير قانونية وباطلة ، جميع المداولات التي يتخذها
المجلس الولائي إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته واختصاصاته وحسب نطاقها
الإقليمي او الموضوعي.

وتصبح هذه المداولات اذا لم يصدر رد من وزير الداخلية بعد انقضاء هذا الأجل ، يمكن الوالي أن يطلبه خلال 15 يوما الموالية لاختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي تمت المداولة خلالها.

(2) - مخالفة القانون :

ويقصد بالقانون هنا معنى واسع يشمل كلام الدستور ، القانون والتنظيم و إقرار هذا السبب بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة و ضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون⁽¹⁾.

(3) - مخالفة الشكل والإجراءات :

حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية و الاستثنائية و الجلسات القانونية التي يعقدها المجلس خارج مقره أو غير المقررة باللغة العربية⁽²⁾.

ثانيا : البطلان النسبي :

سعيا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصداقية التمثيل الشعبي نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه: " يمكن ان تلغى المداولات التي يكون فيها احد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معنى بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي او كوكيل وفي كل هذه الحالات يمكن للوالي ان يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي

(1) محمد صغير بعلی، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق ص153.

(2) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص177.

الولائي التي اتخذت خلاله المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب او 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، ويكون ذلك بموجب رسالة مسجلة مع اشهار باستلام إلى وزير الداخلية الذي يفصل فيه خلال شهر.

الفرع الثالث: الحلول :

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة ، وذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها ومع ذلك تقاعست الإدارة عن القيام بها ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بالتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي ، وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية ، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية او الحلول في الاختصاص.(1)

و يقصد بالحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقا من جانب السلطة الوصية(2).
فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، وإذا كانت لسلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز

(1) Marie- Cristine Rouault, Droit administratif ,4^{eme} édition, Gualiana, éditeur, paris 2007 p 99.

(2) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، مصر 2011، ص187.

سلطة الرئاسة فقد يسمح بها - استثنائيا - في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة :
168 و 169 من قانون الولاية⁽¹⁾.

تنص المادة 168 على ما يلي :

عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، فإن
الوالي يقوم باستثناء استدعاء 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 بالداخلي الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها " .

وتنص المادة 169 منه على ما يلي :

" عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجزا فيه يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير
اللازمة لإمتصاص هذا العجز ، وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية ، إذا
لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية ، يتولى اتخاذها الوزير المكلف
بالداخلية والوزير المكلف بالمالية الذين يمكنهما الإذن من امتصاص العجز على مدى سنتين
او عدة سنوات مالية " .

وسلطة حلول وزير الداخلية تنصب على :

⁽¹⁾ محمد صغير بعلی، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص154.

- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها ، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك⁽¹⁾ .

المطلب الثالث : الوصاية على الهيئات

إن هيئات الولاية في الجزائر حسب المادة الثامنة (8) من قانون الولاية لسنة 1990 في كل من المجلس الشعبي الولائي والوالي ، إذ تقتصر الرقابة الإدارية على المجلس الولائي كهيئة على حله أي انقضاء على المجلس الشعبي الولائي وانتهاء مهامه بإزالته قانونيا ، مع بقاء شخصية المعنوية للولاية قائمة بطبيعة الحال⁽²⁾.

الفرع الأول : الوصاية على المجلس الشعبي الولائي

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون ، والحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له ، لذلك فإن المشرع يحيط الحل بضمانات خاصة .

أولا : من حيث الأسباب (الحالات) .

وقد حصر قانون الولاية 07/12 حالات حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة وهي

كالتالي :

(1) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص155.

(2) محمد صغير بعلي، المرجع نفسه، ص156.

1 -في حالة خرق أحكام الدستور : وقد أضيفت هذه الحالة مؤخرا ، ففي حال مخالفة

أحكام دستورية يكون مصير المجلس الحل و التجديد ، وهذا حفاظا على قانونية

المجلس وسلامة أعماله لأن ما يبني على باطل فهو باطل .

2 -في حالة الغاء انتخاب جميع اعضاء المجلس الشعبي الولائي : وقد وردت هذه

الحالة بصورة مطابقة فلم يتبين سبب الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء : هل

يعود لخرق مخالفة نصوص القانون العضوي المتعلق بالانتخابات أم يعود لسبب

آخر؟.

3 حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس وهذا سبب معقول فطالما عبر

جميع اعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وجب حل المجلس

وتجديده

4 عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه ان يشكل مصدر لاختلالات خطيرة متى

تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم ، وهذه الحالة تم

استحداثها بموجب تعديل 2005 نظرا لما عرفته بعض المناطق من الوطن من

صراعات بين المنتخبين والمعينين مما أثر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية

ومصالح المواطن.

5 عندما يصح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف هذه الحالة بدورها معقولة لانعدام الأغلبية وهي اداة قانونية اساسية في التداول .

6 في حالة اندماج البلديات او ضمنها او تجزئتها ، هذا الأمر يستدعي حل المجلس وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات ومسألة الإدماج و التجزئة.
7 في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ، لقد ورد ذكر هذه الحالة بشكل يطغى عليه الإطلاق والعمومية ومن حيث عدم تحديد طبيعة الظروف الاستثنائية.

ثانيا : من حيث الاختصاص

وفقا للمادة 47 من قانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية . وكانت المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990 تنشرط اصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء ، وهو ما يشير إليه النص الجديد ، وقد أحسن المشرع صنعا حين حصر حالات الحل أولا وثانيا عندما أوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس .

غير انه ورجوعا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ مكنت الحكومة من تعليق نشاط المجالس المنتخبة أو حلها بقولها عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل تصرفات عاقبة

ومثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية . وفي المادة التي نتج عنها ظهور الكثير من المراسيم التنفيذية المتضمنة حل المجال المنتخبة (1).

ثالثا : من حيث الآثار . (آثار الحل) .

طبقا للمادة 49 من قانون الولاية الجديد أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 ايام تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانونا إلى تنصيب المجلس الجديد وتنتهي مهام المندوبية فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.

وتجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل اقصاه 3 اشهر ابتداء من تاريخ الحل . بما يعني ان اجل 3 أشهر سيمدد إلى حين توافر الظروف المناسبة لاجراء الانتخابات. كما استثنى المشرع حالة تجديد المجلس الشعبي الولائي ان تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وهو ما يعني استمرار المندوبية الولائية المنصبه في عملها مدة سنة وإلى غاية إجراء الانتخابات العامة . وقصد المشرع خلال هذا الإستثناء المحافظة على المال العام وعدم الإنفاق وبذل المجهود في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد الانتخابات العامة تشمل كل الوطن . لذلك يكون من الأنسب المحافظة على المندوبية وعدم إجراء الانتخابات في المنطقة المشمولةه بالحل لغاية بدء الانتخابات العامة ، وهذا حل مناسبة وموضوعي يثني عليه واحاله المادة 50 في فقرتها الأخيرة مع التنظيم .

(1) عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص341.

الفرع الثاني : الوالي

يعتبر الوالي ممثل السلطة المركزية في الولاية ومندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء ويختص في تنفيذ القوانين في نطاق الولاية وكذلك المحافظة على النظام العام وامن الدولة ويمثل الدولة إمام القضاء بالإضافة لذلك فإن كل العمليات المالية التي تجري في نطاق الولاية هو الذي يختص بإصدار أوامر الصرف لها (1).

أما تعيينه فالرجوع للمادة 78 من دستور 1996 تنص على ما يلي : " يعين الوالي بمرسوم رئاسي يتخذ من مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية . ومن هنا فإن منصب الوالي يعد من المناصب السامية في الدولة .

كما تجدر الإشارة ، أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها ، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة بالإضافة إلى العديد من النصوص التنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاية من ذلك على سبيل المثال لا الحصر المرسوم الرئاسي 10-236 المعدل والمتمم المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية(2) .

ويعد الوالي أيضا الرئيس الإداري للولاية ، وهذا ما يتضح في صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة :

(1) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري و الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع ساب، 51
(2) عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص306.

أولاً: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة:

بما أن الوالي ممثلاً للدولة ومفوض للحكومة على مستوى إقليم الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 11 من قانون الولاية ، فإنه يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على مستوى إقليمه ، كما يتولى التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية ، ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات ولم يخضعها لرقابة الوالي وهي :

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي .
- وعاء الضرائب وتحصيلها .
- الرقابة المالية للنفقات العمومية .
- إدارة الجمارك
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومي.

المصالح التي يتجاوز نشاطاتها بالنظر إلى طبيعة او خصوصية حدود الولاية .

ما يمكن ملاحظته ان المادة 111 من قانون الولاية لسنة 2012 بعد ان ذكرت على سبيل الدقة التحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة (أ) إلى الفقرة (و) وجدناها في الفقرة (ز) اتبعت اسلوب الإطلاق والشمولية اذ ورد فيها عبارة " المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر الى طبيعتها او خصوصيتها إقليم الولاية " ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات

الاقتصادية والقضاء. والعبرة في إستثناء هذه القطاعات واضحة لكونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني وهيكله واحدة.

يسهر الوالي باعتبارة ممثلا للسلطات العمومية على حماية حقوق المواطنين وحرياتهما ، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ولهذا فهو مكلف بتنفيذ :

1 تنفيذ القوانين : وهي القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (وكذا الاوامر) في مختلف المجالات ، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة .

2 تنفيذ التنظيمات : يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات واللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية او مراسيم تنفيذية او قرارات صادرة عن الوزراء (1).

ثانيا: صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي :

يتولى الوالي تحت عنوان هذه الصفة تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي وهذا ما نصت عليه المادة 102 والمادة 124 من قانون الولاية ويلزم قانون طبقا للمادة 104 بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي الولائي . ويطلع الوالي المجلس سنويا على اعمالها ودوراته ويسهر الوالي طبقا للمادة 102 من نفس القانون على

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري مرجع سابق، ص307.

اشهار مداولات المجلس ويوجه التعليمات لمختلف المصالح بغرض تنفيذ ما تداول حوله
المجلس .

ثالثا: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للولاية

يتولى الوالي الولاية في جميع الأعمال الإدارية والمدنية ويتولى ادارة املاك الدولة باسم
الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي ويمثل الولاية امام القضاء سواء كانت مدعية او
مدعى عليها .

وينفذ قرارات المجلس التي يتخذها بعد المداولة والمتعلقة بالميزانية ، وهو الامر بالصرف لجميع
العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية للدولة ، ويرم العقود باسمها ن و يسهر على حسن
تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى مراقبتها (1).

(1) فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، ص204.

المبحث الثاني : مظاهر الوصاية الإدارية على البلدية:

بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في عهد الجزائر المستقلة ، إذ عملت الإدارة الجزائرية على التخلص من آثار النظام الفرنسي . وتوجت أعمالها في هذا المجال بإصدار قانون البلدية بالأمر رقم 67-24 الصادر بتاريخ 18 يناير 1967 ، ولا شك أن للبلدية أهمية قصوى إذ أنها التجسيد الحقيقي للمحليات الجزائرية باعتبارها الخلية الأساسية في اللامركزية الإقليمية بالجزائر ، وهي اللامركزية التي تحرك المواطنون جميعا في تسيير دقتها صوب الاتجاه الذي بخدم البيئة المحلية ويحقق مطالب سكانها (1).

ولقد عرف المشرع الجزائري البلدية في المادة الأولى من القانون 08/09 المؤرخ في 17 افريل 1990 على أن البلدية هي جماعات إقليمية أساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي

في حين نجده قد عرفها في المادة الأولى من قانون 11 /10 المتعلق بالبلدية بأن : " البلدية هي الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة " وعليه نسجل تماثلا كبيرا في تعريف البلدية بين قانون 199. والقانون الجديد (2) .

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص156.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص345.

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال في القيام بصلاحياتها و الاستثناء هو ان يقيد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية ، فبالرغم من ان رئيس المجلس الشعبي البلدي و أعضاء المجلس المنتخبون لكن هذا لا يمنع من خضوعهما للرقابة .

والرقابة على البلدية هي أكثر إشكالية وصعوبة مقارنة بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير للبلدية منتخب. فالرقابة الوصائية على المعينين لا تثير إشكالا على المستوى المحلي أما رقابة الوصائية على المنتخبين تثير من حيث الأصل إشكالات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب .

ورغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة ولاسيما في ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية ونحاول أن فصل ذلك في ما يلي :

المطلب الأول : الوصاية على الأشخاص (أعضاء المجلس الشعبي البلدي)

يجب التذكير هنا أن موظفي البلدية (أعضاء منتخبين وآخرين معينين) يخضعون للسلطة الرئاسية ' السلمية ' لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون البلدية 08/90. أما بالنسبة لأعضاء المجلس المنتخبين فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من قبل الجهة الوصية والمتمثلة في الولاية ، وتأخذ في الواقع الصور التالية :

-الإقالة (الاستقالة الحكيمة).

-الإيقاف .

-الإقصاء.

الفرع الأول : الإقالة الحكيمة : Démission d'office :

وتتمثل الإقالة في وجود المانع القانوني لعضو المجلس الشعبي البلدي ، ولقد نصت المادة 31 من قانون البلدية 08/90 ما يلي : " يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي يتبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي " .

ولصحة قرار الإقالة يشترط ان يستند القرار إلى الأركان التالية :

أولاً: من حيث السبب :

-الوجود في حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب . المادة 98 من قانون الانتخابات

-الوجود في حالة من حالات التعارض . كما ذكرنا سابقا .

ثانياً: من حيث الاختصاص :

يصدر الوالي قرارات الإقالة باعتباره الجهة الوصية وذلك حسب نص المادة 31 من قانون

البلدية 08/90.⁽¹⁾

(1) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص137.

ثالثا: من حيث المحل :

تضع الإقالة حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي ، ويتم استخلاف العضو المقال
بعضو احتياطي من القائمة التي ينتمي إليها .

رابعا: من حيث الهدف :

إن قرار الإقالة الصادر من الجهة الوصية (الوالي) يهدف إلى حماية المشروعية وضمان
حسن تسيير المجلس بانتظام و اطراد⁽¹⁾.

الفرع الثاني : الإيقاف أو التوقيف suspension

يوقف بقرار من الوالي كل منتخب بلدي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية او جنحة لها
علاقة بالمال العام أو مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من ممارسة مهامه
ويقضى من المجلس كعضو كان محل إدانة جزائية⁽²⁾ .

و يشترط لصحة قرار التوقيف ان يتوافر على الأركان التالية :

(1) عادل بو عمران، مرجع سابق، ص102.

(2) فريدة قصير مزياني، قانون إداري، مرجع سابق، ص 241.

أولاً: من حيث السبب :

سبب الإيقاف أو التجميد هو المتابعة الجزائية للعضو والتي حدد المشرع وصفها - كما ذكرنا سابقاً - فالمتابعة الجزائية تعد بمثابة عائق يحول بين العضو وتأدية مهامه ، كما لا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية وهو داخل المؤسسة العقابية ولو بعنوان حبس مؤقت .

ثانياً: من حيث الاختصاص :

يعود الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصية وذلك طبقاً للمادة 32 من قانون البلدية
08/90.

ثالثاً: من حيث المحل :

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتاً
ولفترة محددة.

-تبدأ مدة التوقيف من تاريخ صدور قرار الوالي.

-وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة .

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات :

يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللاً أي مسبباً " motivé " بأن يتضمن
ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) .

كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا للمادة 19 من قانون البلدية، وإذا كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي ، لأنه رأي استشاري إلا انه يعتبر إجراءا جوهريا يترتب البطلان على عدم احترامه في حالة الطعن فيه.

خامسا: من حيث الهدف :

يسعى قرار التوقيف الى الحفاظ على نزاهية ومصداقية التمثيل الشعبي (لمكافحة الفساد المالي والاخلاقي)

الفرع الثالث : الإقصاء : exclusion

خلاف للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون .
والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه ، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، ويثبت الإقصاء بقرار من الوالي⁽¹⁾.
ولصحة إثبات قرار الإقصاء يجب توافر الأركان التالية :

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق، 399.

أولاً: من حيث السبب :

يعود سبب الإقصاء إلى إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي طبقاً لقانون الإجراءات الجزائية ويجب أن يكون قرار الإدانة نهائي ، أي قرارات صادرة في المجلس أو المحاكم الجنائية أو المحكمة العليا .

ثانياً: من حيث الاختصاص :

يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصية .

ثالثاً: من حيث المحل :

يترتب على الإقصاء فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالات وفاة المنتخب (المادة 29) أو استقالته أو انتهاء المدة الإنتخابية (المادة 30)

كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقص بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها كما هو واضح في المادة (1) 41.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات :

يستلزم قبل صدور القرار أن يعلن المجلس في جلسة مغلقة على هذا الإقصاء ، وهو إجراء وجوبي على الوالي احترامه قبل إصداره للقرار .

(1) على خطار شطناوي، مرجع سابق، ص 135.

خامسا: من حيث الهدف :

إن الغاية من إسقاط عضوية العضو المدان هو مراعاة مصداقية المجلس وعدم خدشها (1).

المطلب الثاني : الوصاية على الأعمال

يمارس الوالي أو السلطة المركزية رقبة إدارية على أعمال ومداومات المجلس الشعبي البلدي وأعمال الهيئة التنفيذية البلدية وتمارس الرقابة على أعمال المجلس من خلال ثلاث صور وهي التصديق والإلغاء والحلول (2).

الفرع الأول : التصديق :

تخضع مداومات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية وتتجسد هذه الرقابة في رقابة الوالي الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة التصديق الضمني أو التصديق الصريح وهذا في حدود ما نصت عليه المادتين 57 و 58 من قانون البلدية .

أولا: التصديق الضمني :

لقد نص القانون البلدي طبقا للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداومات المجلس الشعبي البلدي نافذة وسارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداومات المستثناة قانونا، ويكون التصديق الضمني متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية ، وهنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة ويجب أن يكون

(1) عادل بو عمران، مرجع سابق، ص105.

(2) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص167.

قرار الرفض مسببا وان يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وفوات المدة القانونية تكون بمثابة مصادقة ، فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللام مركزي المشمول بالمصادقة وتصادق الجهة الوصية على القرار أو ترفضه دون إن تعدل فيه .

إن ضرورة خضوع هذه المداولات للتصديق مهما كان شكلها توجي الى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت والى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة ونجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة الا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف المجالس المحلية ، وهذا يبين التضييق في منح السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات من طرف هذه الأخيرة أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى إن الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة بل هي عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرارات كاملة .

ثانيا: التصديق الصريح :

نصت المادة 57 من قانون البلدية : " لا تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها :

-الميزانيات والحسابات

-قبول الهبات والوصاية الأجنبية

-التنازل عن الأملاك العقارية البلدية

-اتفاقيات التوأمة

كما أن التصديق الصريح يخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 50 من قانون البلدية وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية والملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة التصديق الصريح وما قد ينجر عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري ، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلب التصديق الصريح إلى تصديق ضمني ، وهو ما يعني ان المداولة تنفذ ولو خصت احد مواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوم.

الفرع الثاني : الإلغاء (البطلان)

يعتبر الإلغاء إجراء يسري في اطر قانونية و زمنية محددة إذ يمكن لجهات الوصاية بمقتضاه أن تزيل قرار صادر عن جهة لا مركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمصلحة عامة .

ويتم إلغاء مداولات وقرارات البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي :

أولا : البطلان المطلق

تعتبر باطلة بحكم وقوة القانون المداولات التي أوردتها لمادة 59 من قانون البلدية والتي نصت على ما يلي : " تعتبر باطلة بحكم القانون :

-مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

-المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية وغير المطابقة للتنظيمات .

-المداولات غير المحررة باللغة العربية.

يصرح الوالي بموجب قرار البطلان المداولة، وعليه فإن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية واحترام التدرج الهرمي في الدولة وذلك باحترام كل من الدستور، القانون ، التنظيم ، المراسيم التنفيذية ، القرارات الوزارية التنظيمية....

ثانيا : البطلان النسبي :

نصت المادة 60 من قانون البلدية إعمالا بمبدأ نزاهة التمثيل الشعبي ، وترسيخا لشفافية العمل الإداري على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء.

وتبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معلل صادر عن والي الولاية وذلك خلال مدة شهر من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية ، ولقد سمحت المادة 61 للمجلس بالطعن قضائيا بواسطة الرئيس في قرارات الوالي التي تتعلق بإلغاء المداولات - دعوى الإلغاء- . وهذا راجع إلى الاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي.

الفرع الثالث : الحلول

ويقصد بها أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم يتم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية ، وبعد الحلول أخطر أنواع الرقابة على حرية واستقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه.

و إذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية ، فقد يسمح بها - استثنائيا - في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من القانون البلدي التي تنص على : " عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقدم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار ".

وسلطة حلول الوالي تنصب - أساسا - على المواضيع التالي :

- تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية البلدية إذ لم يسجلها المجلس.

- ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى التنفيذ ، في حالة عدم

قيام المجلس بذلك طبقا للمواد : 102 ومن المادة 183 وما بعدها من القانون

البلدي ، وإذن النفقات اللازمة ، حسب المادة 183 منه .

-الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام ، طبقا للمادتين 94 و 100 من القانون
البلدي .

المطلب الثالث: الوصاية على الهيئات

إن الرقابة على هيئة البلدية تكون بإنهاء حياة المجلس البلدي إنهاء قانونيا ويتمثل في حله
وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها ، و لقد حددت المادة 46 من قانون 10/11 حالات
الحل وهي نفس حالات حل المجلس الشعبي الولائي ، غير انه أضيفت حالة أخرى وهي حالة
وجود اختلاف بين أعضاء المجلس .

ويحل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.
وسنتعرض إلى الحالات التي تؤدي إلى حل المجلس ، والإجراءات المتبعة في حال المجلس
والآثار المترتبة عن ذلك .

الفرع الأول : حالات حل المجلس الشعبي البلدي : (الأسباب)

وهي حالات نجدها محددة حصرا في المادة 46 من قانون البلدية وهي :

أولاً: خرق أحكام الدستور : لا يتصور السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس
للتشريع الأساسي فالنص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية،
التنفيذية ، والقضائية ، وواجب الاحترام من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية وكذا
المحلية والمجلس البلدي .

ثانيا: إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي : فالإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة بأن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات وبالتالي وجب التصريح بحل المجلس.

ثالثا: في حالة الاستقالة الجماعية : وهنا يمكننا أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كان تياراتهم السياسية وانتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس فإن تم ذلك تعين حل المجلس ، مع الإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية ، وما شكلها وهل هي عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية وهي نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون 90-08.

رابعا: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الإختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم : وهناك يكون حل المجلس ضرورة لأنه صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع ، فالمجلس بات يمس مصالح المواطنين والطمأنينة العامة وجدير بالذكر أن هذه حالة ظهرت بموجب الأمر 03/05 المؤرخ ف 18 يوليو 2005 المتمم للقانون 90-08 المتعلق بالبلدية حيث مست الإضافة المادة 34 منه وهذا ما نشر في الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 1990.

خامسا: عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء ويعد تطبيق أحكام الاستخلاف : وهي حالة طبيعية فلا يتصور استمرار نصف أعضاء المجلس في عقد

جلسات ودورات ، كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيها عرض عليه ، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة ، إقصاء ، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحليه لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل وهذه الحالة قررت سابقا بموجب المادة 34 من القانون 90-08.

سادسا: في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية: إن الاختلاف بين أعضاء المجلس، فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس. غير أن الاختلاف إذا بلغ 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 سينعكس سلبا على الجمهور ، لذا أفردت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل ، وتمت الإشارة لهذه الحالة في المادة 34 من القانون 90-08

سابعا: في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها : وهذا أمر طبيعي لان عدد البلديات غير ثابت ومستقر ، فالأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ، وقد تضم بلدية إلى أخرى وهو ما يعني حل المجلسين معا ، وتم النص أيضا على هذه الحالة في المادة 34 من القانون 90-08 .

ثامنا: في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب : وهي حالة جديدة أضيفت في القانون الجديد للبلدية . غير أننا نسجل عليها الإطلاق في استعمال المصطلحات ، فالمشرع أورد عبارة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة موجبة للحل دون ضبط وتحديد.

الفرع الثاني : الجهة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي

كأصل عام وتطبيق للمادة 35 من قانون البلدية يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهو ما ترجمه المرسوم الرئاسي 05-254 المؤرخ في 20 جويلية 2005 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو على سبيل المثال تطبيقا للمادة 34 من القانون 90-08⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة بان الجهة المختصة في حال المجلس الشعبي من الناحية الواقعية حسب الأستاذ محمد الصغير بعلي هي رئاسة الحكومة (رئيس الحكومة ، الوزير الأول حاليا) بدليل أنه تم حل بعض المجالس بمرسوم تنفيذي ويعطي مثال (بدليل انه تم حل بعض المجالس) بمرسوم تنفيذي رقم 106/63 المؤرخ في 1993 . المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية⁽²⁾.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع، سابق ص408.

(2) أحمد سويقات، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة و النظام الجزائري، مذكر لنيل شهادة الماجستير، 2001 2002، ص 121.

الفرع الثالث : الإجراءات و الآثار المترتبة عن حل المجلس :

أولاً: إجراءات الحل : حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي بضمانات و حماية تتمثل أساسا في الإجراءات التالية :

1- تقديم تقرير من طرف وزير الداخلية كجهة وصاية .

2- إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية بطبيعة الحال.

أما من الناحية الفعلية ، فقد تم حل المجالس الشعبية البلدية بمرسوم تنفيذي في الفترات السابقة⁽¹⁾.

ثانيا- الآثار المترتبة عن حل المجلس :

1- سحب صفة العضوية بالمجلس عن كل الأشخاص الذين كان يتشكل منهم المجلس دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.

2- يعين الوالي متصرفا ومساعدين - عند الاقتضاء - توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد .

3- إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في اجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل .

⁽¹⁾ محمد صغير بعلی، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص142.

خلاصة الفصل الثاني :

من خلال دراستنا لهذا الفصل نلاحظ بأنه بالرغم من منح المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي للهيئات اللامركزية وذلك لتمكينها من ممارسة مهامها وضمان السير الحسن لجميع المرافق المحلية ، وكذا لضمان تلبية حاجات المواطن المختلفة وتجسيدها لقاعدة حكم المواطنين أنفسهم بأنفسهم وذلك باختيار ممثليهم على مستوى الولاية والبلدية ، إلا أنه قد قيد هذا الاستقلال ولم يجعله مطلق وذلك بفرض رقابة وصائية إدارية تمتاز بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاقها وأهدافها وإجراءاتها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات.

وتكون هذه الرقابة على أعضاء المجالس المحلية وذلك عن طريق إقالتهم أو توقيفهم أو إقصائهم بموجب مداولة ، كما تمارس الرقابة على أعمال وتصرفات مداولات المجالس المحلية وذلك من خلال التصديق على الأعمال أو إلغائها وإما حلها في مكان هذه المجالس من حيث الاختصاص ، ومن مظاهر الرقابة أيضا تمارس السلطة الوصية الرقابة على الهيئات المحلية في حد ذاتها ويكون ذلك عن طريق حل المجالس المحلية وإنهاء مهامها بإزالتها قانونا.

الخاتمة:

تعتبر الإدارة المحلية الوسيلة الأكثر نجاعة لتقريب الإدارة من المواطن فهي روح الديمقراطية الشعبية و المحرك القاعدي للتنمية كونها حلقة ربط بين السلطات العليا في الدولة و الشعب.

تعمل الهيئات المحلية في الجزائر و المتمثل أساسا في كل من البلدية و الولاية في إطار نظام إداري محلي يركز على القواعد اللامركزية الإدارية و كذا تمتعه باستقلالية لممارسة اختصاصه.

و الحديث على استقلال الجماعات المحلية لا يفهم من أن هذا الاستقلال مطلق و لا تخضع للرقابة الوصائية من السلطات المركزية في الدولة، بل يجب أن يشير بأن الدولة ستبقى صاحبة السلطة العليا في نطاق إقليمها.

من خلال دراستنا يظهر لنا بأن عدم الاعتراف بممارسة الرقابة على الهيئات المحلية يعرض وحدة الدولة و نسيجها الاجتماعي و السياسي لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوري، و تمارس هذه الرقابة على الأعضاء المنتخبين و المعينين للمجالس المحلية، كما تتعدى الرقابة الوصائية إلى أعمال هذه المجالس المتدخلة في كل مداولاتها حسب ما ينص عليه القانون، بالإضافة إلى رقابة وصائية تفرض على الهيئات المحلية في حد ذاتها.

و ما يمكن التوصل إليه من خلال هذه الدراسة إلى أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية و ذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة المستوحى من النموذج الرقابي الفرنسي، حيث نجد أن أغلب الأساليب الرقابية في هذا النموذج قد طبقها المشرع الجزائري على كل من البلدية و الولاية.

من خلال ما سبق ذكره و لضمان استقلال الجماعات المحلية و لتكريس لامركزية حقيقية فإن الأمر يتطلب ما يلي:

- التقليل من شدة الوصاية الإدارية و تحويلها إلى رقابة تتلاءم مع منطق و فلسفة اللامركزية، و تقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه و ليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع أو المصادقة عليها.
- الاعتماد على الرقابة القضائية خاصة في ظل وجود قضاء إداري مستقل قابل لمجابهة خرقات السلطات المحلية بالإضافة إلى وجود مجلس المحاسبة الذي يمكنه أن يكون دوره رقابي على الجماعات المحلية.
- تنبيه الأحزاب إلى التدقيق في تقديم المرشحين و اعتماد مقاييس موضوعية عند ترتيب القوائم و التقليل من الخلافات التي أساس نشوبها المستوى الثقافي و التعارض الأخلاقي.
- السلطة المركزية مطالبة بمنح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لمواكبة متطلبات التنمية المحلية.

- يتعين على السلطة المركزية إعادة النظر في الإعانات الحكومية المقدمة للجماعات المحلية
كأن يتم منح الإعانة على أساس عدد السكان أو حجم النشاط أو الوضع المالي للوحدة
المحلية.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: قائمة المصادر:

1 النصوص القانونية:

أ /القوانين:

1. قانون رقم 08/90 المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ، الموافق ل: 07 أبريل 1990، المتعلق بالبلدية، جريدة الرسمية عدد 15، سنة 1990.
2. قانون رقم 09/90: المؤرخ في 12 رمضان 1410 هـ، الموافق ل: 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية ج.ر عدد 05 سنة 1990.
3. الأمر رقم 07/79 المؤرخ في 06 ماي 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات.
4. جريدة الرسمية عدد 1997/49، معدل ومتمم بالقانون 08/07 المؤرخ في 2007/07/289.
5. قانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 سنة 2011.
6. قانون عضوي رقم 01/12 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية عدد 01 سنة 2012 .
7. قانون رقم 12 مؤرخ في 07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فيفري 2012 المتضمن قانون الولاية جريدة الرسمية عدد 12 سنة 2012 .
8. (http :/bouhanian.com/new.php?action.view id 2011):

ثانياً: قائمة المراجع:

أ / الكتب:

1. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، لبنان، 1979.
2. أحمد محيو، محاضرات المؤسسة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط5، 2010.
3. أحمد سويقات، عملية الرقابة على الإدارة العامة في النظام الجزائري، مذكرات لنيل شهادة الماجستير 2002/2001.

4. جعفر أنس قاسم، ديمقراطية الإدارة الليبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، ج.85.
5. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري (دراسة تطبيقية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
6. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ط2، 1982.
7. حمدي سليمان سحيمات قبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، ط2، 2010.
8. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبوعات عين الشمس، مصر، 1989.
9. طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار الكلدونية للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى 2007.
10. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، مصر، 2011.
11. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.
12. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعية الجديدة للنشر، 2004.
13. محمد علي خلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل مكان من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار النشر و التوزيع، عمان، 2009.
14. محمد وليد العابدي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1990.
15. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
16. عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتورا، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة عين الشمس، د.ط.

قائمة المصادر والمراجع:

17. عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتورا، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، جامعة عين الشمس، د.ط.
18. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1990.
19. -، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور النشر و التوزيع، الجزائر 2011.
20. عمر صدوق، دروس في الهيئات المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1988.
21. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
22. على خاطر شنتاوي، الإدارة المحلية، دار النشر وائل للطباعة و النشر طبعة 1 إلى الأردن 2002
23. فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.
24. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، دار الثقافة للنشر و التوزيع، ط1، الأردن، 2004.
25. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار النجد للنشر و التوزيع، سطيف، ط.4، 2010.

د - المقالات العلمية:

1. محمد محمود الطعامنة، نظم الإدارة المحلية، لمفهوم و الفلسفة و الأهداف، الملتقى العربي الأول نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، 2003.
2. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي العدد 06 سنة 2009.
3. مسعود شهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة مجلس الدولة، العدد 03 مطبعة الديوان، الجزائر 2003.

قائمة المصادر والمراجع:

المراجع الأجنبية:

1. Marie-christine rouault.droit administratif ,4eme edition gualins
« diteur.paris.2007
2. Jam Riviro,droit administratif,9eme edition,dallaz,paris,1980.

الفهرس

الصفحة	العنوان
أ-ج	مقدمة
5	الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية
6	المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية
7	المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية
7	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
11	الفرع الثاني: تحليل عناصر الوصاية الإدارية
19	المطلب الثاني : خصائص وأهداف الوصاية الإدارية.
19	الفرع الأول : خصائص الوصاية الإدارية.
22	الفرع الثاني : أهداف الوصاية الإدارية
27	المطلب الثالث : تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المتشابهة
27	الفرع الأول : تمييز الوصايا الإدارية عن الوصاية المدنية
29	الفرع الثاني : تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية
31	الفرع الثالث : التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري
33	المبحث الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية
34	المطلب الأول :النموذج الفرنسي (الرقابة الوصائية في النظام الفرنسي)
35	الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات الحلية
37	الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية
45	المطلب الثاني : النموذج الإنجليزي (الرقابة الوصائية في النظام الإنجليزي)
50	المطلب الثالث : النموذج المصري (الرقابة الوصائية في النظام المصري)
52	خلاصة الفصل الأول
55	الفصل الثاني : آليات الرقابة الوصائية وأثرها على استقلال الجماعات المحلية في الجزائر
57	المبحث الأول: مظاهر الوصاية الإدارية على الولاية
58	المطلب الأول : الوصاية على الأشخاص (أعضاء المجلس الشعبي الولائي)

58	الفرع الأول : الإقالة (الحكمية)
60	الفرع الثاني : الإيقاف
62	الفرع الثالث : الإقصاء
64	المطلب الثاني : الوصاية على الأعمال
64	الفرع الأول : التصديق
66	الفرع الثاني : الإلغاء
69	الفرع الثالث: الحل
71	المطلب الثالث : الوصاية على الهيئات
71	الفرع الأول : الوصاية على المجلس الشعبي الولائي
75	الفرع الثاني : الوالي
79	المبحث الثاني : مظاهر الوصاية الإدارية على البلدية
80	المطلب الأول : الوصاية على الأشخاص (أعضاء المجلس الشعبي البلدي)
81	الفرع الأول : الإقالة الحكمية : Démission d'office
82	الفرع الثاني : الإيقاف أو التوقيف suspension
84	الفرع الثالث : الإقصاء : exclusion
86	المطلب الثاني : الوصاية على الأعمال
86	الفرع الأول : التصديق
88	الفرع الثاني : الإلغاء (البطلان)
90	الفرع الثالث : الحل
91	المطلب الثالث: الوصاية على الهيئات
91	الفرع الأول : حالات حل المجلس الشعبي البلدي : (الأسباب)

94	الفرع الثاني : الجهة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي
95	الفرع الثالث : الإجراءات و الآثار المترتبة عن حل المجلس
100-98	الخاتمة
	قائمة المصادر و المراجع

المخلص

تمارس السلطة المركزية الرقابة الوصائية وذلك بموجب نصوص قانونية على الهيئات اللامركزية، ومنه يمكن أن يكون التعريف العام للوصاية الإدارية على أنها رقابة يقرها القانون للسلطة المركزية العليا على الهيئات الإدارية اللامركزية قصد حماية المصلحة العامة.

ومظاهر هذه الرقابة تكمن في الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية وكذا الرقابة على أعمال هذه المجالس بالإضافة إلى رقابة تفرض على الهيئات المحلية في ذاتها، كما أن السلطة الوصائية متواجدة دائما ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية، و الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية.

وتختلف وتتفاوت درجات الرقابة الوصائية من دولة إلى أخرى ويعود ذلك إلى الظروف السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية، وكذا نظام الحكم في الدولة.