

جامعة محمد خيضر - بسكرة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

المجالس المحلية والسلطة الوصية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د. رياض دنش

إعداد الطالب :

زين العابدين بوبكر

السنة الجامعي

2016/2015

شكر وعرفان

الشكر والحمد لله الذي وفقني في إتمام هذا العمل

والشكر الجزيل أيضا للأستاذ المشرف الدكتور رياض دنش على صبره الطويل وحسن توجيهه وإشرافه على هذا العمل

والشكر موصول لجميع أساتذة قسم الحقوق الذين سهروا على تأطيرنا حسن التأطير خلال مسارنا الدراسي

كما أشكر كل من ساعدني على إتمام هذا العمل من قريب أو بعيد وعلى رأسهم إدارة قسم الحقوق وموظفي المكتبة

مقدمة

تعدد وظائف الدولة وتنوع مشكلاتها من جهة ، وتعدد متطلبات العصر من جانب آخر أدى إلى ازدياد القناعة بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والذي يعرف بنظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري ، بحيث أصبح يحمل في العصر الحديث صبغة عالمية تبنته معظم دول العالم إن الجزائر وكغيرها من الدول أخذت هي الأخرى بنظام اللامركزية الإدارية ، وعملت على إرساء إدارة محلية، تتماشى حسب متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية من جهة وبين هيئات و وحدات محلية مستقلة من جهة أخرى، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية.

هذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه إلا بوجود نظام قانوني يعترف بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة البت في اتخاذ القرارات التي تتعلق بالشؤون المحلية ، وبالانتخاب كوسيلة لتحقيق استقلالية أعضاء الجماعات المحلية.

إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة و لاعتبارات المحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى ، كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح الجماعات المحلية ، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة" لا وصاية إلا بنص " خلافا للرقابة الرئاسية. فمسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري ارتبط دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها

الجماعات المحلية ، إذ شهدت فترة سريان قانون البلدية لسنة وقانون الولاية لسنة 1967 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد اتجاه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية شديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام الإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة ، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية بتقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسية الانفتاح السياسي ، لكن أثبت الواقع العملي إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية.

ليأتي المشرع بعد ذلك بقانون 10-11 المتعلق بالبلدية و القانون 07-12 المنظم للولاية كبدل للقانون السابق المتعلق بالجماعات المحلية يطبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس المحلية ، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة المشددة والذي تؤكد آليات الرقابة الممنوحة لسلطة الوصاية.

ومن بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع هو قانون البلدية والولاية الجديدين وذلك في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة ، كذلك محاولة البحث للوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية و بيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها ، وانعكاس ذلك على مسار التنمية المحلية وعلى الإطار المعيشي للمواطنين.

و تكمن أهمية الدراسة في البعد الذي يحضى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم ، وعلى صعيد داخلي اهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية والولاية السابقين. ونشير إلى أن الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث قلة المراجع المتخصصة في مجال الرقابة على المجالس المحلية كموضوع مستقل بذاته.

نهدف من خلال هذه الدراسة الى توضيح آليات الرقابة الوصائية ، ومجال تطبيقها في ضوء قانون البلدية والولاية الحاليين ، بالإضافة إلى توضيح علاقة الرقابة التي تربط بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ، وكذا تحديد أهم الآثار المترتبة عن ممارستها من جهة والكشف عن مدى فعالية النظام الرقابي على الجماعات المحلية من جهة أخرى.

وفي ظل الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية نجد أن المشرع لا يزال يفعل آليات الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في القوانين الحالية محاولاً في نفس الوقت المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الاستقلال الممنوح لها وبين الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها من فرضه لهذه الرقابة ومنه نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى حدود الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة بما يحقق الفعالية

الإدارية؟

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية الواردة في نصوص قانون البلدية والولاية الحاليين وتحليل نظام الرقابة الوصائية من خلال استقراء النصوص المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وبيان أهم الآثار المترتبة عنه.

وستتبع لدراسة هذا الموضوع ، خطة من فصلين ، فصل أول نتطرق فيه للإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية و ضبط المفاهيم و الالمام بالخصائص و الاهداف و كذلك التمييز بين نظام الوصاية و غيرها من المصطلحات المشابهة.

أما الفصل الثاني فنخصصه لدراسة نطاق الوصاية الإدارية على المجالس المحلية و من خلاله نتطرق الى آليات ممارسة هذه الدراسة على المجالس المحلية سواء المجالس البلدية و المجالس الولائية.

إذ يسمح لنا هذا التقسيم بدراسة واقع الرقابة الوصائية الممارسة على الهيئات المحلية من خلال تسليط الضوء على آليات الرقابة الممارسة على الأعضاء كما تتناول بيان عملية الرقابة الوصائية على أعمال المجالس.

الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

رغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصيل ، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة ، و تمارس على أعضائها و هيئاتها و أعمالها ، و لقد عنى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية ، بحيث تعددت هذه التعريفات ، وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير ، و يرجع ذلك إلى اتساع مدلولها و تنوع صورها و وسائلها ، و هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة و انصرافها إلى جهات متعددة.

هذه الرقابة التي تسمى عند البعض بالوصاية الإدارية و عند البعض الآخر بالرقابة الإدارية الوصائية . و قد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين مبحث أول نتناول فيه الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية على المجالس المحلية من خلال ضبط مفهوم الوصاية و ذكر تعريفها و خصائصها و أهميتها .

و من خلال المبحث الثاني نتطرق الى تكييف الوصاية الإدارية على المجالس المحلية من خلال ذكر نماذجها و التطرق للطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية على المجالس المحلية.

يعود مفهوم الرقابة الوصاية في أصوله إلى قواعد القانون المدني ، و ليس القانون الإداري ، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية ، كالقصر مثلا ، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه السلطة المركزية على أعمال و

نشاطات و أشخاص الجهات اللامركزية ، و ما دامت الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية ، فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية.¹

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

لتحديد مفهوم السلطة الوصائية بشكل دقيق ينبغي علينا دراسة الجوانب التالية: الجانب الأول يتمثل في تعريف الرقابة الوصائية و لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية و سنتطرق أكثر الى تعريفات و خصائصها من خلال الفروع التالية

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية.

في مايلي سنقوم بالتطرق إلى مجمل التعاريف التي تعرضت لمفهوم الوصاية الإدارية حيث أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين الفقهاء ، فذهب فريق منهم إلى معارضة استعمال هذا المصطلح ، و طالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الادارية ، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية و الوصاية الادارية ، و إلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية مثل القاصر أو عديمي الأهلية في القانون المدني² كما - أشرنا مسبقا - .

و قد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة " الوصاية الإدارية " على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذا بهذا التعبير عن القانون الخاص ، و قد أيد الفقهاء - خصوصا في القديم- هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة و بين

¹ - جورج فوديل ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان ، ط 1، 2001، ص 226.

² -René Chapus: droit administratif général delta 9^{eme} édition tome paris 1995 p 361.

القصر من جهة أخرى ، و قد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية¹ ، و ما زال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير ، رغم تقريرهم قيامه أساس خاطئ².

و يرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسيء إختيارها ، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلوا الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل احترام مبدأ الشرعية و لصيانة المصلحة العامة ، و اجتناب إساءة استعمال السلطة العامة³.

و يرى بعض رجال الفقه العربي ، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، و حجتهم في ذلك أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص ، هو حماية حقوق ناقصي الأهلية من الأشخاص الطبيعيين ، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص أهلية الهيئات اللامركزية ، لأنها كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها، ثم غن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه و يعمل بداءة ، بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص.

ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله ، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل و انحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها ، كما أن الوصاية الإدارية تختلف وسائلها و

¹ - عبد المجيد فياض : (الوصاية و مظاهرها على الهيئات الامركزية المحلية في مصر) ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الرابع ، السنة 13 ، أكتوبر- ديسمبر 1969 ، ص 937.

² - عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديرية في مصر ، دراسة مقارنة، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة ، طبعة 1993 ، ص 58 .

³ - عبد المجيد فياض ، مرجع سابق، ص 362.

أثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله و عن الآثار المترتبة عن تصرفاته¹.

و كذلك في الوصاية على ناقص الأهلية تكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف ، و إن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر و وصي عليه ، بينما في الوصاية الإدارية ، فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين ، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه و لحسابه و في الإطار الذي حدده القانون².

و رغم صحة هذه الاعتبارات جميعا فإن جانب من الفقه يرى ضرورة الاحتفاظ بإصطلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية، لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية ، و قد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية³.

و الحقيقة أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص ، و اكتسب في القانون الإداري معنى مغايرا يتلائم و طبيعته ، و مثال ذلك العقود الإدارية و الملكية و الأموال العامة و المسؤولية الإدارية ، و من بين هذه المصطلحات الوصاية الذي فرض نفسه في المجال الإداري حيث درج استعماله في كثير من الأنظمة الحديثة للدلالة

¹ - مختار بوشيبية ، مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الإقتصادية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام(غير منشورة)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1990، ص 299.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر ، 2007 ، ص 81.

³ - عادل محمود حمدي ، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية ، رسالة دكتوراه (غير منشورة)، جامعة طنطا، كلية الحقوق، مصر 1973، ص 120.

على طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية للدولة و الأشخاص المعنوية العامة اللامركزية¹.

يعرف أحد الفقهاء الرقابة الوصائية بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية ، بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية ، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا ، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"².

ويعرفها شارل ديسباش ، بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة ككل على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية"³.

كما عرفت الوصاية الإدارية بانها: " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف و التحقق من مدى مشروعية أعمالها و الحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"

¹ - مختار بوشيبية، مرجع سابق، ص 363.

² - جلول عبه، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق (غير منشورة)، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2013/2012 ، ص 18.

³ - ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013/2012، ص 61.

كما تعني الوصاية الإدارية أيضا خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية ، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو أعمالها ، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها ، و ذلك للتأكد من أن تصرفات و أعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها ، و في إطار الغايات و الأهداف التي أنشأت لتحقيقها ، تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف¹ .

و يمكن القول على ضوء مجل التعريفات أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يرتكز على أمور أساسية و هي:

- صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية ، و إن أمكن صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.
- انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية المرفقية ، و ذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية ، و ذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص و في الحدود بالقيود المقررة في القانون.
- إمكان انصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية و بعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون لمباشرة هذه الرقابة.
- استهداف احترام مبدأ الشرعية ، و حماية المصلحة العامة.

¹ - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية : الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص124.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية بجملة من الخصائص الأساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية و يمكن إجمال هذه الخصائص في كونها رقابة إدارية ، و ذات صفة استثنائية ، رقابة مشروطة و خارجية ، و فيما يلي بيان لكل خاصية من هذه الخصائص على حدا:

أولا رقابة إدارية:

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية - حسب المعيار الشكلي- و حصولها بموجب قرارات إدارية¹ ، و الأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية ، و إن كانت أحيانا تتم بناءا على ذوي الشأن ، فضلا على أنها قد تتوسع لتشمل مراقبة الشرعية و مراقبة الملائمة، و هو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية و تقتصر على مراقبة الشرعية ، و ذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

ثانيا/ رقابة استثنائية.

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بصفة الاستثنائية و ذلك على أساس أنها لا تفترض ، لأنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة ، و أن هذه الرقابة لا تتم إلا في حدود و بالوسائل التي يقررها القانون ، و بالنسبة للحالات المحددة فيه² ، و ذلك على عكس الرقابة الرئاسية كما أن استناد الرقابة الوصائية الى القانون من حيث قيامها ، و رسم حدودها، و تحديد وسائلها ، و بيان حالاتها يرجع إلى اختصاص

¹ - عبة جلول ، مرجع سابق، ص ، 30 .

² - بكر القباني ، الوصاية الإدارية، مجلة القانون و الإقتصاد، السنة 52، بيروت 1984، ص، 100.

المشروع وحده، بمباشرة هذه المهمة و ذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية ، مما يمتنع معه تقييد هذا الإستقلال إلا بواسطة المشروع.

و عليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة اللامركزية لرقابة الالغاء مثلا ، فإن الجهة الوصية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء ، و إن كان لها الحق في اللجوء الى القضاء .

و إضفاء الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيرا ضيقا ، و ذلك على أساس أن النصوص المذكورة تعتبر استثناءات واردة على أصل عام و هو ما يوجب عدم التوسع في تفسير هذه النصوص احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية.¹

ثالثا/ رقابة خارجية.

توصف هذه الرقابة أنها خارجية ، و ذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، و ذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهات الوصائية، أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين و هما الشخص المعنوي القائم بها و الشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها .

رابعا / رقابة جزئية و مشروطة و غير مطلقة.

ان الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون و تباشرها السلطات الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص، و من ثم فهي رقابة جزئية و مشروطة ، لا تمارس إلا في الحالات و بالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تنبع منه و ليست اختصاصا عاما .

¹ - بكر القباني ، مرجع سابق، ص، 138.

فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة ، فلا تمارس الوصاية على الأعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية .

كما هو الحال بالنسبة للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كمثل للسلطة المركزية ، و إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي و بالنسبة لرئيس مجلس الشعبي البلدي .

هذا فيما يخص أهم خصائص الرقابة الإدارية و في هذا الصدد نذكر التساؤل لذي كثيرا مايطرح على مستوى الفقه و هو هل الرقابة الوصائية تراقب الشرعية أو الملائمة؟ هل سنقتصر على مراقبة السلطة المقيدة أم تمتد إلى مراقبة السلطة التقديرية للهيئات المحلية؟

يرى أغلب الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القانون ، و تراقب الملائمة قصد التحقق من ملائمة و موافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة. و قد حاول بعض الفقه القول بأن الوصاية الإدارية تقتصر على مراقبة الشرعية فحسب، و هذا الرأي غير صحيح لأن الوصاية الإدارية في فرنسا تنصب أيضا على الملائمة ، و إن كان هذا الأمر لا يحدث في نطاق واسع¹ .

و لقد استدل أنصار الرأي القائل بأن الرقابة الوصائية تشمل الرقابة على الشرعية و الملائمة بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية لا يقصدون إلا تحقيق مغايم شخصية أو تكون لهم اتجاهات غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء

¹ - مصطفى فهمي أبو زيد، (نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن)، مجلة العلوم الإدارية، السنة

الثالثة ، العدد الأول، يونيو 1961، ص 167.

تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي و تكون شرعية من الناحية القانونية و لكنها في مضمونها لا تتسجم مع مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى و السياسة العامة للدولة هنا يسمح للسلطة الوصائية باستعمال وسائل الرقابة الكفيلة بإعادة الأمور الى نصابها.

و رأى جانب آخر من الفقه أن الجهات الوصية لا تنظر في الملائمة ، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو في حالة وجود ظروف إستثنائية¹

المطلب الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية.

الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية.

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص حيث أخذ من مفهوم الوصي و

الموصى عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية²، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لأن الهيئات

¹ - إبراهيم رابعي ، (استقلالية الجماعات المحلية)، مذكرة ماجستير ، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 121.

² - حيث جاء في المادة 81 من القانون رقم 84-11 مؤرخ في 09 يونيو 1984 متضمن قانون الأسرة المعدل و المتمم بالأمر 05-02 المؤرخ في 2005/02/27 على ما يلي " : من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن ، أو جنون ، أو عته ، أو سفه ،ينوب عنه قانونا ولي ،وصي أو قيم طبقا لأحكام هذا القانون."

اللامركزية تتمتع كما رأينا سابقا بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.

كما أن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر بينما في المجال

الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصى عليه) بينما غاية الوصاية الإدارية هو حماية المال والمصلحة العامة كما سبق وأن بينا من خلال التعريف

ومن هنا نجد اعتراض البعض عن اصطلاح الوصاية الإدارية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها وذلك بالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص و لكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير ومثال ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة، المسؤولية الإدارية¹ ونجد أن المشرع الفرنسي هو من استعمل مصطلح الرقابة الإدارية بدل الوصاية الإدارية وذلك في دستور سنة 1946².

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة 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 تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل

¹ - عبد الحليم بن مشري، (نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة الإجتهد

القضائي، العدد السادس، 2009 جامعة بسكرة، الجزائر، ص 103.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 177.

أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا ، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة¹ . " ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواح أبرزها:

أ- تعتبر الرقابة الوصائية - كما سبق وأن رأينا - رقابة استثنائية لا بد لممارستها من وجود نص صريح يقرها صراحة ، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقرها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات المحلية ويمس استقلالها. أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون أو بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية.

ب- تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملائمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري. ج- تقوم السلطات المركزية الوصية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية - في حال اشتراط القانون ذلك - برمته أو رفضه دون تعديل، أما في الرقابة الرئاسية فتملك حق التعديل والإلغاء وحتى السحب. كما هو الحال أيضا بالنسبة لسلطة الحلول إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناء وبموجب نص قانوني وهذا عكس الرقابة الرئاسية.

د- أما من حيث المسؤولية فنجد أنه في الوصاية الإدارية تسأل الهيئات المحلية عن أعمالها وتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، لاعتبارها مستقلة باتخاذ قراراتها. أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه.

ج - شكلي الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة: فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو غير متمركزة، بين سلطة عليا وأخرى تابعة، أما الرقابة الوصائية فتجري أساسا بين سلطة الوصاية و هيئة لامركزية² .

¹ - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998 ، ص 74.

² - أحمد محيو أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط5 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 115.

هـ - يرى البعض أن الرقابة الرئاسية تتميز عن الرقابة الوصائية فيما تملكه الأولى من سلطة التعيين والتأديب على موظفيها، على خلاف الرقابة الوصائية التي نجد فيها هذين السلطتين. ولكن هذا الرأي مردود عليه على أساس أن هذين السلطتين موجودتين في كلا الرقابتين لكن الاختلاف يكمن في اختلاف مداها باختلاف نوع الرقابة. فسلطة التعيين مثلا كما تمارس في السلطات العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة لموظفيها، تمارس أيضا بالنسبة لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية كما هو الحال في بعض الأنظمة المحلية¹.

و - لا تملك السلطات المركزية في إطار الوصاية الإدارية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها ، ذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من مميزات الرقابة الرئاسية ، حيث سلطة التوجيه والأمر تتعارض مع منطق الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية.

غير أنه هناك من يرى أن سلطة التوجيه لا تقتصر على الرقابة الرئاسية بل تتواجد أيضا في الوصاية الإدارية وإن كانت ليس لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد.

المبحث الثاني: تكييف الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.

سننظر من خلال هذا المبحث لنماذج الرقابة الوصائية من خلال المطلب الأول و نتناول بالشرح الطبيعة القانونية لها و ذلك من خلال البحث في تحديد الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية و أهمية هذه الأخيرة إضافة إلى الأهداف التي تصبوا و تسعى إلى تجسيدها .

¹ - انظر المادة 78 من الدستور حول تعيين رئيس الجمهورية للولاية.

المطلب الأول : نماذج الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.

تتفاوت درجات الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية من دولة إلى أخرى، وذلك حسب ظروفها السياسية و الإقتصادية ، و الإجتماعية وحسب نوعية نظام الحكم في كل دولة. وعموما تأخذ الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية أحد الأسلوبين، إما بالأسلوب الإنجليزي الذي سنتناوله في الفرع الأول، وإما بالأسلوب الفرنسي الذي خصصنا له الفرع الثاني.

الفرع الأول: النموذج الإنجليزي للرقابة الوصائية.

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

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

بما أن اختصاصات المجالس المحلية البريطانية محددة قانونا وحصرًا ، فإن مجال الرقابة سيكون محصورا في بعض الجوانب فقط ، أضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية البريطانية أعطى المجالس نوعا من الحرية و الإستقلالية في أعمالها.

إن الرقابة من جانب السلطات البريطانية على الهيئات المحلية يكاد يكون معدوما لصالته إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا ، لأن نظام الحكم المحلي في بريطانيا وهو نظام

¹ - أنظر في هذا الصدد بوحنية قوي، الإدارة المحلية من منظور مقارن : دراسة في بعض التطبيقات في

الحريات الواسعة ،أضف إلى ذلك التحديد الدقيق و الحصري للاختصاصات المحلية ، ما انعكس على مدى ووسائل وأسلوب الرقابة على الهيئات المحلية.

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

تمارس الوصاية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا من قبل ثلاث (03) أجهزة هي:

البرلمان، القضاء، و الحكومة. وتحدد اختصاصاتها على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب قانون وهذا ما يتطلب أن تكون هذه الوصاية خفيفة تجنباً للتداخل بين اختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية ؛أي أن الأسلوب الإنجليزي يميز بين المصالح الوطنية والمصالح المحلية ، فكل ما ورد النص عليه في قوانين الإدارة المحلية يعد مصلحة محلية وما عدا ذلك عد من المصالح الوطنية ، ويترتب على ذلك نتيجة غاية في الأهمية وهي أنه لا يجوز للهيئات المحلية النظر و اتخاذ قرارات إدارية بخصوص المسائل التي لم يرد ذكرها في القانون ، وإلا يعد تصرفها غير مشروع ومخالفاً لقواعد الإختصاص¹.

فالوصاية في انجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها ،ومنحها الشخصية المعنوية، وتحديد اختصاصاتها وكذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر و النواهي لتلك الهيئات والعاملين فيها، أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر منعدمة إلا أنها بدأت في الظهور والتزايد خلال القرن العشرين.

أ - وصاية البرلمان:

يحق للبرلمان أساساً أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها، لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما عملياً وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع فالبرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة، و هذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في (التشريع البريطاني)².

¹ - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية ، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر ، الأردن ، ص10 .

² - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 25.

ب - وصاية القضاء :

يمارس القضاء الإنجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية ، وذلك لعدم وجود قضاء إداري ، حيث لا تأخذ بنظام الازدواج القضائي بل بالقضاء الموحد ، والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة- كالأفراد- للمحاكم العادية ، إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة ويمارس القضاء هذه الوصاية في حالة ما إذا قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة القوانين.

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحاكم الإنجليزية وبخلاف فرنسا والدول التي تأخذ بنظام ازدواجية القضاء -لا تحكم بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة بل تطال رقابتها حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية للتصرف وفق القانون حتى قبل إصدارها لقراراتها وقد تكون للرقابة القضائية على المجالس المحلية أثر على هذه الأخيرة، وذلك من خلال إلتزام تلك المجالس بالقانون في تصرفاتها وامتناعها عن إتيان الأعمال غير المشروعة خشية لجوء الأفراد إلى الحكومة للمطالبة بالتعويض المادي أو إصدار الأمر إلى المختصين بتلك المجالس بالإمتناع عن أداء مثل هذه الأعمال.

غير أنه يرى بعض الفقهاء أن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقابة ناقصة، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها، أضف إلى ذلك عدم تلاؤمها مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري، هذا إلى جانب كون سلطة المحاكم في توجيه الأوامر للإدارة يعتبر تهديدا لاستقلالها¹.

ج- 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

¹- ابتسام عميور ، مرجع سابق ، ص 78.

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

وهذا التفتيش دوري يقوم به ممثلوا 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 المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية¹.

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

من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الإنجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية، بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية².

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهد تراجعا 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:

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

ب- ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية، سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية،

¹ - مسعود شيهوب، (المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة)، مجلة مجلس الدولة، العدد

12، 1998، ص 47.

² - عبد الحلیم بن مشري، مرجع سابق، ص 105.

سلطة الحلول، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي والتقني...

ج- 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 عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال، وبالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية¹.

ولقد لاقت الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في النظام الانجليزي- بالشكل الذي درسناه - معارضة كبيرة في انجلترا حول ضرورتها والنتائج المترتبة عنها، حيث تمثل تعديا على استقلال المجالس وما ينجر عنه في الأخير من اقتياد وإتباع للحكومة.

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

وما يمكن ملاحظته هنا هو أنه وإن كانت الوصاية الإدارية في النظام الانجليزي أخف ثقلا إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة.²

الفرع الثاني: النموذج الفرنسي للرقابة الوصائية

يتميز الأسلوب الفرنسي بكونه أكثر شدة عن الأسلوب الانجليزي، ولقد مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين : تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة، وفيما عرفت المرحلة الثانية بمرحلة رقابة القضاء الإداري و إلغاء الوصاية الإدارية، وهذا ما سنحاول تفصيله من خلال ما يلي:

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق،، ص 48.

² - ابتسام عميور، مرجع سابق ، ص 80.

أ- مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية:

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

ولعل سبب شدة هذه الرقابة راجع إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا ، والتي كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون ، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات اللامركزية ، وذلك بهدف حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة¹ .

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها للهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي ويحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم.

كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصاتها.

أما السلطة التنفيذية أو الحكومة فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين و مجتمعين، وكذا على أعمالها، وهي رقابة مشددة نظراً لكثرة اختصاصات الهيئات المحلية. وتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها و نشاطاتها في نفس الوقت. ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة على الهيئات المحلية في حد ذاتها وعلى أعضاء

¹ - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 81.

الهيئة، حيث يحق للسلطة المركزية أن تعين بعض أعضاء الهيئة، كما يمكن لها أيضا أن تفصل أحد أعضائها أو إيقاف الهيئة كلها عن العمل مؤقتا أو كليا.

أما رقابة السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية فهي أهم مظهر الوصاية الإدارية حيث أن السلطة المركزية تراقب أعمال الهيئات لجعلها تتماشى مع القوانين ، لذلك فأغلب التشريعات تعطي هذه السلطة وسائل خاصة لاستخدام هذه الرقابة ، فنجد في بعض الحالات أن الهيئات المحلية لا تستطيع إنجاز عمل معين إلا بالحصول على إذن مسبق من السلطة الوصية. وفي حالات أخرى يفرض القانون الحصول على تصديق لاحق حتى تصبح قرارات الهيئات المحلية قابلة للتنفيذ، كما قد يتطلب الأمر إلغاء العمل كله¹.

وتجدر الإشارة هنا أن النظام الفرنسي في هذه الفترة قد اقتصر على مستويين للتنظيم و هما : مجلس المحافظة والمجلس البلدي) فيما جيء بمجلس الأقاليم بعد قانون 1982 وبالتعمن بوسائل وأنواع الرقابة نجدها تختلف باختلاف مستوى المجلس² ولكن يمكن تلخيص هذه الوسائل في الرقابة على الأشخاص كما أسلفنا الإشارة، والرقابة على الأعمال ، ومجمل هذه الصور هي :الإستشارة ، الإلغاء ، التصديق ، الحلول ، التوجيه والإرشاد ، التصريح وفيما يلي نتولى شرح بعضها.

1-الإستشارة:

تتلخص تقنية الاستشارة من كون الهيئات المحلية ترجع بطلب المشورة في بعض الأحيان من السلطة المركزية ، و هذا من أجل ضمان العمل داخل حدود السياسة العامة للدولة ، إذ رغم أن القانون قد يمنحها اختصاصات واسعة تمارسها في حدود الإقليم المحلي ، إلا أن عملية التنسيق تظل ضرورية بين جميع الهيئات المحلية من جهة ، وبين هذه الهيئة والسلطة

¹ - عمر صدوق، مرجع سابق، ص 27 .

² - للمزيد حول رقابة الإدارة المركزية على أعمال الإدارة المحلية في النظام الفرنسي راجع محمد الديداموني محمد عبد العال، مرجع سابق، ص 171 وما يليها.

المركزية من جهة أخرى ، حيث أنه بالرجوع إلى السلطة المركزية يمكن للهيئات المحلية الحصول على معلومات تفيدها في إنجاز أعمالها كما يمكن لها الاستفادة من الخبرات و الإمكانيات الموجودة لدى السلطة المركزية.

ولطلب المشورة صورتين هما : الأولى أن يكون طلب الإستشارة إلزاميا وهنا تكون الهيئة المحلية ملزمة باستشارة السلطة المركزية وإلا عد تصرفها باطلا بحكم القانون أما الصورة الثانية فالاستشارة اختيارية، وهي الحالة التي لا يشترط فيها الرجوع للسلطة المركزية من أجل صحة العمل التي تقوم به الهيئات المحلية، مع العلم أن هذه الأخيرة تكون حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بنتيجة المشورة في كلتا الصورتين لأن المطلوب في الصورة الأولى هو طلب المشورة وليس الإلتزام بتنفيذ رأي السلطة الوصية.

2- الإذن المسبق - الترخيص - :

حيث يلزم القانون الهيئات المحلية بالحصول على هذا الإذن قبل الإقدام على عمل معين. و هو إجراء قانوني هام ولازم وسابق، وذلك على أساس أن السلطة الوصية لا تأذن إلا بما يحقق الصالح العام. لذلك وفي حالة ما إذا اشترط القانون الحصول على الإذن فإن أي تصرف بدونه يقع باطلا¹.

3-التصديق:

وقد حدد مرسوم 1962/11/05 على مجموع القرارات التي تخضع لرقابة التصديق من طرف السلطة المركزية المتمثلة في وزير الداخلية والوزراء المختصين ، ومثال عن هذه القرارات تلك الخاصة بالميزانية بشرط أن يكون العجز أكثر من 5% وكذا القرارات الخاصة بفرض الضرائب والقروض..وعليه يكون للسلطة المركزية أثر مباشر على فاعلية القرارات الصادرة عن مجلس العموم وعدم نفاذه إلا بتصديق من طرف السلطة المباشرة أو ممثليها.

¹ - ابتسام عميور ، مرجع سابق، ص 84.

4-الحلول:

للهيئة المحلية سلطة تقديرية في الإقدام على أداء مهامها أو الإمتناع عن بعضها، وهذا من الناحية النظرية، أما في الواقع العملي فقد يحدث أن تمتنع الهيئة المحلية عن أداء بعض الأعمال بسبب العجز أو التقصير، أو الإهمال وهو ما يعرض المصالح المحلية للخطر. مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لذرة هذا الخطر عن طريق قاعدة استثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية من أجل أداء العمل الذي امتنعت عنه هذه الأخيرة.¹

وأهم حالة للحلول هي في قيام الحكومة بدرج المصروفات اللازمة لإنشاء المرافق الإجبارية إذا ما أهمل المجلس درجها أو تعمد ذلك، وهي ما تسمى برقابة الحلول عن طريق القيد المباشر.

5-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 المشروعية في حالتين قد حفهما المشرع الفرنسي بمجموعة من الإجراءات الشكلية على المحافظ إتباعها:

-الأولى: وهي الحالة العامة ، إذ تتم وفق مرسوم بناءا على طلب المحافظ ، وهنا لا بد من أن يقدم طلب الإلغاء من المحافظ خلال عشرة (10) أيام من تاريخ صدور القرار المطلوب إلغاؤه . كما يتعين أن يصدر مرسوم الإلغاء خلال أربعين (40) يوما من تاريخ طلب المحافظ

¹ - ابتسام عميور ، مرجع سابق ، ص 85.

-الثانية : وهي حالة خاصة، 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.

6 - الوصاية التقنية:

ويقصد بها مجموع الأعمال والتصرفات التي تملّي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية السلوك الواجب إتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار¹ و عليه نجد أن هذا الأسلوب يجمع بين لامركزية القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته.

إن صور الوصاية الإدارية المختلفة والتي سبق وأن تحدثنا عليها تجعل مفهوم استقلال الجماعات المحلية أمراً نظرياً ، ومفرعاً من محتواه ، وذلك بسبب التبعية إلى السلطة المركزية ، وهذا ما أدى بالفقه في فرنسا إلى انتقاده وطلب إعادة النظر فيه بشكل يتفق فيه مع مفهوم الاستقلال الممنوح للهيئات اللامركزية والتي يمكنها من إدارة شؤونها بنفسها .حيث يقول الفقيه سافيني في هذا الصدد "الدفاع عن الاستقلال البلدي كما هو مطبق في فرنسا يتجه مباشرة عكس الديمقراطية والفعالية الإدارية ومصلحة المواطنين².

ب - مرحلة إلغاء الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية:

إن الصور المتعددة والمختلفة للوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية جعلت من مفهوم الوصاية مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية ، حيث أن الاستقلال الذي هو المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي أصبح مجرد تصور نظري ، الأمر الذي دفع بالعديد من الفقهاء إلى انتقاد الوصاية الإدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا، والمطالبة بإعادة النظر فيها وهو ما تحقق بصدور القانون 213/82 الصادر في 1982/03/01.

¹ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 50 .

² - نفس المرجع.

استعاض عن الوصاية الإدارية بنظام الرقابة القضائية، حيث وحد نظام الرقابة الذي يمارس بنفس الطريقة على كل من البلدية و الولاية والإقليم وكذا المؤسسات العمومية، وجعل من القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون .

وبهذا أصبحت قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها ، وفي حال تبين لممثل الدولة عدم شرعية هذه القرارات ما عليه سوى سلوك طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ، وذلك خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغه بالقرار ، ونجد أن دعوى الإلغاء هذه لا تؤدي إلى وقف القرار المطعون فيه ، وفي حال أراد مفوض الإقليم وقفه ما عليه سوى طلب ذلك من محكمة الموضوع والتي تحكم به في حالات خاصة وبتوافر شرطين هما:

-أن يكون تنفيذ القرار المطعون فيه سيرتب نتائج صعب تداركها.

-أن يستند طلب التنفيذ إلى أسباب جدية.

فاختصاص القضاء الإداري في فرنسا يقوم على نوعين من الدعاوى، هما دعاوى الإلغاء ودعوى التعويض التي يكون قبولها مشروطا بوجود اعتداء واقع على حق شخصي، وإذا ما توافر هذا الشرط فإن القاضي الإداري يحكم بالتعويض.

وبالإضافة إلى ما سبق نجد أن قانون 1982 قد ألغى أيضا الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، حيث تم إسناد مهمة تقدير حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة وهي هيئات قضائية.

وعليه لم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحل محل المجموعات المحلية في إعادة توازن الميزانية إلا تنفيذا لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة، وذلك بعد تقديمها اقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية وتنتهي المدة المحددة قانونا دون امتثال المجموعات المحلية.

وعليه نجد أن الغرفة الجهوية للمحاسبة لها رقابة توجيهية بالأساس ،ولذلك تقوم محكمة

المحاسبة بناء على ملاحظات الغرف الجهوية بتخصيص جزء من تقريرها السنوي إلى كيفية التسيير المحلي وتخبر الهيئات المحلية بالملاحظات المتعلقة بطريقة التسيير التي تراها ملائمة وتطلب منها بالمقابل تقديم ملاحظاتها¹.

والجديد في هذا القانون أيضا تخفيفه للوصاية التقنية، حيث أقر بعدم جواز فرض السلطة المركزية إجراءات على المجموعات المحلية إلا إذا كانت صادرة وفقا للقانون .

كما أنه لا بد أن تقبل تقديم القروض والمساعدات للمجموعات المحلية وذلك في إطار القانون دائما والملاحظ أن الأسلوب الفرنسي يضع معيار المصلحة العامة كمعيار عام ويترك تحديد مضمونه للهيئات المحلية ذاتها ، تباشره تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية.

وما يجب التنويه إليه هو أن مسألة تحديد الشؤون المحلية لا تعتبر دوما مسألة قانونية وفنية وإنما تقوم غالبا على اعتبارات سياسية بحتة ، إذ يلاحظ في التطبيق العملي أن دائرة الشؤون المحلية تميل إلى الضيق حينما تصبوا السلطات العليا إلى السيطرة على جميع أجزاء الدولة ، فمثل هذه الرغبة السياسية تؤثر دون شك على سياسة اللامركزية الإقليمية في الدولة إذ لا يترك للهيئات المحلية إلا قدر يسير من الشؤون الإدارية ، بينما نجد أن قائمة الشؤون المحلية التي تختص بها السلطات المحلية طويلة ومتعددة في بعض الدول وعلى الأخص الدول التي تأثرت بالأسلوب الإنجليزي وإن مثل هذا الوضع يعد دليلا على قبول السلطات العليا في الدولة قيام جهات إدارية جديدة تشاركها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية وتصريف الشؤون الإدارية وبعد دراسة كل من النظامين الإنجليزي والفرنسي في مجال الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية يمكن أن نلمس أوجه اختلاف ، حيث نلاحظ أن الرقابة على المجالس المحلية هي أوسع منها في النظام البريطاني ، وهذا راجع إلى كون اختصاصات المجالس المحلية الفرنسية غير محددة وبالتالي كانت الرقابة على أعمالها جد مشددة ويمارسها إلى

¹ - مسعود شيهوب ، مرجع سابق ، ص 51.

جانب السلطة المركزية كل من البرلمان والقضاء. كما رأينا أن النظام البريطاني هو نظام قضاء موحد حيث تخضع منازعات الدولة والأفراد على حد سواء للقضاء العادي.¹ كان نقلة نوعية في القانون الفرنسي حين منح سلطة - هذا ونجد أن قانون رقابة قرارات المجالس إلى السلطة القضائية بطلب من السلطة الوصية ، بعدما كان اختصاص إلغاء هذه القرارات يعود للسلطة الإدارية المركزية ، وهذا من شأنه تعزيز ثقة المجالس في قراراتها وفي حياد الإدارة وعدم تدخلها في اختصاصاتها التي تمارسها بكل استقلالية. أضف إلى ذلك أن الرقابة القضائية المرجوة هي رقابة مشروعية لا ملائمة على أساس أن تحديد مدى ملائمة القرارات والتصرفات يعود للإدارة المحلية فهي الأقدر على تحديد الأفضل لها. وسنرى لاحقا موقف المشرع الجزائري والذي يمكن الحكم عليه بأنه جمع بين النظامين لما حدد وحصر اختصاصات المجالس المحلية ، وفي نفس الوقت أخضعها للرقابة ، كما نجد أن الوصاية تمارس من السلطة المركزية إلى جانب أنواع أخرى من الرقابة كالرقابة البرلمانية والرقابة القضائية عن طريق الدعاوى الإدارية.

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية على المجالس المحلية.

نتطرق ضمن هذا المطلب لتحديد الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية و ذلك من خلال بيان أهدافها و تحديد طبيعتها و أهميتها و ذلك ضمن الفروع التالية:

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية و أهميتها.

تعتبر الرقابة الوصائية ، فكرة قانونية محضة لأن القوانين و التشريعات ، هي من يتولى تحديد الجهات الإدارية ، التي تمارس و إجراءاتها و وسائلها و نطاقها ، و ذلك وفق القاعدة المعروفة ، أنه لا وصاية إلا بنص ، و عليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة، على أعمال و نشاطات الجهات اللامركزية ، و يجب أن

¹ - ابتسام عميور ، مرجع سابق، ص 87.

تكون الرقابة الوصائية و وسائلها ، محددة على سبيل الحصر في قانون، و ذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية ، بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي¹ فلا يجوز لها استخدام امتيازات وسائل ، غير تلك الوسائل و الامتيازات التي خولها المشرع.

و منه ، فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود اختصاصها ، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية ، أو التدخل في الشؤون الخاصة بها ، و التي تحمل طابعا محليا.

و ما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتلخص فيما يلي:

- عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية ، التي تحكم و تنظم إجراءات اجراءات و آليات ممارسة هذه الرقابة .
- عدم جواز تدخل الجهات المركزية ، في شؤون الجهات اللامركزية و كون هذه الأخيرة تتمتع بشخصية قانونية معنوية ، تؤهلها لممارسة سلطاتها على المستوى المحلي .
- عدم جواز حلول السلطات المركزية ، محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها ، لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات المختلفة أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو بالنقصان ، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل ، لأن أي محاولة تعديل تعد حلولا ، و هذا مخالف لفكرة اللامركزية².
- كما أن نفاذ القرارات و العقود الادارية ، و جميع التصرفات التي تتخذها الجهات اللامركزية ، تكون باطلة أو مقبولة من تاريخ صدورها من الجهات اللامركزية لا من تاريخ مصادقة السلطات المركزية عليها.

¹ - عمار عوابدي مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، د ط ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984،

ص 269.

² - نفس المرجع، ص 270.

و خلاصة القول أن الرقابة الوصائية ، هي رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها لها المشرع¹.

الفرع الثاني : أهداف الوصاية الإدارية على المجالس المحلية.

تتعدد وتتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة و أهداف 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 و في حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة². ويمكننا إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصاية وهي كالتالي:

- الأهداف الإدارية : إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض المراد تحقيقه منها في الجانب الإداري نجدها تبتغي مجموعة من الأهداف نذكر منها:
- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية ، كما قلنا سابقا فإن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية ليس مطلقا، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة ، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة³.

¹ - بن ناصر بو طيب ، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة قاصدي مرياح ورقلة ، 2010/2011 ، ص 42.

² - ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 72.

³ - نفس المرجع ، ص 73.

- 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 و تصويبها.
 - كشف الإنحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة و المصلحة المحلية.
 - تحفيز الموظفين على الأداء الجيد و الإلتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية، وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك و ماسبتيول أنه على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية
 - الوقوف على المشاكل و المعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.
 - التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر 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.
- الأهداف السياسية: ويمكن تلخيصها فيما يلي:
- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة¹، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصاية الإدارية هنا هو الحفاظ على

¹ - علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002 ، ص227

الإرتباط 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 لأنشطتها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية ، فلا بد على الإدارة الالتزام بالقوانين عند أدائها لمهامها ، وفي حال مخالفتها اعتبر تصرفها غير مشروع ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم ، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام ، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والإمتيازات مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الإنحراف 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 وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها .

3-الأهداف المالية : بحسب القانون تتمتع الهيئات المحلية بالإستقلال المالي، هذا الإستقلال وعلى غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقا وإنما يخضع هو كذلك للرقابة ، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية تحقيقها في الجانب المالي ما يلي :

¹ - أنظر في هذا المفهوم طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3 ،

مكتبة القاهرة الحديثة، مصر ،1976.

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية. فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية ، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية ، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها¹.
 - ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة ، ويهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات ، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة².
- 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 تتجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

¹ - حمدي سليمان سحيماات القبيلات، مرجع سابق، ص 24.

² - عمار بوضياف ، (الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي)

، مجلة، الإجتهد القضائي، العدد 06 ، ماي 2009 ، ص 17.

الفصل الثاني: نطاق الرقابة الوصائية على المجالس المحلية

تمارس اسلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية ، بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية ، بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية و ألا تتجاوزها و هذا تحقيقا لأهداف الوصاية الإدارية كما أن الوصاية تسهر على السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة و ذلك تفاديا لسوء استعمال أموال الجماعات المحلية.

و نجد أنه رغم تمتع الجماعات المحلية (البلدية و الولاية) بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لا يحول دون إبعادها عن مجال الرقابة ، سواء تعلق الأمر بفئة المعينين أو فئة المنتخبين حيث لا تشكل الرقابة على فئة المعينين إشكالا كبيرا في مقابل ذلك تطرح الرقابة على الفئة المنتخبة خلافا على المستوى العلمي كون الأصل يسهل التحكم في المعين و الإشراف عليه و مراقبته فإنه و على خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين كونهم لا يعينون و لا تربطهم رابطة الخضوع و التبعية لأية جهة إدارية ، و لكن هذا لا يعني بأن فئة المنتخبين لا تخضع للرقابة إطلاقا ، بل تخضع لها في إطار ما حدده القانون ، و هذا لا يتنافى و تمتعها بالشخصية المعنوية أو الاستقلال في قيامها بصلاحياتها ، فالأصل أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالاستقلال في القيام بصلاحياتها و الاستثناء هو أن يفيد الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية.

و سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة نطاق الوصاية الإدارية على المجالس المحلية و مدى تأثيرها على استقلالية هذه الأخيرة حيث تم تقسيم الفصل الى مبحثين نتحدث في القسم الأول عن الرقابة الوصائية على الأجهزة و نتحدث في المبحث الثاني عن الرقابة الوصائية على الأعمال .

المبحث الأول : الرقابة الوصائية على الأجهزة.

تمارس السلطة المركزية رقابة وصائية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، و بالرجوع للقانون نجد تدرج السلطة المركزية المختصة بالرقابة ، كما نجد اختلاف الرقابة و وسائلها باختلاف الجهة الموصى عليها ، و كذا باختلاف القطاع و الجوانب ما إذا كانت مالية أو إدارية.

و تتخذ الرقابة الوصائية على الأجهزة في الأصل شكلين ، حيث نجد أن السلطة الوصية تمارس رقابتها على المجالس كهيئة (المطلب الأول) كما تمارس على أعضاء هذه الهيئة بصفة فردية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الهيئة ككل.

يعد الحل الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء ولكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية و وهو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها¹ .

و نظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في كل من قانون البلدية والولاية حتى لا يترك مجال للسلطة التقديرية لجهات الوصاية ، وحرصا على استقرار الأوضاع و مصالح المواطنين نص أيضا على الإجراءات والنتائج المترتبة عن الحل.

¹ - بوعمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة الجزائر 2010 ، ص 116.

الفرع الأول : حل المجالس المحلية

يعد الحل الصورة الوحيدة للرقابة الوصائية على المجالس المحلية و الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة¹.

فإذا كان إنشاء وإلغاء وحدات الإدارة اللامركزية (البلديات مثلا) من اختصاص القانون حيث يتم - عادة - بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية ، فان ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة و هيئات الإدارة اللامركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة².

حيث أن آلية الحل من أخطر الآليات الممنوحة للسلطات الوصية لذا لا يمكن أن تسند إلى جهات إدارية عادية مما دفع المشرع إلى وضع شروط لإعمال آلية الحل وهي إصدار مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده وزير الداخلية سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ليزيل المشرع بهذا كل غموض يتعلق بجهة الاختصاص الفعلية³.

و حتى لا تبقى المجالس المحلية في حالة شغور يتم خلال العشرة أيام التي تلي الحل تعيين متصرف و مساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية أما على مستوى الولاية بناء على اقتراح من الوالي يعين وزير الداخلية مندوبية ولائية تمارس الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين و التنظيمات و تنتهي مهمة كل من المتصرف و المندوبية الولاية حالما يتم تنصيب مجلس جديد أين حددت المادة 56 من قانون البلدية مدة ستة 9 أشهر لإجراء انتخابات جديدة و المادة 41 من قانون الولاية حددت أجل أقصاه ثلاث أشهر.

¹ - عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 112.

² - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 71.

³ - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري ، الجزء الأول (التنظيم الإداري) ، دار الهدى للطباعة و النشر، الجزائر ، 2008 ، ص 45 .

كما استثنى المشرع تجديد المجلس الشعبي سواء كان بلدي أو ولائي خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية و هذا يعني أن مهام المتصرف و المندوبية تستمر إلى غاية إجراء الانتخابات العامة¹.

الفرع الثاني : حالات حل المجالس المحلية.

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها و باعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على تحديد و حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في كل من قانون البلدية المادة 47 و الولاية في المادة 48 والمتمثلة في ما يلي:

-في حالة خرق أحكام دستورية : إذ تعد ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل و هذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة و هو أولى بالاحترام و بديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه الحل²

-إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس : و هي حالة مبهمه أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها و التي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية³.

-الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس : و تكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس و هي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس⁴ و بالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة و ما

1 - عمار بوضياف، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 04.

2 - عمار بوضياف ، عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ، ص454 .

3 - علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 343.

4 - بوعمران عادل، مرجع سابق ، ص 771 .

شكلها و هل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحزر استقالته بصفة فردية و هي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 45 من قانون البلدية و المادة 55 من قانون الولاية.

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم : و هي حالة تم استحداثها بموجب تعديل 2005 المتعلق بقانون البلدية و نظرا للصراعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية و نزاهة الجماعات المحلية.

إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر و الآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة و إنما تبقى من تقدير السلطة الوصية¹.

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى في حالة تطبيق أحكام الاستخلاف : و لا يعقل أن يستمر المجلس الشعبي المنتخب في عقد جلساته و دوراته و قد فقد نصف أعضائه.

-في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي و تعيق السير العادي لهيئات البلدية: هذه الحالة قد أبقى عليها قانون البلدية 11-10 دون قانون الولاية 12-07 ، و يطلق على هذه الحالة إصطلاح حالة الانسداد و لقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذا الاختلافات و طبيعته صراحة و ذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية² في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: قد يعمد المشرع و لأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

¹ - علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 642 .

² - بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص 661 .

-في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب : هي حالة جديدة تضاف إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها صلاحية الحل¹.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية - الرقابة الفردية-

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها² من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى آخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم ، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصاية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية و الولاية تختلف من حيث أسباب تفعيلها و إجراءات إعمالها والتي اختزلها المشرع في الإقالة و التوقيف و الإقصاء وهو ما سيتم التطرق إليه تباعا في الفروع التالية.

و قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي الجماعات المحلية - البلدية و الولاية - و أعضاء المجلس الشعبي ، فالأولى يخضعون للسلطة الرئاسية ، فيما تمارس على الفئة الثانية الرقابة الوصائية من طرف السلطة الوصية³.

الفرع الأول: الإيقاف.

¹ - عمار بوضياف ، عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2012، ص 11 .

² - محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، ص 117.

³ عميور ابتسام ، مرجع سابق ، ص 95.

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي¹ ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمناً لمصادقية المجالس المحلية².

فالمادة 43 من قانون البلدية تشير وبوضوح إلى أسباب التوقيف والتي حدد المشرع وصفها لكونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تسمح له أن يستمر في القيام بمهامه الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة والذي قد يقضي ببرائته و في هذه الحالة يستأنف مهامه الانتخابية مباشرة ودون أي تأخير³.

وهي ذات الأسباب المذكورة في المادة 45 من قانون الولاية الحالي باستثناء حالة التعرض للتدابير القضائية.

ويعود للوالي كجهة اختصاص سلطة توقيف عضو المجلس البلدي بقرار صادر منه أما عن عضو المجلس الولائي فيعلن وزير الداخلية توقيفه بقرار معلل منه بعد إجراء مداولة للمجلس الولائي.

ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف مايلي:

- أن المشرع أراد من وراء حصر الأسباب المؤدية إلى التوقيف إزالة الغموض الذي كان يعتري هذه الحالة في ظل قانون البلدية والولاية على السواء.

- يأتي حصر هذه الأسباب في إطار الانسجام مع النصوص القانونية الرامية إلى مكافحة كل أشكال الاستغلال غير المشروع لمنصب العضوية في المجالس المحلية إذ أصبح المنتخب المحلي لا يحمل غير معنى اللهث وراء المنصب لتحقيق المآرب الشخصية

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ،ص 265.

² محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ،ص 101.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 284.

¹ و على رأسها قانون مكافحة الفساد خاصة الجانب المالي وما يحمله من أهمية بالغة كونه عصب التنمية المحلية ومحركها الأساسي.

- ومن المسائل التي تلفت الانتباه كذلك مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس البلدي والتي يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف من دون تسبيب ودون أخذ لرأي المجلس الشعبي البلدي² وهذا دليل على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب ، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية.

. نجد في نص المادة 45 من قانون الولاية 07-12 عبارة... " يمكن " و التي تظهر أن المشرع و كأنه قد جعل أمر توقيف العضو المنتخب جوازياً بالنسبة للمجلس وهو ما يتنافى مع ضرورة اتخاذ إجراءات التوقيف بثبوت المتابعة الجزائية.

الفرع الثاني: الإقالة -الإستقالة الحكيمة-

تعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين³ والتي يرجع سببها بحسب نص المادة 54 من قانون البلدية والمادة 43 من قانون الولاية إلى التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه ، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس

¹ بوحنية قوي، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر ، مجلة فكر ومجتمع ،الصادرة عن طاكسيج.كوم للدراسات، ص 36.

² تنص المادة 32 من قانون البلدية 90-08 على أنه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه ، يصدر الوالي قرار التوقيف المعلل من بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي و ذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية. "

³ محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية مرجع سابق، ص 101.

البلدي حضورياً، كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به إلا أن المنتخب الولائي لا يحظى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس البلدي، إذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الإجراءات السابق ذكرها ودون ذكر الجهة التي يجب إخطارها مما يطرح التساؤل عن سبب حرمان أعضاء المجالس الولائية من نفس الضمانات المكرسة في قانون البلدية.

من خلال دراسة النصين المذكورين أعلاه يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية ولحد منها اقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب، ومن هنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغيب¹.

كما تثير حالة التغيب جملة من الملاحظات تتلخص فيما يلي:

- إن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة يتم معالجتها لأول مرة و إنما سبق أن أشار إليها المشرع في القانون 67-24 و القانون 69-38 المتعلقين بالبلدية و الولاية لسنة 1990.

- إذا كانت المادة 45 من قانون البلدية حصرت سبب الإقالة في التغيب عن حضور دورات المجلس الشعبي العادية في القانون الحالي، بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية لسنة 1990 المتعلقة بحالة التنافي أو عدم القابلية كسبب للإقالة الأمر الذي يدعو إلى البحث عن مصير المنتخب الذي يثبت انه في حالة من حالات التنافي أو انه غير قابل للانتخاب وما هي الصلاحيات التي يملكها المجلس الشعبي البلدي في هذا الصدد وهل تصنف هذه الحالة كسبب للإقصاء كما هو وارد في قانون الولاية الحالي إن الإجابة على ذلك تبقى في يد المشرع وحده.

¹ عميور ابتسام، مرجع سابق، ص 95-69.

الفرع الثالث : الإقصاء .

الإقصاء إجراء تأسيسي وعقابي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة¹ حيث تنص المادة 11 من قانون 10-11 " يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار ."

أما عضو المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 46 لا يكون قرار إقصائه إلا بموجب مداولة كإجراء وجوبي يجب على وزير الداخلية احترامه قبل إصداره لقرار الإقصاء . ولا تعد الإدانة الجزائية الحالة الوحيدة للإقصاء المشار إليها في قانون الولاية الحالي فقد قام المشرع بزيادة سببا آخر ويتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وهي الحالة التي أدرجها قانون الولاية لسنة 1990 من ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكيمة².

و يستنتج من نص المادة 44 من قانون 07-12 أن قرار الإقصاء يعود الى سببين الأول وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من قانون الانتخابات والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية³ وبنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم إقصاء العضو الذي ثبت أنه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه و يحق للعضو المعني بالإقصاء الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة⁴.

¹ بوحنية قوي ، فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر ، مرجع سابق، ص، 36.

² أنظر المادة 31 من قانون البلدية 08-90 و المادة 40 من قانون الولاية 09-90.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ، ص 327.

⁴ أنظر المادة 01 من قانون 01-98 ،المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله.

مما تقدم يتضح أنّ المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في قانون البلدية 10-11 بشيء من الاقتضاب أين يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي و تهميش دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في قانون البلدية 08-90.

كذلك يتضح من نصوص قانون الولاية 07-12 توسيع سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بضمّ سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية كحالة وحيدة عرفها النظام القانوني للجماعات المحلية قبل صدور قانوني البلدية والولاية الجديدين.

المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية .

يعد هذا النوع من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية ، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالا ، و تقع رقابة السلطة التنفيذية على أعمال المجلس سواء كان العمل مخالفا للقانون أم كان غير ملائم ، و تبرز مظاهر و صور تلك الرقابة في إجراءات المصادقة و الإلغاء و الحلول.

و سنتطرق إلى هذه الإجراءات و كيفية تطبيقها على كل من مجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي .

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

تمارس على أعمال و تصرفات و مداورات المجلس الولائي العديد من صور الرقابة من جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية ، أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا.

الفرع الأول: المصادقة.

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية و الذي يتقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون و لا يتعارض مع المصلحة العامة و أنه يجوز تنفيذه¹.

و الرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى و لو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية ، كذلك فإن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق ، و كذلك فإن هذا القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلاً للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضرراً في الحال² فهو مثل في التطبيق العملي ما يشبه الرخصة المسبقة ، فالمجالس المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقاً بموافقة سلطة الوصاية.

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

و المصادقة الصريحة تكون في الحالات التي يشترط فيها القانون لنفاذ قرارات و مداورات المجلس الشعبي الولائي مصادقة السلطة الوصية و المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية.

¹ - عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراة : الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، جامعة عين شمس، مصر، 1973، ص 169..

² - عميور إبتسام ، مرجع سابق، ص، 104.

فالقاعدة العامة تقضي بإعتبار مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية¹ ، و هذا ما يسمى بالمصادقة الضمنية ، و التي يقصد بها أن يحدد المشرع عادة مدة معينة يجب خلالها على الجهة المختصة بالوصاية إقرار التصرف أو التصديق على قرار ، بحيث إذا انتهت المدة دون اعتراض منها يكون بمثابة دلالة ضمنية من جهة الرقابة بإقرار هذا التصرف أو الموافقة الضمنية على القرار.²

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 شهران -02- مداوات المجلس الشعبي و المتضمنة ما يأتي : - الميزانيات و الحسابات

- التنازل عن العقار و اقتنائه و تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات و الوصايا"

و تجسد هذه المادة التصديق الصريح ، و من خلال ذلك ضرورة خضوع هذه المداوات للمصادقة سواء ضمنية أو الصريحة توجي إلى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت و إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة ، و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف رئيس المجلس الولائي ، و هذا ما يوحي بوجود تخوف لدى السلطة الوصية من فتح باب التدخل و التقرير أمام المجالس المحلية و منحها سلطات واسعة في اتخاذ القرارات ، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة مما يعني قصورها الذي يتعارض مع منحها الاستقلالية الكاملة . و عليه فالتصديق إذن هو تلك الوسيلة الوقائية و التي تسبق تنفيذ القرار و التي

¹ - المادة 54 من قانون الولاية.

² عميور إبتسام ، مرجع سابق، ص، 104.

تسمح بتقاضي الخطأ الذي قد يؤدي تنفيذه إلى تسبب ضرر للغير ، فهي وسيلة تحمي الإدارة و المتعامل معها في آن واحد من تنفيذ القرارات المخالفة للقانون¹.

الفرع الثاني: البطلان - الإلغاء -

البطلان وسيلة لاحقة لأن السلطة الوصية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام ، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصية بالإلغاء إلا بسيطا و مجردا ، و لا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف ، و لا يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرار بالإلغاء أو تمتع عن إصداره².

فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لا مركزية من طرف جهة الوصاية و ذلك لمخالفته القانون.

و ينعقد الإختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا.

أ- البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بطلانا مطلقا و بحكم القانون المداوات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية:

- . المداوات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات .
- . المداوات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- . المداوات غير المحررة باللغة العربية.

1 عميور إبتسام ، مرجع سابق، ص، 105.

2 عادل محمود حمدي ، مرجع سابق، ص ، 177.

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

. المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي¹.

و عليه يتم الإلغاء بهذه الصورة لإحدى الأسباب التالية:

• عدم الإختصاص : حيث تعتبر غير قانونية و باطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي إذا ما كانت متجاوزة و خارجة عن صلاحياته و اختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي و الموضوعي.

• مخالفة القانون : و يقصد بالقانون هنا معنى واسع يشمل كلا من الدستور ، القانون و التنظيم و إقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي إنما يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة و ضمانا و سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون.

• مخالفة الشكل و الإجراءات : حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية و الاستثنائية و الاجتماعات و الجلسات القانونية و التي يعقدها المجلس خارج مقره ، أو غير المحررة باللغة العربية. و لإقرار البطلان يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا².

ب- البطلان النسبي:

سعيا لشفافية و نزاهة العمل الإداري و مصداقية التمثيل الشعبي نصت المادة 57 من قانون الولاية على أنه: " يمكن أن تلغى المداولات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معنى بقضية موضوع المداولة إما بإسمه الشخصي أو كوكيل و كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوم التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو

1 أنظر المادة 53 من قانون الولاية 07/12.

2 المادة 53 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية.

مكلف بالضريبة في الولاية و له مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موسى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

و يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداولات ، و ما يلاحظ من خلال الأمر 38/96 المتضمن قانون الولاية و القانون 09/90 أن البطلان المطلق أو النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية¹ و هذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة من قبل السلطة الوصية من خلال استغلال سلطة الإبطال في قمع كل المداولات و القرارات التي تتخذها الجماعات المحلية ، إلا أنه و من خلال قانون الولاية الجديد 07/12 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي ، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الإختصاص في الحكم و هذا يخفف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف السلطة الوصية و يفتح المجال أمام الرقابة القضائية على الأعمال الإدارة ، و هذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية و مستقلة عن الإدارة و عن ضغوطها.

الفرع الثالث : الحلول

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بأعمال معينة خلال مدة محددة ، و ذلك تنفيذا للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها ، ففي هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ و تنظيم المشروع المحلي، و هو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية ، و هذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الإختصاص .

فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية.

1 أنظر المواد 51،52،53 من قانون 09/90 المتعلق بالولاية.

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 الوصية¹ أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية .

فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون ، و بما لا يتعارض مع استقلال و حرية الهيئة المحلية ، و كما يقول ماسبيتيول فإن هناك حالات تتعاضد فيها الهيئات اللامركزية عن العمل أو ترفض أداء الخدمات أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة في هذه الحالة و تلك فإن العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية و ذلك ما هو إلا احتراما للمشروعية².

و يمكننا استشفاف الحلول في قانون الولاية الجزائري من خلال نص المادتين 168-169 على التوالي ، دون اختلاف في الحالات التي تم النص عليها في ظل القانون 09/90 . و يعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا و وفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية -وزارة الداخلية - محل الجماعات الإقليمية (المجلس الشعبي الولائي) ، و هنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير ، فمارسته أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية ، غير أنه يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين و لتنظيمات خاصة المتعلقة منها بالجانب المالي ، إذ تعتبر هذه الوسيلة أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الانهيار و التوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة لها قانونا .

¹ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، الطبعة 01 ، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، 2011، ص39،

² عميور ابتسام ، مرجع سابق، ص، 108.

لكن بالمقابل نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير على استقلالية الجماعات المحلية عند أدائها لمهامها ، فالإدارة المحلية و تطبيقا لمبدأ الملائمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه و وقت تدخلها و كيفية ذلك ، و عليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقا لهذا المبدأ، ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.

إن المجلس الشعبي البلدي و على غرار المجلس الشعبي الولائي يخضع هو كذلك للرقابة الوصائية على أعماله من طرف الوالي ، و تتمثل هذه الوصاية أساسا في رقابة التصديق بنوعيه و البطلان و الحلول.

الفرع الأول: المصادقة

تخضع مداورات المجلس الشعبي البلدي للرقابة الوصائية ، و تتجسد هذه الرقابة في رقابة الوالي الذي يتمتع بسلطة واسعة سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة و هذا في حدود ما نصت عليه المادتين 57 و 58 من قانون البلدية.

أ- المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية : " لا تنفذ مداورات المجلس الشعبي البلدي التي

تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

. الميزانيات و الحسابات.

. قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.

. التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

. اتفاقيات التوأمة .¹

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة 58 من قانون البلدية و هي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولات لدى الولاية ، و الملاحظ أن المشرع عمد خلال هذه المادة إلى تخفيف من شدة المصادقة الصريحة و ما قد ينجر عنه من تباطئ و تعطيل للنشاط الإداري ، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت لمصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية ، و هو ما يعني أن المداولات تنفذ و لو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوم.

ب- المصادقة الضمنية : لقد نص القانون البلدي طبقا للمادة 56 منه على مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة و سارية المفعول بعد مرور 21 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداولات المستثناة قانونا كما سبق و أشرنا إليها في المادة 57 ، و تكون المصادقة الضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية ، و هنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة و يجب أن يكون قرار الرفض مسببا و أن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا و فوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة ، فالمصادقة عمل إداري منفصل عن العمل اللامركزي المشمول بالمصادقة ، و تملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو رفضه دون أن تعدل في قرارات أو مداولات المجالس الشعبية البلدية.

إن ضرورة خضوع هذه المداولات للمصادقة مهما كان شكلها - بعد فوات المدة المقررة قانونا و ذلك لفحص مشروعيتها بالنسبة للأمور العادية و إذا لم تكن المصادقة صريحة فغنها تكون ضمنية بعد فوات 30 يوما - توحى الى اتساع مجال الرقابة الوصائية بحيث ضيقت و إلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية المنتخبة و نجد ذلك واضحا خاصة عندما لا تكتسب هذه القرارات قوتها القانونية الكاملة إلا بعد انتهاء المدة القانونية و

¹ أنظر المادة 57 من قانون البلدية 10/11.

ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف المجالس المحلية ، و هذا يبين التضييق في منح السلطات الواسعة لاتخاذ القرارات من طرف هذه الأخيرة ، أي أن الإدارة المركزية لا تزال ترى أن الجماعات المحلية عاجزة عن التسيير المحكم للإدارة بل هي عاجزة عن تولي سلطة اتخاذ القرار كاملة.¹

الفرع الثاني : البطلان - الإلغاء -

و البطلان يتخذ شكلين ، إما بطلان مطلق أو بطلان نسبي.

1- **البطلان المطلق:** تعتبر باطلة بحكم و بقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 59 من قانون البلدية و التي نصت على مايلي: " تعتبر باطلة بحكم القانون :
 . مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
 . المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية و الغير مطابقة للتنظيمات.
 . المداولات غير المحررة باللغة العربية.
 يصرح الوالي بموجب قرار ببطلان المداولة"²

و عليه نجد أن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية و احترام التدرج الهرمي في الدولة و ذلك باحترام كل من الدستور ، القانون، التنظيم، المراسيم التنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية...

2- **البطلان النسبي:** نصت المادة 60 من قانون البلدية إعمالاً لمبدأ نزاهة التمثيل الشعبي ، و ترسيخاً لشفافية العمل الإداري على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الذين لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء.
 و تبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معلل صادر عن والي الولاية و ذلك خلال مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية ، و لقد سمحت المادة 61 للمجلس بالطعن

¹ عميور ابتسام ، مرجع سابق، ص، 11.

² أنظر المادة 59 من قانون البلدية 10/11.

قضائياً بواسطة الرئيس في قرارات الوالي التي تتعلق بإلغاء المداولات -دعوى الإلغاء- و هذا راجع إلى استقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية و تأكيداً لطابعها اللامركزي¹.

الفرع الثالث: الحلول

يقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التي لم يتم بها لتجنب الإهمال و الحفاظ على المصلحة العامة المحلية ، و يعد الحل أخطر أنواع الرقابة على حرية و استقلال المجالس الشعبية البلدية حيث يحل الوالي محل المجلس في إصدار القرارات نيابة عنه ، و يكون تدخل الجهات الوصية طبقاً لإجراءات التي يحددها القانون سيما منها ما جاءت به المواد 100-101-102 من قانون البلدية ، و لن الحل يعد إجراء استثنائياً يجب أن تتوفر على مايلي:

. وجود نص صريح يوجب على المجلس أو الهيئة القيام بعمل معين .

. أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً و يكون امتناعه عن عمل غير مشروع.

. أن تقوم سلطة الرقابية بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحل و منحها مهلة محددة رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحل و المساس باستقلالها و تتحمل المسؤولية على الأضرار الناجمة عن عملية التحول.

وللوالي سلطة الحل في المجالات التالية:

- أن يتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن و السلامة إذا كان الأمر يتعلق بجميع البلديات في إقليم الولاية أو جزء منها ، و في حالة عدم قيام البلدية بها و في حالة الاستعجال يمكن للوالي أن يقوم بإجراء الحل في بلدية واحدة بعد انتهاء الأجل المحدد في الإعذار الذي يقدمه الوالي إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

¹ أنظر المادة 60 من قانون البلدية 10/11.

- يمكن للوالي أن يسجل تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي في ميزانية البلدية كما تستطيع جهة الرقابة أن تتصرف حكماً من أجل تغطية امتناع المجلس الشعبي البلدي عن القيام بعمل.
 - كما يتدخل الوالي لضبط توازن الميزانية عند إعدادها و يعمل على امتصاص العجز عند التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك و الإذن بالنفقات اللازمة.¹
- و من خلال هذا تتجلى أهمية الحلول في حال إهمال رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعرض الهيئة المحلية لعدم الانتظام أو التوقف ، مما يلحق أضراراً بالسكان المحليين إذ أن الهدف من الحلول هو العمل على احترام مبدأ المشروعية ، و الحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية و بين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية ، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام و الأمن العموميين ، لذا وجب على السلطة الوصية أن تتخذ الإجراءات اللازمة التي تضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة ، و هذا تحت عنوان الحلول ضمن الأشكال التي حددها القانون²
- و لكن يثار التساؤل هنا عن الجهة المسؤولة عن الأعمال التي تمارسها سلطة الوصاية في إطار الحلول و تلحق ضرراً بالغير ؟ مما يمكن القول أنه في هذه الحالة أن البلدية تبقى وحدها المسؤولة عن التعويض كون سلطة الوصاية تقوم بالعمل باسم الهيئة المحلية.

¹ أنظر المواد 100-101-102 من قانون البلدية 10/11.

² عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 182.

الخاتمة

يقوم النظام اللامركزي على أهم المقومات الأساسية المتمثلة في استقلالية الجماعات المحلية عن الجهات المركزية، لكن هذا لا يقصد به الاستقلال التام ، بل تبقى الجهات اللامركزية تحت إشراف و وصاية السلطات المركزية ، و هذه العلاقة أو الصلة التي تربط الجهات المركزية بالادارات اللامركزية هي مثار جدل لما لهذه الأخيرة من آثار على الأشخاص ، و أعمال ، و من أجهزة الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، و أصبحت هذه الرقابة تواجه في بعض الأحيان المبادرات الفردية للمجالس الشعبية و تعوق تقدم التنمية و تعرقل اشباع حاجات الأفراد و تلبيتها ، كون الجهات المركزية تتمتع بصلاحيات واسعة تجعلها في مركز أقوى من أعضاء المجالس المحلية ، حيث يخضع أشخاص هذه المجالس للرقابة .

إذ أن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحظى الجماعات المحلية بالتموقع الايجابي الذي يمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية.

إذ يتضح من قانون البلدية والولاية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية ، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية.

مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة ولا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب.

فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات المحلية في الاضطلاع بدورها التنموي على مستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها.

مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية خاصة الرقابة المسطرة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل وما تمثله من خطورة على

المجالس المحلة باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية. -

مما سبق يتبين أن الإطار القانوني لنظام الرقابة الوصائية قائم على علاقة تحكمية بين

السلطة الوصية والهيئات المحلية وهذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون البلدية والولاية الحاليين كما يلاحظ أيضا غياب الرقابة الحزبية هذه الأخيرة ت ا رجع دورها يشكل كبير وتضائل مفعولها بشكل يكاد لا يظهر على الساحة ومرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب وتغليب المصالح الشخصية على حساب مصلحة المواطنين والتنمية المحلية.

وفي الأخير يمكن القول أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وحاولت الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى بعض المقترحات والتي من أهمها ما يلي:

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

- قائمة المصادر و المراجع -

أولا / المصادر:

النصوص التشريعية و التنظيمية.

- 1) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، سنة 1996، المعدل بالأمر رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية، العدد 25، سنة 2002، المعدل والمتمم بالأمر رقم 08-09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية، العدد 63، سنة 2008.
- 2) القانون العضوي رقم 89-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 20 يوليو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 43، سنة 2011.
- 3) القانون العضوي رقم 12-01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 01، سنة 2012.
- 4) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، سنة 2011.
- 5) القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، سنة 2012.
- 6) القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 15، سنة 1990.

ثانيا/ المراجع باللغة العربية:

الكتب العامة.

- 1) أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط5 ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009 .
- 2) جورج فوديل ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان ، ط 1، 2001 .
- 3) حمدي سليمان سحيمات القبيلات ، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، دراسة تحليلية تطبيقية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 1998 .
- 4) محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية و القضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة ، الطبعة 01 ، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، مصر، . 2011
- 5) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، د ط، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004 .
- 6) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري ، الجزء الأول (التنظيم الإداري) ، دار الهدى للطباعة و النشر ،الجزائر ، 2008.
- 7) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية ، ط1 ، دار وائل للطباعة والنشر ، الأردن.
- 8) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2 ، الجسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007.
- 9) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة ، د ط ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1988.
- 10) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية : الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، ط 1، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2004.

الكتب المتخصصة.

- 1) بو عمران عادل ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، عين مليلة الجزائر 2010.
- 2) عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديرية في مصر ، دراسة مقارنة ، مكتبة سيد عبد الله وهبة، القاهرة ، طبعة 1939.
- 3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2012.
- 4) _____، شرح قانون البلدية ، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2012.
- 5) عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، د ط ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984.

ثالثا / الرسائل الجامعية

رسائل الدكتوراه

- (1) عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة دكتوراه ، جامعة طنطا ، كلية الحقوق ، مصر 1973.
- (2) مختار بوشيبة ، مظاهر السلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الإقتصادية، دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، بن عكنون ، الجزائر 1990.

رسائل الماجستير/الماستر

- (1) إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة، 2013/2012 .
- (2) إبراهيم رابعي ، استقلالية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير ، جامعة عنابة ، كلية الحقوق.
- (3) جلول عبه، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2013/2012 .

رابعا/ المقالات العلمية

- (1) بكر القباني ، (الوصاية الإدارية) ، مجلة القانون و الإقتصاد، السنة 52، بيروت 1984.
- (2) عبد الحليم بن مشري، (نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر)، مجلة الإجتهاد القضائي، العدد السادس، 2009 .
- (3) عبد المجيد فياض : (الوصاية و مظاهرها على الهيئات الامركزية المحلية في مصر) ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، العدد الرابع ، السنو 13 ، أكتوبر ديسمبر 1969.
- (4) عمار بوضياف، (الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي) ، مجلة الإجتهاد القضائي ، العدد 06 ، ماي 2009 .
- (5) بوحنية قوي ، الإدارة المحلية من منظور مقارن : دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا وبريطانيا والجزائر، 2011 www.bouhania.com

6) بوحنية قوي ، (فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر)، مجلة فكر ومجتمع ،الصادرة عن طاكسيج.كوم للدراسات.

7) مسعود شيهوب ، (المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة ، مجلة مجلس الدولة)، العدد 12، 1998.

8) مصطفى فهمي أبو زيد، (نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن)، مجلة العلوم الإدارية ، السنة الثالثة ، العدد الأول ، يونيو 1961.

المراجع باللغة الأجنبية

- 1) René Chapus: droit administratif général delta, 9^{eme} édition, tome paris 1995.
- 2) Charl Desbache , **Institution administratif** , 2^{eme} édition ,dallozparis,1972.

رقم الصفحة	فهرس الموضوعات
أ - ج	مقدمة
4	الفصل الأول: ماهية الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية
4	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية على المجالس المحلية.
5	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية
5	الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية
10	الفرع الثاني: خصائص الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.
13	المطلب الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.
13	الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية
14	الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية
16	المبحث الثاني: تكييف الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.
17	المطلب الأول: نماذج الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.
17	الفرع الأول النموذج الإنجليزي للرقابة الوصائية.
21	الفرع الثاني: النموذج الفرنسي للرقابة الوصائية.
29	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية على المجالس المحلية.
29	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية و أهميتها.
31	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.
35	الفصل الثاني: نطاق الوصاية الإدارية على المجالس المحلية
36	المبحث الأول: الرقابة الوصائية على الأجهزة
36	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الهيئة ككل
37	الفرع الأول: حل المجالس المحلية
38	الفرع الثاني: حالات حل المجالس المحلية.
40	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية - الرقابة الفردية -

41	الفرع الأول: الإيقاف.
42	الفرع الثاني: الإقالة - الإستقالة الحكيمة -
44	الفرع الثالث: الإقصاء .
45	المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية .
45	المطلب الأول الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.
45	الفرع الأول: المصادقة.
48	الفرع الثاني: البطلان - الإلغاء -
50	الفرع الثالث: الحلول
52	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
52	الفرع الأول: المصادقة
54	الفرع الثاني: البطلان - الإلغاء -
55	الفرع الثالث: الحلول
57	الخاتمة
59	قائمة المصادر والمراجع
63	فهرس الموضوعات

ملخص

يشكل موضوع الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة أحد أهم الموضوعات التي تشغل بال الباحثين والدارسين للعلوم القانونية، وذلك لما للهيئات المحلية من علاقة مباشرة بالمواطن، باعتبارها تتمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرار وهذا ما قد يجعلها تتعسف فيما منحها اياه القانون صراحة لذلك كان من اللازم خضوعها لرقابة السلطة المركزية التي يقع على عاتقها ضمان الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، غير أن الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية اللامركزية والمعروفة بسلطة الوصاية، لا يجب أن تتعدى الحدود التي يرسمها القانون وإلا تحولت السلطة المركزية إلى سلطة منتهكة للحقوق والحريات بدل أن تكون ضامنة لها.

والسلطة الوصائية إذا ما مورست في حدود ما يسمح به القانون فإنها تكون فعالة في حماية الأفراد داخل المجتمع الأمر الذي يسهم في تطور الدولة وتقدمها وإشباع المزيد من حاجيات مواطنيها.