



جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



الإطار القانوني المقيد لنظام ممارسة
الوصاية الإدارية على المجالس المحلية

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون اداري

الأستاذ المشرف :

زرقيني راضية

إعداد الطلبة :

✓ باي حسين

✓ اللاحق يمينة

أعضاء لجنة المناقشة :

اللقب و الاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
د. لعراية منصف عبد العزيز	أستاذ محاضر - أ -	جامعة الوادي	رئيسا
أ . زرقيني راضية	أستاذ مساعد - أ -	جامعة الوادي	مشرفا و مقرا
أ . نزلي غنية	أستاذ مساعد - أ -	جامعة الوادي	مناقشا

الموسم الجامعي : 2022/2021

شكر و عرفان

نشكر الله عز وجل على توفيقه لنا في إتمام انجاز هذا العمل المتواضع ، وتيسير سبيل البحث فيه ، وبعد من باب إهداء الفضل لأهله :

لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى

الدكتورة: زرقيني راضية،

التي تفضلت بالإشراف على هذه المذكرة، ذلك لسمو خلقها وعظيم فكرها ، فقد مدتنا من

منابع علمها بالكثير، وكانت لتوجيهاتها وإرشاداتها الأثر العظيم في إخراج هذا الجهد،

فلها منا كل الشكر والتقدير.

لا نملك إلا أن نتقدم بشكرنا وامتناننا أيضا إلى كل الأستاذة الذين ساهموا في تدريسنا،

وكل من قدم لنا يد المساعدة،

وحضانا باهتمامه و شجعنا ووقف بجانبنا طيلة إعداد هذه المذكرة،

فإلى كل من خصنا وقتا، أو أسدى نصحا، أو أبدى رأيا، أو قدم مشورة،

فقلوبنا مجودة لكم بالعرفان،

ولكم منا جزيل الشكر وعظيم الامتنان، وجزاكم الله عنا كل خير.

الإهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أنهدانا الله
إلى من ربياني صغيرا و شمالاني بعظيم عطفهما كبيرا
و من جعل مشواري العلمي ممكنا رمزا العطاء و الالهام
والذي الكريمين أطال الله في عمرهما
و أكرمهما بكامل الصحة و العافية
إلى إخوتي الأعزاء دون استثناء حفظهم الله
و بارك فيهم

إلى أصحاب الفضل من أهل العلم ، إلى جميع معلمي وأساتذتي في كل مراحل
تعليمي، عرفانا بما بذلوه من جهد،
إلى كل طاقم كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الوادي
إلى الأخت اللاحق يمينة زميلتي في هذا العمل
إلى كل زملائي و أصدقائي
إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل .

حسين

الإهداء

إلى أمي الحبيبة التي تشاركني أحزاني وأفراحي وطالما ضحت لأجلي
حفظها الله و أطال في عمرها

إلى روح والدي الحبيب الذي تغمده الله برحمته وأسكنه فسيح جناته
إلى أختي الغالية حياة و كل إخوتي و أخواتي

الذين جعلوني أرى الدنيا بألوان الخير و الفرح و منحوني الثقة و الارادة أدامنا الله
لبعضنا

إلى جميع معلمي و أساتذتي الكرام، و كل من علمني حرفا ولم يبخل علي بالنصيحة
إلى شهداء الجزائر الأبرار و فلسطين الأبية
إلى الأخ باي حسين زميلي في هذا العمل الذي كان
بمثابة السند لي.

يمينة

قائمة المختصرات :

1 – باللغة العربية :

- 1) ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
- 2) ج : الجزء
- 3) ط : الطبعة
- 4) ج.ر : الجريدة الرسمية
- 5) ص : الصفحة
- 6) د.س : دون سنة
- 7) ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

2 – باللغة الفرنسية :

1) p : page

مقدمة

يبدو أن 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، و عليه فإن 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 و يقوم 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.

و لهذا جسد المؤسس الدستوري الجزائري من المجالس الشعبية المنتخبة ، الإطار المؤسسي الذي يعبر فيه المواطن عن إرادته محليا، وفضاء لمشاركته في تسيير الشؤون العمومية، حيث يساهم المجلس إلى جانب الدولة في تسيير هذه الشؤون، لاسيما في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمن وترقية الإطار المعيشي للمواطن، فالمجلس يساهم في مختلف الميادين المتعلقة بحياة المواطنين حيث تتمتع المجالس الشعبية بصلاحيات واسعة تمس جميع المجالات ضمن الإطار المحلي، وهذا راجع لكون المشرع قد انتهج في تحديده لاختصاصات المجلس النموذج الفرنسي، حيث أخذ بمبدأ عدم حصر هذه الصلاحيات، وكرس عمومية مجال اختصاصهم، وهذا ما من شأنه الاستجابة لكافة الانشغالات المحلية، دون انتظار تدخل الدولة

بحكم أن سبب وجودها، هو التكفل بكافة مشاكل المواطنين على المستوى المحلي، و رغم أهمية مبدأ الانتخاب في تدعيم استقلالية المجلس المنتخب، إلا أنه من الناحية العملية يرتب هذا المبدأ نتائج سلبية، أبرزها تلك المتعلقة بضعف أغلبية المنتخبين من حيث المستوى العلمي والكفاءة، وعدم قدرتهم على ممارسة الصلاحيات التمثيلية، وهذا بسبب افتقارهم إلى الكفاءة والخبرة اللازمة، مما يفتح المجال واسعا أمام تدخل السلطة المركزية، إلا أنه وتحقيقا للمصلحة العامة أخضعها المشرع للرقابة الوصائية و ذلك حتى لا تتعسف في ممارسة سلطاتها، وحتى لا تتجاوز حدود اختصاصاتها ، إذ يعتبر هذا التدخل الوجه الآخر المقابل لاستقلالية تلك المجالس المنتخبة، خاصة وأن هذه الحرية ليست مطلقة، وإنما تخضع لضوابط وحدود حتى لا تخرج عن سيطرة السلطة المركزية أو اللامركزية، لذلك عندما يكون الاستقلال نسبي، تبقى العلاقة قائمة بين السلطتين كي تتمكن من مراقبة أداء المجلس لاختصاصاته التمثيلية، تحت إشراف السلطات المركزية بما يحقق التجانس لعمل هذه المؤسسات، ويدعم وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا.

و تتجلى أهمية دراسة الموضوع بإعتباره أحد أهم مواضيع الإدارة المحلية والبعد الذي يحظى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم و ذلك من خلال التحولات السياسية والمعطيات الدولية والوطنية التي تشهدها الجزائر خاصة في مجال الإصلاحات الادارية والتي جعلت اصلاح الجماعات الاقليمية من أكبر الأهداف التي تعمل على تحقيقها مختلف تلك الدول وعلى صعيد داخلي اهتم المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية ، ومحاولة تدارك جملة النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية والولاية .

لهذا، فإن دراسة هذا الموضوع له أهمية بالغة من الناحية العلمية و العملية ، فمن الناحية العلمية يقدم هذا البحث دراسة تحليلية لأطر القانونية و مدى ضبطها و المتعلقة بالرقابة الإدارية على الولاية و البلدية في الجزائر و عليه ركزنا في البحث علي الإطار التشريعي المقيد الذي ينظم هذه الرقابة ، لنقف على أهم التعديلات القانونية الجديدة التي تدخل في إطار إصلاحات البلاد، و

نقيس مدى إنسجامها و مواكبتها للتحويلات المتسارعة في الجزائر من أجل مواكبة الأوضاع الراهنة.

و من **الناحية العملية**، يستوجب دراسة نظام الرقابة الإدارية الممارس على الولاية و البلدية لمعرفة مدى تقييد المشرع لوسيلة الوصاية على تلك الجماعات و بالتالي تحقيقها لمتطلبات الديمقراطية، وقد يكون هذا البحث مرجع لكل باحث علمي متخصص في الميدان، كما يمكن للقائمين على الولاية و البلدية أن يستفيدوا من هذا البحث و لا سيما لضبط علاقتهم مع السلطة المركزية.

ولهذا فإن دراسة الموضوع في حد ذاته يسعى إلى تحقيق **الأهداف** التالية:

وقد اقتصر **أهداف** هذه الدراسة على بيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07، وبيان انعكاس هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال استقراء النصوص القانونية الواردة في كل من قانون البلدية والولاية الحاليين.

ويكتسي هذا الموضوع مجموعة من الأهداف التي تسعى إليها الدراسة وذلك في محاولة لاستكمال مسار البحث في هذا الموضوع والذي سبقنا إليه أساتذة وباحثون، كما تتجلى لنا أهداف الدراسة في توضيح ما يلي :

- الوصول إلى أهم قيود ممارسة الوصاية الإدارية التي قررها ونظمها المشرع الجزائري وكيفية تجسيدها على أرض الواقع، من خلال فرضها على الجماعات المحلية باعتبارها حلقة وصل بين الإدارة والمواطن، وذلك لقربها المباشر من الأفراد المحليين.

- بيان درجة الوصاية الممارسة على الجماعات الإقليمية، ببيان انعكاس ذلك على أعضاء المجالس وعلى أعمالها وعلى المجلس كهيئة.

- تحديد أهم الآثار المترتبة عن ممارسة الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية .

وقد دفعتنا لاختيار هذا الموضوع أسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

أما عن الأسباب الذاتية التي دفعتنا إلى تناول هذا الموضوع فهي رغبتنا وميولنا إلى دراسة مواضيع القانون الإداري من بينها موضوع بحثنا باعتبار أن الوصاية الإدارية تدخل ضمن موضوعاته، وكذا رغبتنا في تحسين مهارات البحث العلمي.

أما عن الأسباب الموضوعية فتتمثل في التعمق أكثر في مجال الوصاية الإدارية وذلك بمحاولة إظهار قيود ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى معرفة المستجدات القانونية، التي جاء بها قانوني الولاية والبلدية الجديدين فيما يتعلق بآليات الوصاية على المجلس الشعبي البلدي والولائي، والوقوف على حجم الرقابة الممارسة على الجماعات الإقليمية.

أما الصعوبات التي واجهتنا في اعداد هذه المذكرة ، فتتمثل أساسا في قلة المؤلفات الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري للجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل قانون الولاية و البلدية الجديد مع قلة المراجع المتخصصة و الدراسات القانونية التي تتعلق بالوصاية الإدارية على المجالس المنتخبة كموضوع مستقل بذاته.

وعليه يمكن الإشارة لبعض الدراسات السابقة حول موضوع البحث حيث لم نتناول هذا الموضوع بصفة مستقلة ، نذكر أهمها:

1 - خديجة لعريبي ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون الجديد ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق ، جامعة العربي بن مهيدي ، ام البواقي ، 2013/2012.

2 - فوزية غردة ، وفاء شليغم ، الاطار القانوني لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر ، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر ، تخصص القانون العام المعمق ، جامعة محمد الصديق بن يحي ، جيجل ، 2019/2018 .

و منه فان تركيز الدراسة على نظام الرقابة التي تتولى ممارستها السلطة المركزية على المجالس المحلية و ما يثيره هذا النوع من الرقابة من اشكاليات ، يضعنا امام إشكالية رئيسية مفادها :

إلى أي مدى تم تقييد ممارسة الوصاية الادارية على المجالس الشعبية المحلية ؟

و انطلاقا من هذه الإشكالية قمنا بطرح التساؤلات الفرعية الآتية :

- ما المقصود بنظام الوصاية الإدارية ؟
- ماهي السلطات المخولة بممارسة الوصاية و القيود الواردة على ممارستها ؟
- ما هو نطاق تدخل السلطة الوصية في عمل المجالس المنتخبة ؟

و لإن موضوع الدراسة هو الذي يحدد طبيعة المنهج المتبع، فرضت علينا الاعتماد على المنهج الوصفي و التحليلي و ذلك من خلال وصف آليات ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية و تحليل نظام الوصاية الإدارية و بيان حدودها و تقييدها من طرف المشرع القانوني .

و عليه قد سرنا في بحثنا هذا وفق خطة نحسبها مناسبة للموضوع ، حيث قمنا بتقسيم الدراسة الى فصلين حيث تناولنا في الفصل الأول الاطار المفاهيمي لنظام الوصاية الإدارية ، و يتضمن بدوره مبحثين ، الأول تناولنا فيه مفهوم الوصاية الإدارية و الثاني تطرقنا فيه الى الجهات القائمة بالوصاية و ضوابطها ، اما الفصل الثاني فخصصناه لدراسة حدود تدخل السلطة الوصية في عمل المجالس المنتخبة ، حيث قسمناه إلى مبحثين ، تناولنا في المبحث الأول رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي و في المبحث الثاني تطرقنا إلى رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي .

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي لنظام الوصاية الإدارية

تحظى الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة بمكانة متميزة بين موضوعات علم الإدارة والقانون الإداري ، لكونها تمثل أحد أهم ضمانات دولة القانون وأحد الأدوات المعتمدة لمكافحة الفساد، حيث إن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق، لأن هذا القدر من الاستقلال سيؤدي إلى زعزعة وحدة الدولة وولتفادي هذا الخطر فإن المجالس المحلية تمنح استقلالاً يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها في إشباع الحاجات العامة، إذ تخضع المجالس المحلية لرقابة وإشراف السلطات المركزية، و لهذا فاعن الوصاية الإدارية أحد أهم صور تلك الرقابة ، فهي رقابة استثنائية بكل المقاييس من منطلق فرضها على سلطات ادارية مستقلة ، حيث تعد تلك الرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية، فهي غير مقتصرة على الإدارة العليا فقط ، بل وتمتد أيضا على مستويات الإدارة المتوسطة و الدنيا، مع العلم أن هذه الرقابة لا تكون على شاكلة واحدة بل تتسع أو تضيق أو تكون بين هذا و ذاك وهذا راجع لعدة عوامل أهمها إختلاف السلطات المخولة للرؤساء على مستويات التنظيم.

وعليه فإن فهم مدلول هذه الرقابة وتبيان خصائصها و أهدافها و التعرف على ضوابطها أمر ضروري، إذ لا يعقل أن نتناول بالدراسة تطبيقات هذه الوصاية في المنظومة القانونية الجزائرية قبل التعرف على مفهومها و ضوابطها ، وهو ما عمدنا إلى بيانه وتفصيله من خلال هذا الفصل والذي سوف نتناوله في مبحثين ، حيث تطرقنا في المبحث الأول الى مفهوم الوصاية الإدارية الذي تضمن مطالب من اجل التفصيل في تعريف الوصاية قانونا و فقها و السمات التي تتميز بها و الأهداف الواجب تحقيقها ، اما المبحث الثاني فقط تضمن الجهات القائمة بالوصاية و ضوابط ممارستها و الذي تضمن تحديد و معرفة الجهات القائمة بالوصاية سواء على الجهات المركزية و اللامركزية و تبيان القيود الواردة على ممارستها لتلك الوصاية مع توضيح لخضوع كافة قرارات الجهات الوصية لرقابة القضاء الإداري .

المبحث الأول

مفهوم الوصاية الإدارية

إن تحديد مفهوم الوصاية الإدارية لاقى جدلا كبيرا بين فقهاء القانون الإداري، وذلك لارتباط الوصاية الإدارية بجملة من المحددات الإدارية القانونية، و لذلك بات من الصعب إيجاد مفهوم واحد متفق عليه¹ ، و قبل التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية لا بد أن نشير إلى أن بعض الفقهاء يرفضون استخدام مصطلح " الوصاية " بحجة أن الوصاية من أنظمة القانون الخاص يستحسن أن تبقى في نطاقه، لأن العلاقة التي تربط السلطات المركزية بالهيئات المحلية تختلف في جوهرها عن العلاقة التي تربط الموصي بالموصى عليه في القانون الخاص، و من ثم يتعين استبدال هذا المصطلح بأخر وهو الرقابة الإدارية².

بيد أن معظم الفقه مازال يستخدم اصطلاح الوصاية الإدارية لوضوح مدلوله مع اصطلاح الرقابة الإدارية، و خاصة وأنه لا يعيب استعارته من القانون الخاص مثله في ذلك مثل اصطلاحات العقود والمسؤولية التي يضاف إليها لفظ الإدارية ليكتسب معنى مغاير لمدلوله في القانون الخاص به³ .

و لذلك سنتعرض في هذا المبحث أولا إلى تحديد تعريف الوصاية الإدارية (مطلب أول)، التي تعد محور هذه الدراسة، و من خلال هذا التعريف يمكن إستنباط خصائصها (مطلب ثاني)، و بعض من أهدافها (مطلب ثالث)⁴ .

¹ فوزية غردة ، و فاء شليغم ، الاطار القانوني لنظام الوصاية الإدارية ، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر ، تخصص قانون عام معمق ، كلية الحقوق ، جامعة محمد الصديق بن يحي ، جيجل ، 2018-2019 ، ص 08 .

² سامي جمال الدين ، أصول القانون الاداري ، الجزء الاول ، د ط ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1996 ، ص 201 .

³ المرجع نفسه ، ص 200 .

⁴ خديجة لعربي ، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون الجديد ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، تخصص إدارة عامة ، كلية الحقوق ، جامعة العربي بن مهيدي ، ام البواقي ، 2012-2013 ، ص 10 .

المطلب الأول

تعريف الوصاية الإدارية

إن تحديد تعريف موحد للوصاية الإدارية أمر أثير حوله جدل كبير يرجع ذلك إلى اختلاف علماء القانون الإداري في ضبط مفهوم موحد، وكذا اختلاف النصوص القانونية حول مصطلح الوصاية حيث وردت في البعض منها بصيغة الرقابة الإدارية¹ ، و عليه سوف نتناول بالدراسة تحديد تعريفها على المستوى التشريعي (الفرع الأول) ، ثم على المستوى الفقهي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

التعريف القانوني

تكلمت كل الدساتير و المواثيق و القوانين الوطنية الجزائرية عن فكرة " الرقابة " على حساب فكرة " الوصاية الإدارية " ، فنجد على سبيل المثال 184 الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة "الرقابة" و نفس الشيء بالنسبة للمادة 14 من الدستور لسنة 1996 ، والتي تنص : " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية " ، أما فيما يخص المواثيق الوطنية ، فنجد على سبيل المثال، الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة ، و هذا ما نستشفه في إحدى فقراته و التي تنص " يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة و تعليماتها تطبيق حقيقيا و تسهر على احترام أصول الانضباط و الشرعية و تجارب البيروقراطية و شتى أنواع التباطؤ الإداري ."

¹ سومية جلولي ، الوصاية الإدارية على المجالس المنتخبة في ظل القوانين الإصلاحية ، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2018-2019 ، ص 11 .

أما القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية ، كقانون البلدية رقم 11/10 ، و قانون الولاية رقم 12/07 كلها كرست فكرة " الرقابة الوصائية " على حساب فكرة " الوصاية الإدارية " .

و في الأخير نستنتج أن المشرع الجزائري ، لم يعط تعريفا شاملا للرقابة الوصائية ، و إنما اكتفى بالإشارة إليها .

الفرع الثاني

التعريف الفقهي

حاول العديد من فقهاء القانون إعطاء تعريفا دقيقا للوصاية الإدارية ، نذكر منها ، التعريف الذي ورد للأستاذ " شارل دباش " ، بحيث يعرفها على النحو الآتي : " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية ، التي تنشأ عن سوء الإدارة ، من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون ، بالنسبة للإقليم الدولة ، بأكمله على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا ، حماية الاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة " ¹.

كما يمكن ذكر تعريف آخر ، الذي ورد للأستاذ " زين العابدين " ، بحيث يعرف الوصاية الإدارية ، بأنها : " الوصاية الإدارية هي السلطات الإدارية المحددة ، و الممنوحة بموجب القوانين النافذة لسلطة العامة العليا ، لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية ، بهدف حماية المصلحتين العامة و المحلية " ² ، و تجدر الإشارة أن هذه التعاريف ، أهملت العناصر الأساسية للوصاية الإدارية ، و من بين هذه العناصر مثلا : مبدأ المشروعية ، الجهات المخولة لممارسة الوصاية الإدارية ، الوسائل

¹ - Charles Debbache , institutions administrative, 2 édition, paris, 1972, p73.

² بلال بالغالم ، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون ، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة خميس مليانة ، أفريل ، 2014 ، ص 127 .

المستعملة في ممارسة الوصاية الإدارية ، كما تعرف الرقابة الإدارية بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون"¹ .

و عليه نستنتج من خلال هذين التعريفين ، تعريفا بسيطا للوصاية الإدارية بأنها :

" مجموع الصلاحيات و السلطات التي يقرها القانون ، لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي ، لمراقبة أشخاص الجماعات الإقليمية ، و أعمالهم ، بهدف حماية المصلحة العامة من جهة ، و المحافظة على وحدة كيان الدولة ، و احترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى "² .

و منه يمكن أن نستنتج من خلال هذه التعاريف ، العناصر الأساسية للوصاية الإدارية وهي :

- 1- تعتبر الوصاية الإدارية هي حلقة وصل بين المركزية و اللامركزية من جهة ، و ركن من أركان اللامركزية الإدارية من جهة أخرى.
- 2- تتصرف الوصاية الإدارية على أعضاء و أعمال هيئات اللامركزية ، بهدف حماية مبدأ المشروعية و المصلحة العامة.
- 3- تتصرف الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي .
- 4- لا وجود لوصاية الإدارية ، بدون نص قانوني صريح ، و لا وجود لوصاية الإدارية ، تتعدى محتوى النص القانوني³ .

¹ - jean Rivero, droit administratif, Dalloz, paris ,1980 , p319.

² بلال بالغال ، واقع الرقابة الوصائية في قانون البلدية رقم 10/11 ، مجلة الفقه و القانون ، الصادرة عن المغرب ، العدد السادس عشر ، فبراير ، 2014 ، ص ص 251 ، 252 .

³ ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة 4 ، دار المجدد للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص 95 .

المطلب الثاني

خصائص الوصاية الإدارية

بعدما تطرقنا إلى تعريف الوصاية الإدارية من الناحية الفقهية و كذا من الناحية القانونية و قمنا باستخلاص العناصر الأساسية التي تقوم عليها الوصاية الإدارية، سوف نتطرق في هذا المطلب إلى جملة من الخصائص التي تتميز بها الوصاية الإدارية، إذ تتميز الوصاية الإدارية بأنها رقابة ذات طابع اداري و هو ما سنتطرق اليه في (الفرع الأول) ، و تكون رقابة استثنائية (الفرع الثاني) ، و احد مقومات النظام اللامركزية (الفرع الثالث) ، و رقابة خارجية مستقلة : (الفرع الرابع) ، و رقابة جزئية و مشروطة و غير مطلقة (الفرع الخامس) .

الفرع الأول

رقابة ذات طبيعة إدارية

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي، و حصولها بموجب قرارات إدارية¹، تصدر عن جهات الرقابة المتمثلة في السلطة التنفيذية للدولة و خاصة الوزير²، و تباشر الرقابة الإدارية من تلقاء نفس الإدارة أو بناء على طلب من ذوي الشأن، و تخضع القرارات الصادرة عنها لكل أحكام القرارات الإدارية من حيث الأركان³، كما تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض⁴ ، و تمارس هذه الرقابة على الأعضاء و المجالس الشعبية بصفة كلية، و على الأعمال الصادرة عن الهيئات الإدارية المحلية عن طريق سلطة التصديق أو عدم التصديق عليها وليس للسلطة المركزية

¹ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال و التبعية ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1 ، 2009-2010 ، ص 34 .

² إبراهيم رابعي ، استقلالية الجماعات المحلية ، الضمان و الحدود ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، 2005 ، ص 120 .

³ محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، د.ط ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، دون سنة ، ص 95 .

⁴ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، د.ط ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2004 ، ص 77 .

حق تعديل هذه الأعمال، على عكس السلطة الرئاسية التي يجوز فيها تعديل أعمال وقرارات المرؤوس، وعلى عكس الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية والتي تقتصر على رقابة الشرعية¹.

الفرع الثاني

الوصاية الإدارية رقابة استثنائية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة إستثنائية و ضيقة تباشر في حدود القانون، فهي لا تفترض و لا تمارس إلا إذا نص عليها المشرع صراحة²، خاصة وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون وبالنسبة للحالات المحددة فيه³، ذلك أن الأصل هو إستقلال الهيئات المحلية و الإستثناء هو الوصاية الإدارية التي لا تمارس إلا بموجب نصوص قانونية صريحة تطبيقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"⁴، ونتيجة لذلك ينبغي تفسير النصوص المتعلقة بالوصاية تفسيرا ضيقا كونها استثناء يرد على الأصل العام، وهو استقلال الهيئات اللامركزية سواء تعلقت النصوص بأمور شكلية أو موضوعية⁵، وعلى إعتبار أن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية إذ تتمتع بالشخصية المعنوية و بسلطة إتخاذ القرارات النهائية في حدود إختصاصاتها، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل و لو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون، كما لا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا إستنادا إلى نصوص قانونية صريحة⁶.

¹ زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016-2017، ص 141.

² عمار عوابدي، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية، د.ط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ص 269، 270.

³ مريم بن محفوظ، احمد شهيرة قارة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، تخصص قانون عام معمق، كلية بودواو، بومرداس، 2015-2016، ص 11.

⁴ حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، - دراسة تطبيقية مقارنة -، د.ط، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004، ص 122.

⁵ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية الاستقلالية والرقابة الواقع والأفاق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص 185.

⁶ خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 37.

الفرع الثالث

الوصاية الإدارية ركن من أركان اللامركزية الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية أحد أركان و مقومات نظام اللامركزية الإدارية، فهي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي وجودا و عدما ، فكلما وجد شخص مستقل يتمتع بشخصية معنوية أعتبرت القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته قرارات وصائية، و هذا خلافا لوحادات الجهاز الإداري غير المستقلة و التي لا تتمتع بكيان ذاتي أي لم تمنح لها الشخصية المعنوية، فإن الرقابة التي تمارس عليها هي رقابة رئاسية¹ ، وهذا ما يميز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية التي تباشرها الحكومة على موظفيها في الإدارات الحكومية، وعن الرقابة التي تباشرها على الأفراد والأشخاص المعنوية الخاصة من شركات وجمعيات و نقابات².

لقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن الرقابة الإدارية تتناول المشروعية فقط دون عنصر الملاءمة خلافا للسلطة الرئاسية حيث تنصب الرقابة الرئاسية على قرارات المرؤوس من ناحية المشروعية و الملاءمة، في حين يرى أغلب الفقهاء أن الرقابة الإدارية أو الوصاية تنصب على المشروعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على إحترام القوانين و التنظيمات الجاري العمل بها، كما تنصب أيضا على الملاءمة قصد التحقق من مدى ملاءمة و موافقة التصرفات الصادرة عن الهيئات اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة و ظروف الشخص الإداري ذاته أو الظروف الإدارية في الدولة بصفة عامة، لأنه قد يحدث أن تصدر تصرفات عن الأشخاص اللامركزية تكون صحيحة من الناحية القانونية و مستوفية لكامل الشروط الشكلية و الموضوعية .

إلا أنها غير ملائمة ، و أبرز مثال عن ذلك أنه قد يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء لا يبتغون إلا تحقيق مصالح شخصية أو يكونون من أصحاب الإتجاهات الغربية على المجتمع، و

¹ ابراهيم رابعي ، مرجع سابق ، ص 119 .

² عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ماهية القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، - دراسة مقارنة - ، ط 2 ، شركة الجلال للطباعة ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 109 .

بطبيعة الحال سيكون لهؤلاء الأعضاء تأثيراً على صنع القرار، فتصدر مطابقة لأحكام القانون في مظهرها و لكنها في مضمونها و فحواها لا تتناسب و مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى و السياسة العامة للدولة، و هنا يأتي دور سلطات الوصاية حيث يمنح القانون لهذه الأخيرة الوسائل الكفيلة لوضع الأمور في نصابها باعتبارها مسؤولة عن ذلك أمام البرلمان أو رئيس الدولة حسب الأحوال¹ ، إضافة إلى هذين الإتجاهين برز جانب فقهي آخر يرى أن الرقابة الإدارية تتناول عنصر المشروعية والملاءمة معاً، لكن لا تنتظر الجهات الوصية في عنصر الملاءمة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو سدت ظروف إستثنائية معينة فرضت ذلك حقيقة وفعلاً².

الفرع الرابع

الرقابة الوصائية رقابة خارجية

توصف الرقابة الوصائية بأنها رقابة خارجية، فهي لا تنشأ داخل الهيئة اللامركزية وإنما تكون مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، بحيث تطبق بين شخصين معنويين مستقلين، هما السلطات المركزية الوصية، والسلطات اللامركزية الخاضعة للوصاية، أي أن الرقابة تقع بين نظامين لكل واحد منهما أجهزة تعمل بصفة خاصة ومنفردة³.

الفرع الخامس

رقابة جزئية و مشروطة و غير مطلقة

لا تمارس إلا في الحالات و بالأوضاع المنصوص عليها في القانون، لأنه إذا كانت هذه الرقابة بعيدة المدى فإنها توصل إلى التبعية للسلطة المركزية بدون قيد أو شرط للمنتخبين في الأجهزة تحت الوصاية و بالتالي إلغاء اللامركزية⁴.

¹ رابعي إبراهيم ، مرجع سابق ، ص 121 .

² محمد باهي أبو يونس ، احكام القانون الإداري ، القسم العام ، د.ط ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1996 ، ص 326 .

³ زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص 142 .

⁴ جورج قودال ، بيار دلقولقيه ، ترجمة منصور القاضي ، القانون الإداري، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 2001 ، ص 305 .

المطلب الثالث

أهداف الوصاية الإدارية

لا تعد الرقابة الإدارية هدفا بحد ذاته و إنما هي وسيلة لتحقيق أهداف معينة، هذا و تختلف أهداف الوصاية الإدارية باختلاف الظروف السائدة في كل دولة ، و لا نعني بالأهداف هنا الأهداف الخاصة بكل قرار من قرارات الوصاية، أي ركن الغاية في القرار لكن المقصود بالأهداف معنى واسع يتعلق بما تحققه الوصاية الإدارية من نتائج¹ .

وسوف نتطرق إلى أهداف الوصاية الإدارية في هذا المطلب حيث سنجملها في ثلاث أهداف رئيسية وهي : الأهداف الإدارية (فرع أول)، والأهداف السياسية (فرع ثاني) ، و الأهداف المالية (فرع ثالث).

الفرع الأول

الأهداف الإدارية

للرقابة الوصاية أهداف إدارية تتجلى في : (أولا) المحافظة على وحدة الدولة ، (ثانيا) ضمان حسن إدارة المرافق العامة ، (ثالثا) معالجة الأخطاء و الأسباب و العمل على تصحيحها ، (رابعا) تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية ، (خامسا) انشاء إدارة جيدة و هو ما سنوضحه فيما يلي :

أولا: المحافظة على وحدة الدولة

فإذا كان إستقلال المجالس المحلية في ممارسة إختصاصاتها هو أحد أركان و مقومات الهيئات اللامركزية الإقليمية، إلا أن ذلك لا يعني الإستقلال المطلق ووجود دويلات و لو من الناحية الإدارية داخل الدولة، لذا فإن بسط السلطة المركزية لرقابتها على هذه الهيئات يؤدي إلى صيانة

¹ عمار بوضياف ، القرار الإداري ، التنظيم الإداري ، - دراسة تشريعية قضائية و فقهية -، الطبعة 01 ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 165 .

و حماية وحدة الدولة إداريا و قانونيا¹ ، و هذا ما يؤدي بطبيعة الحال إلى الحيلولة دون تفتتها أو تفككها².

ثانيا: ضمان حسن إدارة المرافق العامة: من خلال أن:

- إن الهدف الأساسي للوصاية الإدارية يتعلق بضمان حسن سير المرافق العامة المحلية وتنمية قدراتها على تقديم الخدمات المنوطة بأدائها بأعلى كفاءة وأقل تكلفة.

- ضمان السير الحسن والإدارة الفعالة للهيئات المحلية، وضمان وحدة النهج الإداري ووحدة عمل المرافق الإدارية، وذلك بما تضعه من آليات التوجيه وما تشرف عليه من إنجازات على المستوى المحلي³.

- ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام و إطراد وتحقيق مشروعية و ملاءمة العمل الإداري، الأمر الذي يجعلها من أهم الوسائل التي من شأنها ضمان تنفيذ القوانين و الأنظمة و الإلتزامات الوظيفية على أحسن وجه من قبل عمال الإدارة العامة المركزية و الهيئات المحلية⁴.

ثالثا: معالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها

كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وإيجاد الحلول المناسبة لها وتمويلها، هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، ذلك أن الإدارة المحلية أثناء ممارستها لأعمالها لا بد وأن تقع في الخطأ، فكل من يعمل يخطئ، ويؤكد هذا الأمر أهمية دور الأجهزة الرقابية في كشف هذه الأخطاء، أما خطأ الإدارة فيطلق عليه الإنحراف الإداري وهو يعني استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض أخرى لا تهدف إلى المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين والأنظمة والتعليمات .

¹ عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، الجزء 01 ، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون، الجزائر ، 1984 ، ص 06 .

² هاني علي الطهراوي ، قانون الإدارة المحلية ، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا ، الطبعة 01 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2004 ، ص 143 .

³ زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص 143 .

⁴ عبد الله صافي ، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي ، ام البواقي ، 2009 ، ص 155 .

رابعاً : تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية

تهدف الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية ما يلي:

- ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والوطنية وبين المصالح العامة الجهوية المحلية.
- التعاون والتكامل، حيث يسمح هذا النظام للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة والمساهمة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية لإشباع الحاجات العامة المحلية.
- الحفاظ على مصداقية الهيئات التداولية وسمعتها بممارسة رقابة الإقالة والتوقيف والإقصاء على الأعضاء الذين يتصرفون خارج تنظيمهم القانوني .
- حماية الدولة للمصالح الوطنية، وذلك برقابة القائمين على الشؤون المحلية من مفاضلة المصالح المحلية على المصالح الوطنية بصفة مبالغ فيها وغير قانونية وبالقدر الذي يهدد المصالح الوطنية ويعرضها للخطر¹.

خامساً: إنشاء إدارة جيدة

- إذ تهدف الرقابة إلى إنشاء إدارة جيدة، كما أن هذه الرقابة مفيدة لأن السلطات اللامركزية قد تنقصها الصلاحية و الخبرة الضروريتين أو يبدو منها إهمال أو تحيز² .
- و لهذا تتدخل السلطات الإدارية المركزية للمساعدة و المساهمة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الإضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية³ .

1 فوزية غردة ، وفاء شليغم ، مرجع سابق ، ص ص 18 ، 19.

2 حسين فريجة ، شرح القانون الإداري ، - دراسة مقارنة - ، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، ص 137 .

3 عمار عوابدي ، القانون الإداري ، النظام الإداري ، الطبعة 5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر ، ص 244 .

الفرع الثاني

الأهداف السياسية

يعتبر الهدف السياسي من أهم الأهداف التي تسعى إليها الرقابة الوصائية، وهو ضمان صيانة ووحدة الدولة السياسية، وذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين الجهة المركزية ويمكن تلخيص الأهداف السياسية للوصاية الإدارية فيما يلي¹: (أولا) الحفاظ على الكيان السياسي للدولة، (ثانيا) ضمان وحدة تفسير القانون، (ثالثا) حماية حقوق و حريات الأفراد، (رابعا) حماية المصالح المحلية، و هو ما سنتطرق اليه كالاتي :

أولا: الحفاظ على الكيان السياسي للدولة

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

ثانيا: ضمان وحدة تفسير القانون

يرتبط القانون بسيادة الدولة وبالتالي فالخروج عليه يعني الخروج عن المشروعية وعلى سلطة الدولة³، لذلك تستهدف الوصاية إلى :

¹سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري و التونسي، مجلة العلوم الاجتماعية و السياسية، مجلد رقم 09، عدد 02، جامعة الشيخ العربي التبسي، ص 254.

²على خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 227.

³ثابت بوحانة، مرجع سابق، ص 187.

- التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها نشاطها، وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية، فلا بد على الإدارة الالتزام بالقوانين عند أدائها مهامها فإذا خالفتها اعتبر تصرفها غير مشروع¹، فبفضل الرقابة الإدارية أمكن تحقيق مبدأ المشروعية، إذ أجبرت الهيئات اللامركزية على احترام هذا المبدأ والتقيد بأحكامه وبفضلها أمكن تحقيق التنسيق والإنسجام بين مختلف الهيئات المحلية².

- التأكد من التزام الجماعات الإقليمية وهيئاتها التمثيلية بكافة القوانين والتنظيمات والتعليمات، والتأكد من عدم الانحراف في استعمال السلطة عند ممارستها لوظائفها وأنشطتها³.

ثالثا : حماية حقوق و حريات الأفراد

إن تقرير الحقوق والحريات العامة للأفراد يكون دون جدوى إذا لم توفر لها الضمانات التي تصونها من الإعتداء عليها و تعمل الهيئات المحلية على تقديم الخدمات للمواطنين و قد تعدي على الحقوق والحريات بإصدار لوائح ضبط إداري تحد من الحريات أو الحقوق .

تعتبر لوائح الضبط أخطر أنواع اللوائح لأنها تقيد الحريات العامة و تتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها مثال لوائح تنظيم المرور و لوائح تنظيم نشاط المحال العمومية و مراقبة الأغذية ، و يشترط في لوائح الضبط عدم مخالفتها للقواعد القانونية من الناحية الشكلية و الموضوعية⁴ .

أن تتضمن قواعد عامة و مجردة و العمل على تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة لأنها تمس الحريات العامة، فتتدخل السلطة المركزية بواسطة الرقابة لتتأكد من مدى مشروعية هذه الأعمال و عدم مساسها بحقوق و حريات المواطنين ، و من ثم تعمل على حماية

¹ابن ساسم عميور ، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، تخصص الإدارة العامة و القانون و تسيير الأقاليم ، جامعة الأخوة منتوري ، قسنطينة 1 ، ص 47 .

²معتز نايف الطروانة ، حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، 2012-2013 ، ص 144.

³زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص 144 .

⁴خديجة لعربي ، مرجع سابق ، ص 22 .

المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي¹.

رابعاً: حماية المصالح المحلية

تهدف الوصاية الإدارية تحقيق غاية على درجة عالية من الأهمية، تتمثل في حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يحقق ويضمن حماية سكان الوحدة المحلية نفسها ، خصوصاً حينما تسيء الهيئات اللامركزية إدارة المهام الموكلة لها أو حينما لا تقوم بواجباتها خير قيام ، أو حينما لا يتوافر عنصر الحيطة والنزاهة في قرارات و أعمال هذه الهيئات².

تخضع الهيئات اللامركزية لنوع من الرقابة أو الإشراف تمارسه السلطة المركزية عليه اصطلاح الفقه الإداري على تسميته "الوصاية الإدارية" وذلك بهدف حماية المصلحة العامة الوطنية من ناحية وحماية المصالح التي تتولى إدارتها الهيئات المحلية من ناحية أخرى³.

الفرع الثالث

الأهداف المالية

إن إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية هو نتيجة طبيعية لمنح هذه الهيئات الشخصية المعنوية⁴، وميزانيتها مستقلة عن ميزانية الدول قولها موارد خاصة تستعملها لتنفيذ نفقاتها، إلا أن هذه الإستقلالية ليست مطلقة، وإنما تخضع للرقابة وفق القانون⁵، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية التي تحقيقها في الجانب المالي نذكر ما يلي: (أولاً) المحافظة على أموال الوحدات المحلية ، (ثانياً) التأكد من صرف الإعانات المالية في الأوجه المقررة لها ، (ثالثاً)

¹ فريدة مزياي ، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية الحزبية في التشريع الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1 ، 2005 ، ص ص 254 ، 255 .

² معتز نايف الطروانة ، مرجع سابق ، ص 51 .

³ نواف الكنعان ، القانون الإداري ، ج 1 ، ط 1 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2006 ، ص 186 .

⁴ خديجة لعريبي ، مرجع السابق ، ص 25 .

⁵ زين الدين لعماري ، مرجع السابق ، ص 146 .

عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية ، (رابعا) العمل على إنجاز المخططات الوطنية والمحلية ، و هو ما سنتطرق اليه كالاتي :

أولا : المحافظة على أموال الوحدات المحلية

مما لاشك فيه أن عدم خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة قد يؤدي إلى الإسراف في الإنفاق المحلي و تبذير الأموال المحلية في أعمال ومشروعات لا تخدم سكان الوحدة المحلية¹.

- الأموال المحلية تعد جزء من الأموال العامة للدولة، ومن هذا المنطلق تلتزم السلطة المركزية بالمحافظة عليها عن طريق التأكد من أوجه صرف النفقات التي تقوم بها تلك الجماعات وسبل استخدام الأملاك والأموال العامة².

- 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 العام³.

ثانيا : التأكد من صرف الإعانات المالية في الأوجه المقررة لها

عادة ما تضطر الدولة إلى تقديم إعانات للجماعات الإقليمية التي تعاني من نقص في إيراداتها قصد الوفاء بالاحتياجات المحلية، وهنا يكون للسلطة المركزية الحق في مراقبة صرف تلك الإعانات في الأوجه التي قررت لأجلها، وذلك من خلال ما تملكه من سلطات وصائية وهذا ما يعد مساسا صارخا للاستقلالية⁴.

ثالثا: عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية

الرقابة لابد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية ، كون هدف الرقابة أساسا هو

¹خديجة لعريبي ، مرجع السابق ، ص 26 .

² ثابتي بوحانة ، مرجع السابق ، ص 190 .

³ ايتسام عميور ، مرجع السابق ، ص 75 .

⁴ ثابتي بوحانة ، مرجع السابق ، ص 190 .

التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها¹.

رابعاً: العمل على إنجاز المخططات الوطنية والمحلية

غالباً ما تقوم الدولة بإعداد مخططاتها الوطنية للتنمية الإقتصادية والإجتماعية، تحدد على ضوءها دور الجماعات الإقليمية في تحقيق أهداف ذلك المخطط، ويتوجب على المجالس المحلية مسايرة الدولة، إذ تستطيع السلطة المركزية إلزامها بذلك لتمكينها من الموافقة على المشروعات التي تدخل في إطار المخططات الوطنية ومعارضة ما يتنافى معها أو عن طريق الإعلانات المشروطة بصرفها على المشروعات التي تتلاءم مع المخططات الوطنية².

¹ اكرم ميمي ، الوصاية الإدارية و اثرها على استقلال الجماعات المحلية ، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة حاج لخضر ، بسكرة ، 2015-2016 ، ص 26 .

² ثابتي بوحانة ، مرجع السابق ، ص 190 .

المبحث الثاني

الجهات القائمة بالوصاية الإدارية و ضوابط ممارستها

يقتضي التنظيم المحلي وجود علاقة بينه وبين التنظيم المركزي في إطار الدولة الموحدة، وذلك قصد تلبية متطلبات الإقليم، وضمان فعالية العمل المحلي، وهذا الرابط يتمثل في نظام الوصاية الإدارية التي تسعى لترقية العمل المحلي ومطابقته مع النصوص القانونية حماية للمصالح وحفاظا على المبادئ العامة للدولة.

لذلك فإنه للقيام بمهام الوصاية الإدارية يجب وجود سلطات تتمتع بامتيازات السلطة العامة ويخول لها ممارسة صلاحيات الرقابة (مطلب أول)، إلا أنه في المقابل لا يمكن أن تكون هذه الصلاحيات مطلقة وإلا أدى ذلك إلى تجاوز الاختصاصات، وتعسف في استعمال السلطة، لذلك وجدت قيود يجب التقيد بها من قبل هذه السلطات عند ممارستها للرقابة (مطلب ثاني)¹، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري (مطلب ثالث).

المطلب الأول

السلطات المخولة بممارسة الوصاية الإدارية

كأصل عام تعتبر السلطة المركزية هي جهة الوصاية الإدارية، باعتبارها أساس السلطة في الدولة، والمحرك الأساسي لباقي السلطات، فتعمل على متابعة كل أعمال الهيئات الأخرى بما فيها الهيئات الإدارية المحلية، إلا أن هذه الصلاحية لا تنفرد بها وحدها بل يوجد من يشاركها في الوصاية، أي بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الهيئات المحلية (فرع أول)، وقد يصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك فيخول المشرع بعض

¹ فوزية غردة ، وفاء شليغم ، مرجع سابق ، ص 36 .

الهيئات اللامركزية الوصاية على الهيئات الأدنى منها، وهذا ما يعرف بالامركزية الرقابة (فرع ثاني).

الفرع الأول

ممارسة الوصاية من الجهات المركزية

تمارس الوصاية الإدارية من قبل السلطات الإدارية المركزية والمتمثلة في رئيس الجمهورية في حدود إختصاصاته ووظائفه الإدارية فقط (أولا) ، و الوزير الأول او رئيس الحكومة طبقا لصلاحياته الوصائية (ثانيا) ، وفي الوزارات كل في اختصاصاته المركزية (ثالثا) ، و هذا ما سنوضحه فيما يلي :

أولا: رئيس الجمهورية

باعتباره رئيس الدولة فإنه مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها وهكذا فإنه يتمتع بسلطات وصلاحيات واختصاصات إدارية واسعة تبعا للمركز الذي منحه إياه الدستور¹.

01 - تعيين الولاية:

نص الدستور الجزائري على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية² بحيث يتولى رئيس الجمهورية تعيين الوالي، وهو الذي يتولى عزله وفقا لقاعدة توازي الأشكال، أي الذي له سلطة التعيين يملك سلطة العزل، ووفقا لهذا التعيين يعتبر الوالي ممثل السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية .

فموقع الوالي واختصاصات رئيس الجمهورية بتعيينه قد يهدد استقلالية الجماعات الإقليمية خاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية ونقلهم، وترك هذا

¹ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2002 ، ص 75.

² فوزية غردة ، وفاء شليغم ، مرجع سابق ، ص 40 .

الإختصاص لرئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يستخدم كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاية¹.

2- حل المجلس الشعبي الولائي والبلدي:

لقد منح قانون الولاية رقم 07-12 الحق لرئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية².

و يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 35 من قانون البلدية رقم 08-90 ، والمادة 46 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، صورة من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات المحلية³، و يمارس هذا الإختصاص بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية⁴.

3 - سلطة التنظيم:

إعمالا لسلطته التنظيمية يتولى رئيس الجمهورية اتخاذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات المحلية ، والمبينة لكيفية تطبيق الكثير من المواد الواردة في قانون البلدية، حيث نجد أن قانون البلدية يحيل الى التنظيم في عدة مواطن ليبين كيفية تطبيق بعض هذه المواد، ومثال ذلك المادة 153/2 والتي نصت على حق البلدية في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية وعلى سبيل المثال يمكن للبلدية أن تحدث مندوبيات أو ملحقات في حدود اختصاصها إلا أن تحديد قواعد تنظيم هذه المندوبيات والملحقات يكون عن طريق التنظيم، أي أن السلطة المركزية هي التي تتولى بطريقة مباشرة إحداث هذه المندوبيات

¹ زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص 168 .

² انظر المادة 47 من قانون 07-12 ، المؤرخ في 21 -02- 2012 ، يتعلق بالولاية ، ج ر ، عدد 12 ، الصادر في 29 -02- 2012 .

³ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، المبادئ العامة للقانون ، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة ، الجزائر ، ص 140 .

⁴ انظر المادة 47 من قانون 10-11 ، المؤرخ في 22 -06- 2011 ، يتعلق بالبلدية ، ج ر ، عدد 37 ، الصادر في 03-07-2011

والملحقات، وفي كل الإحالات على التنظيم لم يحدد المشرع طبيعة التنظيم الذي قد يكون في شكل مراسيم تنفيذية او قرارات¹.

ثانيا: الوزير الأول او رئيس الحكومة :

اعتمد المؤسس الدستوري في تعديل الدستور لسنة 2020 تسمية كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة، ويرتبط هذا التوصيف أي الوزير الأول أو رئيس الحكومة بطبيعة علاقة الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية، ولذلك ينص الدستور في المادة 103 على أنه " يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، وتتكون الحكومة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ومن الوزراء الذين يشكلونها"².

للوزير الأول أو رئيس الحكومة علاوة على ذلك صلاحية التعيين في وظائف الدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير والذي منحه الدستور عدة إختصاصات، تتمثل فيما يلي:

- ضبط برنامج عمله، و عرضه على مجلس الوزراء و البرلمان.
- توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة.
- السهر على تنفيذ القوانين،
- توقيع المراسيم التنفيذية.
- السهر على حسن سير الإدارة العمومية.
- التعيين في المناصب الإدارية في الدولة في غير تلك التي يختص بها رئيس الجمهورية³.

¹ زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص 168 .
² انظر المادة 103 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية ، العدد 82 ، الصادر في 30 ديسمبر 2020 و المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر 2020 .
³ علاء الدين عشي ، النظام القانوني لمؤسسات الإدارة المركزية في الجزائر ، مجلة الفقه و القانون ، العدد 01 ، 2012 ، ص

و في إطار مهامه في مجال تسيير الشؤون العامة، يعمل رئيس الحكومة على السهر على حسن سير الإدارة العامة و توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة .

1- السهر على حسن سير الإدارة العمومية :

يقصد بالإدارة العامة في المجتمع الجزائري كغيره من المجتمعات أداء وظائف معينة كتوفير الخدمات، و هي عندما تقوم بهذه الوظائف تكون تحت سلطة رئيس الحكومة، لأن هذا الأخير الذي يعد البرنامج و تعهد بتنفيذه، و من ثم يسند إليه مهمة تنظيم جهاز الإدارة و أن يصدر من التعليمات ما يضمن حسن أداء العمل الإداري ¹ .

2 - تسيير مصالح الإدارة العمومية و تنظيمها :

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة و مراقبة الوزير الأول فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات، و مصالح رئاسة الحكومة، و مصالح إدارة الولاية، و في كل الأحوال يتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح ² .

ثالثا : الوزارة

يعين الوزير من طرف رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الوزير الأول، بموجب مرسوم رئاسي و تنتهى مهامه بنفس الأشكال³ و يتمتع الوزير بصفقتان فهو من جهة يعتبر رجل سياسة إذ يساهم في تخطيط و رسم السياسة العامة للدولة، و عند قيامه بهذا الدور المنوط به فإنه يكون مرؤوسا سياسيا من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل الوزير الأول، و من جهة أخرى يعتبر الوزير الرئيس الإداري بالنسبة لوزارته فهو الذي يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة داخل وزارته، و بهذه الصفة يكون في قمة الجهاز الإداري⁴ .

لكن ما يهمنا في هذا المجال القانون الإداري وهو صفة الوزير الإدارية باعتبارها سلطة إدارية

¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الريحانة ، الجزائر ، 1999 ، ص 98 .

² مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، د س ، ص 118 .

³ علاء الدين عشي ، النظام القانوني لمؤسسات الإدارة المركزية في الجزائر ، مرجع سابق ، ص 12 .

⁴ عادل محمود حلمي ، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية ، الطبعة 01 ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1973 ، ص

مركزية في النظام الإداري الجزائري¹، وبهذه الصفة يمارس نشاطا إداريا واسعا جدا باسم الدولة من خلال ممثلها القانوني التي يعقد باسمها العقود ويقوم بكل عمل أمام القضاء سواء كمدعى أو مدعى عليه، وهو الأمر الرئيسي بصرف النفقات العامة، أي أنه يعطي الأوامر بالدفع داخل وزارته، و هذه الصلاحيات يفوضها إلي رؤساء الدوائر الذين يتمتعون بصفة آمري الصرف الثانويين²، حيث يمارس الوزير سلطة وصاية على الإدارات والمديريات التابعة لوزارته و المتواجدة بالولايات، وتتمثل سلطة الوصاية في مراقبة الأجهزة الإدارية والمؤسسات العامة الوطنية، والشركات التي تخضع لوصاية الوزير، هذه السلطة تمارس على الهيئات اللامركزية وهي تتمثل في إجراءات الوقاية على أجهزة وعلى أعمال الهيئات اللامركزية، مثل المؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارات المعنية، حيث أن كل المؤسسات العامة الوطنية وكل الشركات والمشاريع تخضع لوصاية وزير ما، أما البلديات والولايات فتخضع الوصاية وزير الداخلية.

وبالرجوع إلى قانون الولاية 07-12 وقانون البلدية 10-11 نجد أن الوزير يمارس وصايته على الجماعات الإقليمية إذ نصت المادة 47 من قانون الولاية 07-12 على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

كما نصت المادة 47 من قانون البلدية 10-11 على أنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية."

يفهم من نص المادتين أن المشرع ولو اشترط لتطبيق إجراء الحل صدور مرسوم رئاسي، إلا أن هذا المرسوم يتم اتخاذه بناء على تقرير وزاري صادر عن الوزير المكلف بالداخلية³.

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 225.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الدستورية، الترجمة محمد عرب صاصيلا، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 149.

³ فوزية غردة، وفاء شليغم، مرجع سابق، ص ص 43، 44.

نستشف ذلك بالرجوع إلى بعض نصوص قانون البلدية، فمثلا المادة 47 نصت على أنه: " يتم حل المجلس الشعبي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية".

فلاحظ من نص المادة أن المشرع ولو إشتراط لتطبيق إجراء الحل صدور مرسوم رئاسي إلا أن هذا المرسوم يتم إتخاذه بناء على تقرير وزاري صادر عن الوزير المكلف بالداخلية، فلاحظ هنا الدور الذي يلعبه الوزير المكلف بالداخلية و الشؤون المحلية¹ في صدور المرسوم الرئاسي الذي يقضي بحل المجلس الشعبي البلدي الذي يجسد الرقابة الممارسة على هذا الأخير، إضافة إلى ذلك إشتراط المشرع في حال ثبوت إعدام المجلس الشعبي البلدي و حله إذا توفرت ظروف معينة تحول دون إجراء الإنتخابات البلدية أن يصدر تقرير من الوزير المكلف بالداخلية بعد عرضه على مجلس الوزراء، و بناء عليه يعين الوالي متصرف لتسيير شؤون البلدية².

إضافة إلى ما سبق تجدر الإشارة أن الوالي عندما يمارس سلطة الرقابة³ على مداولات المجلس البلدي إستنادا إلى أحكام قانون البلدية فهو في هذه الوضعية يمثل الوزير⁴.

بعد استعراض اختصاصات كل من رئيس الجمهورية والوزراء، وعلاقتهم بالجماعات الإقليمية، يمكن القول أن سلطة الوصاية تتجلى أكثر في اختصاصات الوزراء بصفة عامة ووزير الداخلية والجماعات المحلية بصفة خاصة، فالسلطات الإدارية العليا بحكم منصبها لا يمكن انشغالها بالمسائل ذات الأهمية الثانوية مثل الرقابة الوصائية التي يجب ترك أمرها إلى سلطات أدنى نظرا لما في هذه الرقابة من تجميد و عرقلة لعمل الجماعات الإقليمية بسبب ما يقتضيه إصدار قرار من

¹ محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 108 .

² انظر المادة 51 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق.

³ علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، - دراسة وصفية تحليلية -، د.ط ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 ، ص 91 .

⁴ مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 ، ص 204 .

رئيس الجمهورية من إجراءات بطيئة ومعقدة، والأمر نفسه بالنسبة للوزير الأول، وعليه فالهيئات القيادية العليا في البلاد لا يمارسون الرقابة الوصائية، إنما يمارسون إشرافا قياديا عاما وشاملا¹. هذه هي السلطات المركزية التي خول لها القانون سلطة ممارسة الوصاية على الهيئات المحلية، إلا أنه بالتمعن أكثر نستنتج أن الوزراء هم من يباشرون الجزء الأكبر من الرقابة، و بذلك تكون الوزارة هي الأصل في مباشرة الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية .

وهذا أمر طبيعي لأن الوزير هو الذي يتولى وضع الخطة العامة على مستوى الدولة، ثم تقوم الوحدات الإقليمية بتنفيذ جزء الخطة المتعلق بهذه الأقاليم كل في ميدان إختصاصه، و الوزير وحده هو المسؤول عن الخطة - رسما و تنفيذيا - إما أمام البرلمان أو أمام رئيس الدولة أو أمامهم جميعا و ذلك حسب النظام السياسي المعمول به و السائد في الدولة، و لما كان الوزير هو المسؤول فمن المنطقي أن يقرر له مباشرة الإشراف والرقابة على تنفيذ خطته².

الفرع الثاني

ممارسة الوصاية من قبل جهات غير مركزية

يمكن أن تمارس الوصاية من طرف ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات المحلية أو من قبل هيئات عدم التركيز الإداري³ ، و المتمثلة في الوالي (أولا) ، و رئيس الدائرة (ثانيا) ، و هو ما سنتناوله كالاتي :

أولا: الوالي

يعتبر الوالي من الموظفين السامين في الدولة، و نظرا لأهمية الإختصاصات والصلاحيات الممنوحة له ومركزه الحساس فقد نص الدستور صراحة على إختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه

¹ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق بن عنون ، جامعة الجزائر 1 ، 2009-2010 ، ص 102 .

² خديجة لعربي ، مرجع سابق ، ص 78

³ فوزية غردة ، وفاء شليغم ، مرجع سابق ، ص 44 .

(وفقا لنص المادة 78 من دستور 1996) وهو المختص أيضا بعزله وفقا لقاعدة توازي الأشكال، و من المعلوم ان الوالي يمارس سلطات أنيطت به بإعتباره ممثلا للدولة¹.

و من خلال السلطات التي يمارسها الوالي باعتماره ممثلا للدولة والولاية فإن الوالي يعتبر سلطة إدارية وسياسية في نفس الوقت، ويشكل السلطة الأساسية في الولاية، إذ يتمتع بصلاحيات هامة، تتمثل في كونه من جهة ممثلا للولاية، ومن جهة أخرى ممثلا للدولة وبهذه الصفة يمكن ممارسة الوصاية على البلديات بمختلف أشكالها وأساليبها، فيقوم بممارسة الرقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية عن طريق التوقيف والإقالة والإقصاء، كما يراقب أعمال المجالس الشعبية البلدية عن طريق التصديق والإلغاء والحلول ومن هنا يتبين الدور الكبير للوالي بصفته سلطة عدم تركيز إداري في ممارسة الوصاية الإدارية على البلديات²،

وقد نص القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على خضوع أعمال البلدية لرقابة الوالي لا سيما المواد 79-80-81-82 منه، وهو ما تم تكريسه أيضا في قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لا سيما المواد 98-99-100 منه³.

ثانيا: رئيس الدائرة

يقوم رئيس الدائرة وتحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات، وخاصة المصادقة على بعض مداوات المجالس الشعبية البلدية⁴، وخاصة المصادقة على بعض مداوات المجالس الشعبية البلدية و التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة.

كما يقوم رئيس الدائرة بإعتباره ممثلا للوالي بأعمال التنسيق فيما بين كل جميع اعمال وهيئات

¹ محمد الطاهر غزير ، اليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية بالجزائر ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، 2009-2010 ، ص 77 .

² زين الدين لعماري، مرجع سابق ، ص 170 .

³ خيرة مقطف ، تطبيقات نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 الى يومنا هذا ، - دراسة نظرية تحليلية - ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة بن عكنون ، الجزائر ، 1 ، 2001-2002 ، ص 75

⁴ خديجة لعربي ، مرجع سابق ، ص 80 .

البلديات التابعة له¹ أو يقدم لها الإستشارة، وبناء على ذلك يكون رئيس البلدية على إتصال دائم برئيس الدائرة، فيعرض عليه مشاكل البلدية و أعمال و مقترحات المجلس و مختلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها، و بعدها يأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الإستشارة إلى الوالي الذي يقدم بدوره توجيهاته العامة بإعتباره ممثل للدولة وللولاية معا، ويطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات²

و يتضح من ذلك أن رئيس الدائرة يمارس الوصاية على البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون ويستند في ذلك إلى الصلاحيات المخولة له بمقتضى المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 02/07/1994 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية؛

و ما يلاحظ على المادة 10 أعلاه أنها لا تتوافق مع أحكام المادة 42 من القانون رقم 90-08 لأنها تضمنت تعديل في القائمة، و هذا ما دفع البعض للقول أن نص المادة 10 من هذا المرسوم تشكل إعتداء صارخ على مبدأ تدرج القواعد القانونية، فكما هو معلوم القانون لا يعدل إلا بقانون مماثل أو بقاعدة أعلى منه³.

إلا أنه بالرجوع إلى نص المادتين 41 و 42 من قانون البلدية لسنة 1990 ، أو المادتين رقم 56 و 57 من قانون البلدية الجديد لسنة 2011 نجدها أنها أشارت بصريح العبارة أن الجهة المختصة بالمصادقة على المداولات تتمثل في والي الولاية، ولم يرد في قانون البلدية ما يشير أن الوالي يمارس هذه السلطة عن طريق رئيس الدائرة، وهنا يسجل وجود فراغ قانوني كبير في هذا الجانب .

وبناء على ذلك يمكن القول أن رؤساء الدوائر يستمدون سلطتهم في المصادقة على بعض

¹ عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص ص 186 ، 187 .

² إبراهيم رابعي ، مرجع سابق ، ص ص 117 ، 118 .

³ نصر الدين بن طيفور ، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانوني لبلدية و الولاية ، مجلة إدارة ، مجلد 11 ، العدد 22 ، 2001 ، ص 17 .

مداورات المجالس الشعبية البلدية من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المشار إليه سابقا، و من التفويض الممنوح لهم من الولاية، لأنه من المعلوم أن الوالي يمارس إختصاصات متعددة بإعتباره ممثلا للدولة أو كجهة تنفيذية، و لهذا فإن نقل الأعباء المنوطة به تفرض تخصيص أعوان له يكفون تحت إشرافه وسلطته بالقيام ببعض الأعمال الإدارية، و من هؤلاء رؤساء الدوائر.

إلا أنه كان أجدر بالمشرع الجزائري ومنعا للغموض أن يعير للدائرة أهمية و يخصص لها بعض الأحكام في قانون الولاية بإعتبارها من الناحية العملية أهم جهات الوصاية و أكثرها إقترابا من البلديات ومتابعة لأعمالها، ضف إلى ذلك أن رئيس الدائرة لما يمارس سلطة المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية بموجب القانون أفضل من أن يستند في ممارستها للتنظيم¹.

المطلب الثاني

القيود الواردة على ممارسة الوصاية الادارية

إن أهم ما يميز استقلال الجماعات المحلية هو استقلال اصيل ، بإعتباره مستمد بشكل مباشر من الدستور أو من التشريعات العادية، لذا فالجهات الوصية لا يمكنها ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية إلا بنص قانوني يقرر ذلك، وبما أن المشرع هو من لديه سلطة فرض الوصاية من خلال النصوص القانونية يمكنه من جانب آخر تنظيمها من خلال تحديد شروطها ووضع قيود لها، وذلك من أجل عدم التعسف في تنفيذ سلطاتها وتتمثل هذه القيود في التشريع الجزائري في التقيد بمبدأ المشروعية (فرع أول) ، وقيود متعلقة بكيفية ممارسة الرقابة (فرع ثاني)، وقيود ثالثة واردة على الغرض أو الهدف من ممارسة الرقابة (فرع ثالث)

وسنحاول في هذا المطلب تفصيل هذه القيود على النحو التالي²:

¹ عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق ، مرجع سابق ، ص ص 185 - 187 .

² فوزية غردة ، وفاء شليغم ، مرجع سابق ، ص 50 .

الفرع الأول

تقيد الجهات الوصية بمبدأ المشروعية

يكمن الهدف من فرض المشرع للوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية في تحقيق الانسجام والتوفيق بين حرية الجماعات الإقليمية في التصرف في الشؤون المحلية المتميزة وفق المهام المسندة لها قانونا وعدم تأثيرها على وحدة الدولة وخصوصا من الناحيتين القانونية والإدارية¹.

و بالنظر إلى الخصائص التي تميز الوصاية الإدارية باعتبارها فكرة قانونية ذات طبيعة إدارية تمارس بصفة استثنائية في حدود النص القانوني الذي يسمح بها كاستثناء عن القاعدة العامة التي تقضي بأنه لا وصاية إدارية على الجماعات المحلية، إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بها، فإن هذه الرقابة الإدارية تعتبر رقابة مقيدة وليست مطلقة.

إذ تعتبر النصوص القانونية المكرسة لها بمثابة قيد على ممارستها، كما تعتبر النصوص الدستورية قيد أمام الجهة الوصية التي تكون مطالبة باحترامها أثناء ممارسة مظاهر الوصاية الإدارية (أولا)، و احترام الجهات الوصية للقوانين والتنظيمات (ثانيا)، مع احترام الضوابط الموضوعية والإجرائية (ثالثا)، و هذا ما سنتعرض إليه كالاتي:

أولا : احترام الجهات الوصية للنصوص الدستورية

سبق وأن بينا أن الدستور الجزائري منح الاستقلالية للإدارة المحلية في تسيير الشؤون العمومية المحلية عن طريق مجالس محلية منتخبة من قبل السكان المحليين، كما أنه لم ينص صراحة على الوصاية الإدارية كرقابة تفرض على هذه المجالس المنتخبة وتكون قيادا على استقلاليتها، غير أنه في نصوص أخرى بين أنه لا يمكن لكل مؤسسة دستورية أن تأتي بعض الأفعال ومن بين المؤسسات الدستورية البلدية والولاية، و عليه فإن الرقابة إذا ما فرضت على الجماعات الإقليمية

¹ عبيد أحمد الحسيان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة - دراسة مقارنة -، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 02، 2007، ص426.

، فإنها لا ينبغي أن تكون مؤثرة على استقلالية هذه الجماعات المحمية دستوريا¹.

تعتبر المادتين 16 و17 من الدستور بمثابة قيد أمام الجهة الوصية أثناء ممارستها للوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، إذ يتعين أن تكون قرارات الجهة الوصية محترمة لاستقلالية الجهة محل الوصاية، فإذا كانت تشكل خطر على استقلالية الجماعات الإقليمية فإنها تكون قرارات غير مشروعة.

ثانيا : احترام الجهات الوصية للقوانين والتنظيمات

كرس المشرع الجزائري رقابة السلطة المركزية كجهة وصية للجماعات الإقليمية وذلك من خلال العديد من المواد في قانون البلدية 10-11 وقانون الولاية 07-12، إلا أنها رقابة ضيقة بالمقارنة مع السلطة الرئاسية، كما أنها تمارس في إطار قوانين الجماعات الإقليمية البلدية والولاية وبالقدر الذي سمح به النص، إذ لا يمكن أن تطغى هذه الرقابة الإدارية على حق الشخص المعنوي المستقل في ممارسة اختصاصاته، بما يحولها إلى رقابة رئاسية ينجم عنها فقدان المجالس المنتخبة المستقلة لاستقلالها².

وعليه فإن القيود المفروضة على الجهة الإدارية الوصية مستمدة من استقلالية الجماعات الإقليمية وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولهذا فإن ممارسة الرقابة على الإدارة المحلية يكون بالقدر الذي ينص عليه القانون الذي يحكم تلك الإدارة المحلية وفي الحدود التي يبينها النص القانوني، دون أن تلجأ الجهة الوصية إلى تفسير و توسيع النص من أجل فرض رقابة إضافية، إذ يتعين أن تبقى رقابة استثنائية ومن هنا برزت الضوابط والقيود والضمانات التي تكفل عدم اعتداء السلطة الوصية على الجماعات الإقليمية بما يحفظ لهذه الأخيرة استقلالها القانوني والمالي والإداري، ما يعني عدم تبعيتها في هذه النواحي د للسلطات المركزية، إذ يشكل

¹ احسن غربي ، حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية ، مجلة الحقوق و العلوم الانسانية ، المجلد الثالث عشر ، عدد 02 ، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة ، ص ص 54 ، 55 .

² ثروت بدوي ، القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 ، ص 358 .

أي اعتداء من قبل السلطة المركزية تصرف باطل وغير مشروع ويكون عرضة للإلغاء القضائي كما أنه لا يسمح القانون أن تتعدى السلطة الوصية بما لها من سلطة الوصاية على الجماعات الإقليمية إلى تعديل قرارات الإدارة المحلية أو سحبها، وحتى الحلول محلها في ممارسة الاختصاصات .

إلا إذا اقتضت من الضرورة ذلك، كما أنه لا يمكن لجهة الوصاية مباشرة سلطتها في الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية و قبل أن تباشر هذه الأخيرة لاختصاصاتها، وأي مظهر من مظاهر الرقابة تباشره الجهة الوصية قبل أن تتصرف الجماعات الإقليمية بشكل اعتداء على اختصاصات الجماعات الإقليمية، مما يجعل قرار الجهة الوصية مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي¹.

ثالثاً: التقيد بالضوابط الموضوعية والإجرائية

منح المشرع للسلطة المركزية باعتبارها جهة وصية على الجماعات الإقليمية ، اختصاص الرقابة على اعضاء المجالس المنتخبة وأعمالها وعلى المجالس نفسها، لا يعني ممارستها الرقابة مطلقة تجاه هذه المجالس بل هي صلاحية مقيدة، إذ لها حدودها القانونية الموضوعية وضوابطها الإجرائية، كما أنها خاضعة لرقابة القضاء الإداري ، و من حق الجماعات الإقليمية إذا رأت في قرارات الجهة الوصية إجحاف وخرق للقانون أن تدافع عن تصرفاتها القانونية عن طريق رفع دعوى قضائية² وفق قواعد الاختصاص القضائي ولا سيما المادتين 800 و 801 و 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية³ على أساس أنها أشخاص معنوية مستقلة تتمتع بحق التقاضي وهذا خلافا لما هو عليه الحال في السلطة الرئاسية.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الجزء الأول قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، مصر 1998 ، ص 664 .

² نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري، دار النهضة العربية، دون طبعة و تاريخ نشر ، ص 62 .

³ انظر المواد 800 و 801 و 901 ، من قانون رقم 08 - 09 ، مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن قانون الاجراءات المدنية والادارية، الجريدة الرسمية ، عدد 21 ، الصادر في 25 فيفري 2008 .

الفرع الثاني

القيود الخاصة بكيفية ممارسة الوصاية الإدارية

الا يكفي تقيد الوصاية الإدارية بنص قانوني يمنحها سلطة الوصاية، بل لابد أن يكون النص صريحا وواضحا في تحديد الوسيلة القانونية التي بموجبها تستطيع اللجوء إليها فبمقتضى هذا القيد على السلطة الوصية الإلتزام والتقيد بالوسيلة القانونية التي نص عليها القانون وعدم اللجوء إلى أي وسيلة أخرى حتى ولو كانت تلك الوسيلة أقل مساسا بحرية واستقلال السلطات المحلية¹.

كما يعني هذا القيد أنه لا يجوز لسلطة الوصاية أن تمارس وصايتها على الهيئة اللامركزية أو المجالس المحلية، إلا وفقا للوسيلة وبالطريقة التي حددها لها القانون، حتى لا تتجاوز اختصاصاتها وتعتدي على استقلالية هذه المجالس ولو جزئيا، فإذا ما صدر عمل أو قرار عن الهيئة اللامركزية ورأت فيه السلطة المركزية مخالفة للقانون فإنها تلغيه أو تبطله وفقا للإجراءات القانونية المحددة، وذلك لأن شرط الصفة متوافر في سلطة الوصاية.

إلا أنه هناك من يرى أن لا مصلحة للسلطة الوصية في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى مادامت لا ترتب ضررا بالنسبة لها، إذ عند استعمال وسائل الوصاية الإدارية يجب احترام الإجراءات المنصوص عليها قانونا، وعادة هذه الإجراءات شكلية تنقرر لصالح الهيئات اللامركزية وللصالح العام وقد يكون الغرض منها ضمان وحماية الهيئات اللامركزية والحد من تدخل سلطة الوصاية².

الفرع الثالث

القيد الذي يرد على أغراض الوصاية الإدارية

من المعلوم أن الوصاية الإدارية - كما سبق و أن تطرقنا له - تهدف إلى التحقق من مدى

¹ صليحة ملياني ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2014-2015، ص 187 .

² إيمان شتيح العباسية ، الإدارة المحلية بين الاستقلال و التبعية ، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق ، جامعة محمد الأخضر ، بسكرة ، 2014-2015 ، ص 87 .

مشروعية الأعمال و التصرفات التي تصدرها الهيئات اللامركزية¹ و عدم مخالفتها للصالح العام، لأن الوصاية الإدارية لا تستهدف بالدرجة الأولى حماية مصالح الهيئات اللامركزية ذاتها بقدر ما يهتما المحافظة على المصلحة العامة، كما أنها لا تستهدف تحقيق مصالح سياسية أو شخصية، وبناء على ما تقدم فإنه لا يجوز لسلطة الوصاية أن تلجأ لإستعمال وسائلها بغية تحقيق أغراض و أهداف غير تلك التي قررها المشرع في نصوص القانون إذا كان يفرض عليها أغراض و أهداف معينة ، أو أن تلجأ إلى إستعمال هذه الوسائل من أجل تحقيق أغراض سياسية أو شخصية، و إذا ما تحقق ذلك تكون قد إنحرفت و أساءت إستعمال السلطة المخولة لها ، ضف إلى ذلك فلا يمكن لسلطة الوصاية النظر في الملاءمة إذا لم ينص القانون على ذلك صراحة ، و عليها أن تنقيد بالغرض الذي رسمه المشرع و تسعى لتحقيقه. وحتى تبقى الوصاية الإدارية في حدودها القانونية المرسومة ، فلا تمس بإستقلالية الهيئات اللامركزية، فإنه يحق لممثل هذه الهيئات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية و المتعلقة بممارسة سلطة الوصاية.

و هذا ما كرسه المشرع الجزائري في قانون البلدية، فقد إحتمل المشرع الجزائري إمكانية حدوث منازعة بين السلطة الوصية ممثلة في الوالي، و السلطة المنتخبة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، لذا حرص على إبراز طرق لتسوية هذا النزاع .

فبالرجوع لنص المادة 46 من قانون البلدية لسنة 1990² نصت على أنه يجوز للمجلس الشعبي البلدي ممثلا في شخص رئيسه أن يرفع طعنا قضائيا لدى المحكمة المختصة ضد قرار الوالي القاضي بإبطال مداولة ما أو الذي رفض من خلاله المصادقة عليها ، لكن قد يثار إشكال قانوني في هذا المجال و يتعلق بسلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للوالي بغرض المصادقة على

¹ سعيد الحكيم ، الرقابة على اعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية ، الطبعة 02 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر ، 1987 ، ص 06 .

² انظر المادة 46 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990 ، المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، الصادر في 17 افريل 1990 ، المعدل و المتمم .

مداولة ما رفض التصديق عليها خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تخص رقابة الملا عمة ؛ إذ قد تقدر سلطة الوصاية ممثلة في الوالي بأن الظروف لا تسمح أو أن الوضع غير مناسب لتنفيذ مضمون مداولة ما رغم شرعيتها وتماشيها مع القوانين و الأنظمة المعمول بها¹.

إلا أنه يجب التنبيه أن قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 سلك المشرع الجزائري طريقا مغايرا لتسوية هذا النزاع وفقا للمادة 61 منه، فقد منح المشرع للبلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي في مواجهة سلطة الرقابة المسلطة عليها من قبل الوالي²، حق الطعن في القرار المتضمن بطلان مداولة ما أو الذي رفض المصادقة عليها عن طريق الطعن الإداري المتمثل في التظلم الإداري³، وقد يكون التظلم ولائي⁴ يوجه للوالي بإعتباره السلطة مصدرة القرار ، أو قد يكون تظلم رئاسي يوجه إلى الوزير المكلف بالداخلية .

و هو نفس النمط الذي سار عليه التشريع التونسي فطبقا للفقرة الثانية من الفصل 27 من القانون الأساسي للبلديات ينبغي إحالة النزاع على وزير الداخلية، و بذلك يكون المشرع التونسي قد فضل طريق الطعن الإداري لتسوية النزاع الذي قد يحدث بين المجلس البلدي ووالي الولاية، و يبدو أن هذه الطريقة و إن كان من مزاياها فض النزاعات القائمة بسرعة، و تجنب إتباع مشقة الإجراءات المعقدة نظرا لبساطة إجراءاتها .

كما أنها تمكن الوالي مصدر القرار من مراجعة قراراته المطعون ضدها، إلا أنه يؤخذ عليها تحيز سلطة الوصاية ممثلة في وزارة الداخلية لوالي الولاية ، لكن المشرع الجزائري إتجه كذلك للأسلوب القضائي حيث أجاز بحكم المادة 61 السابقة الذكر اللجوء إلى الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية، عن طريق دعوى الإلغاء ضد القرار و ذلك بإتباع الإجراءات و الأوضاع المنصوص

¹ خديجة لعربي ، مرجع سابق ، ص ص 88، 89 .

² خديجة لعربي ، مرجع نفسه ، ص 89 .

³ علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية ، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، د.ط ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة ، الجزائر ، 2011 ، ص 57 .

⁴ سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص 275 .

عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ،هذا و إن مسؤولية الجهات القائمة بالوصاية تنقرر أيضا إتجاه الأفراد، حيث تسأل السلطة الوصية إذا ما أهملت أو قصرت في ممارسة الرقابة التي حددها القانون أو إنحرفت في إستعمالها، و مرد ذلك أن جهات الوصاية تمارس سلطاتها في هذا المجال بموجب قرارات إدارية مستقلة و طبقا لأحكام القانون، فإذا ما ترتب على قيامها بهذه المهمة ضرر الحق بالغير فهي تسأل عنه.

فإذا ما أذنت السلطة المركزية كجهة وصاية للأشخاص اللامركزية بمباشرة تصرف لا يقره القانون، أو صادقت على قرار غير مشروع، بفعلها هذا تكون قد ساهمت بعمل إيجابي في تنفيذ تصرف مخالف للقانون، ما كان سيتم تنفيذه لولا تدخلها كسلطة وصاية ومنحها للإذن أو التصديق¹، و هناك من يرى أن المسؤولية في مثل هذه الحالة تنقرر إتجاه الشخص اللامركزي مصدر القرار².

وهناك إتجاه آخر يرى أن المسؤولية تنقرر إتجاه الشخص اللامركزي و جهة الوصاية على حد سواء نتيجة تعدد الخطأ، فيسأل الشخص اللامركزي من جهة على إعتبار أن التصرف الغير مشروع صدر من جانبه³.

المطلب الثالث

خضوع قرارات الجهة الوصية لرقابة القضاء الإداري

تنص المادة 161 من دستور 1996 المعدل والمتمم على مبدأ دستوري يتمثل في خضوع كل قرارات السلطات الإدارية لرقابة القضاء، وبما أن الجماعات الإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية⁴،

¹ خديجة لعريبي ، مرجع سابق ، ص ص 90 ، 91 .
² محمد علي خلايلة ، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر ، - دراسة تحليلية مقارنة - ، ط 01 ، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع ، عمان ، الأردن ، 2003 ، ص 54 .
³ إبراهيم عبد العزيز شيحا ، القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية ، تنظيم القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، مصر ، دس ، ص 234 .
⁴ احسن غربي ، حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 57 .

فإنه طبقا للمادة 50 من القانون المدني تتمتع بأهلية التقاضي باعتباره نتيجة من نتائج الشخصية المعنوية¹ وهو ما كرسته أيضا و نصوص قانون البلدية وقانون الولاية ، و بالرجوع إلى نص المادة 82 من قانون البلدية والمادة 106 قانون الولاية وأيضا المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية" نلاحظ أن هذه النصوص منحت أهلية التقاضي باسم البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي .

إلا إذا تعارضت مصالحه أو مصالح أقاربه مع مصالح البلدية، فإن المجلس البلدي يكلف نائب له و بالتقاضي للدفاع عن مصالح البلدية ، وخولت المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية تقديم تظلم إداري أو طعن قضائي ضد قرار الوالي الذي ترتب عنه بطلان المداولة أو قرار رفض المصادقة على المداولة.

كما منحت هذه النصوص الوالي سلطة تمثيل الولاية أمام القضاء سواء مدعي أو مدعى عليه، غيرانه من غير المعقول أن يرفع الوالي دعوى قضائية ضد وزير الداخلية طالبا بإلغاء قرار الوزير الذي يرفض صراحة الموافقة والمصادقة على مداولة المجلس الشعبي الولائي أو يطعن في مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي خلافا لما كان منصوص عليه في قانون الولاية سنة 1990 الذي منح لرئيس المجلس حق تمثيل الولاية أمام القضاء في حالة واحدة تتعلق بقرارات الجهة الوصية التي تلغى مداولات المجلس او ترفض المصادقة عليها².

إذن في حال عدم اقتناع الإدارة المحلية بالقرارات التي تصدرها الجهة الوصية وفي حال ما تبين لها بأنها قرارات غير مشروعة مخالفة للقانون جاز لها رفع دعوى إلغاء ضد هذه القرارات الإدارية الصادرة عن الجهة الوصية أمام القضاء الإداري المختص ، سوف نفصل في شروط

¹ انظر المادة 50 ، من الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، المعدل و المتمم بقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007 ، الجريدة الرسمية ، العدد 31 ، الصادر في 13 ماي 2007 .

² احسن غربي ، حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية ، مرجع سابق ، ص 58 .

وإجراءات رفع هذه الدعوى (فرع أول) ، و الأسباب الموضوعية التي يتعين على الجماعات المحلية تأسيس دعواها على ضوءها (فرع ثاني) .

الفرع الأول

شروط وإجراءات رفع دعوى الإلغاء

تتمثل أهم الشروط والإجراءات في تحديد الجهة القضائية المختصة، تحديد آجال رفع الدعوى أمام الجهة المختصة، شرط الإعفاء من التمثيل بمحام ، التقيد بعريضة افتتاح الدعوى مع تقديم نسخة من قرار الجهة الوصية محل الطعن.

بالنسبة للبلدية يمكنها رفع دعوى إلغاء ضد قرار الوالي المتضمن إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً تطلب فيها إلغاء قرار الوالي والإبقاء على المداولة على أساس أنها جاءت محترمة للقانون أما بخصوص قرار الحل فإنه لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر فيه لأنه يدخل ضمن اختصاص مجلس الدولة باعتبار أن قرار الحل صادر عن سلطة إدارية مركزية تتمثل في رئيس الجمهورية.

بالنسبة للولاية يمكنها رفع دعوى إلغاء ضد قرار الجهة الوصية أمام مجلس الدولة على أساس أنه صادر عن سلطة إدارية مركزية تتمثل، إما في وزير الداخلية بخصوص رفض التصديق على المداولات أو رقابته على العضو المنتخب في المجلس الولائي أو رئيس الجمهورية بخصوص حل المجلس.

بما أن قانون البلدية وقانون الولاية لا ينصان على أجل معين لرفع الدعوى أمام القضاء، فإنه يتعين على الجماعات المحلية التقيد بأجل أربعة (04) أشهر المنصوص عليها في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

تعفى كل من البلدية والولاية باعتبارهما مدعيان أو مدعى عليهما أو مدخلان في الخصام من

التمثيل بمحام سواء أمام المحكمة الإدارية أو أمام مجلس الدولة طبقا للمواد 827، 905، 906 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و تنقيد الجماعات المحلية في رفع دعوى الإلغاء بتقديم عريضة افتتاح دعوى أمام الجهة القضائية المختصة تتضمن كل البيانات الأساسية الواردة في المادة 15 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية مرفقة بنسخة من قرار الجهة الوصية محل الطعن¹، و إن جعل المشرع الوصاية الإدارية بمثابة استثناء يرد على الأصل العام هو بمثابة ضمانات قانونية للإدارة المحلية تحول دون تعسف السلطات المركزية في فرض رقابة على الجماعات المحلية وما يزيد هذه الضمانة فاعلية هو حق الإدارة المحلية في اللجوء إلى القضاء من أجل المطالبة بإلغاء القرارات الصادرة عن الجهة الوصية والتي تمس المجلس المنتخب كمجلس أو تمس بأعماله المشروعة.

كما أنه يمكن لكل عضو منتخب تعرض للرقابة من قبل الجهة الوصية أن يطعن في قرارات الجهة الوصية التي تمس مركزه القانوني مطالبا إلغائها إذا كانت مخالفة للقانون وكمثال عن ذلك نص الفقرة الأخيرة من المادة 44 قانون الولاية على حق العضو المقصى بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي في الطعن أمام مجلس الدولة في قرار وزير الداخلية.

الفرع الثاني

أسباب الطعن بالإلغاء

تؤسس الجماعات المحلية طعنها القضائي على أساس وجود عيب من عيوب المشروعية في قرار الجهة الوصية سواء كان العيب يندرج ضمن العيوب الخارجية (أولا)، أو ضمن العيوب الداخلية (ثانيا)، و هذا ما سنوضحه كالاتي :

أولا : عيوب المشروعية الخارجية (الشكلية)

تتمثل عيوب المشروعية الخارجية التي تصيب القرار الإداري في عيب عدم الاختصاص و عيب

¹ احسن غربي، مرجع نفسه، ص 59.

الشكل و الإجراءات .

101/ عيب عدم الاختصاص:

يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص بأنه: « عدم القدرة على مباشرة عمل معين جعله القانون من سلطة هيئة أوفرد آخر»¹ ، و لا تتمتع الإدارة الوصية بأي سلطة تقديرية بخصوص قواعد الاختصاص مما يستدعي صدور القرار من طرف الجهة التي حددها القانون والا اعتبر صادر عن جهة غير مختصة ومشوب بعيب عدم الاختصاص وبما أن قواعد الاختصاص من النظام العام فإنه يملك القضاء الإداري سلطة التصدي للتصرف المعيب من تلقاء تا نفسه حتى لو لم يثير الخصوم هذا الدفع وأمام أي مرحلة كانت عليها الدعوى، كما لا يجوز للإدارة المحلية مثلا السماح للإدارة المركزية باعتبارها جهة وصايا ممارسة صلاحيات الإدارة المحلية ما دام القانون خصها بها يه دون سواها كما لا يجوز للإدارة المحلية في حال اعتدت الجهة الوصية على اختصاصاتها أن تجيز تصرفاتها².

بما ان قانون البلدية حول الوالي سلطة ممارسة الوصاية الإدارية على العضو المنتخب أو على تصرفات المجلس الشعبي البلدي فإنه يتعين أن تمارس هذه الصلاحية من قبل الوالي أما في حال تمت ممارستها من قبل جهة أخرى رئيس الدائرة مثلا فإن القرار يكون مشوب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي،

كما أن الوالي مقيد بزمان ومكان محددين لا يمكنه تجاوزهما وإلا اعتبر قراره معيب بعيب عدم الاختصاص الزماني أو المكاني.

كما ان قانون الولاية منح لوزير الداخلية صلاحية فرض رقابة وصائية على الولاية من خلال

¹ محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء) ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2007 ، ص 314.
² محمد خلف الجبوري ، القضاء الإداري، الطبعة الأولى الإصدار الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1998 ، ص 95 ، 96 .

الوصاية على الاعضاء المنتخبين والتصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي وعليه فإن صدور قرار الوصاية من جهة أخرى غير وزير الداخلية يجعله معيب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، كما قد يكون قرار وزير الداخلية معيب بعيب عدم الاختصاص الزمني.

كما أن الاختصاص بحل المجالس الشعبية المنتخبة سواء البلدية أو الولائية منعقد لرئيس الجمهورية دون سواه وبالتالي في حال تم حل هذه المجالس من قبل جهة أخرى فإن قرار الحل يكون معيب بعيب عدم الاختصاص الموضوعي.

إذا منح المشرع للجهة الوصية سلطة الحل محل الهيئات اللامركزية فإنها تمارسه على سبيل الاستثناء متقيدة بالنص الذي سمح به حيث حد القضاء الإداري المقارن من خطورة الحل إذ لا يجيزه إلا بشرطين:

- أن ينص القانون صراحة على الحل وبالتالي يكون الحل في الأحوال التي حددها القانون¹.
- لا يمكن للسلطة الوصية تجاوز السلطات الممنوحة لها قانونا في إطار الوصاية وتجاوز الحدود التي رسمها المشرع لذلك كأن تقدم على الحل محل الإدارة المحلية من دون النص على ذلك أو تعديل لقرارات الإدارة المحلية أو سحها لأن ذلك يعتبر بمثابة ممارسة الجهة الوصية لاختصاص مقرر للهيئات اللامركزية يؤدي إلى وقوع التصرف باطل لعيب عدم الاختصاص الموضوعي².
- تقديم الجهة الوصية إنذار صريح للهيئات اللامركزية، فإذا امتنعت تدخلت الجهة الوصية وحلت ومحلها في ممارسة الاختصاص .

02 / عيب الشكل والإجراءات

إن عدم احترام الجهات الوصية للشكليات والإجراءات المنصوص عليها في قانون البلدية و الولاية

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000، ص 127 .

² عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1996، ص 595.

يعرض قرارها للبطلان لعيب الشكل والإجراءات. نجد من بين الشكليات والإجراءات المنصوص عليها في قوانين الإدارة المحلية والتي يؤدي تخلفها إلى بطلان قرار الجهة الوصية ما يلي :

- تعليل قرار الوالي الذي يثبت بموجبه بطلان المداولة التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي ويشارك فيها رئيس المجلس أو عضو بالمجلس تتعارض مصالحه أو مصالح اقاربه مع مصالح البلدية¹.

فإذ ابطل الوالي مداولة المجلس الشعبي البلدي بقرار غير معطل فإنه يكون قرار معيب بعيب الشكل والإجراءات مع تعليل وزير الداخلية لقرار توقيف العضو بالمجلس الشعبي الولائي الذي تعرض لمتابعة قضائية تتعلق بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف² وإلا كان قرار وزير الداخلية معيب بعيب الشكل والإجراءات.

- يتم حل وتجديد كلي للمجالس الشعبية البلدية³ والولائية بناء على تقرير من وزير الداخلية⁴ إذ يعتبر هذا التقرير بمثابة إجراء ضروري قبل اللجوء إلى اتخاذ مرسوم الحل.

ثانيا : عيوب المشروعية الداخلية (الموضوعية)

تتمثل عيوب المشروعية الموضوعية في عيب انعدام السبب وعيب مخالفة القانون وأخيرا عيب الانحراف بالسلطة .

01/ عيب انعدام السبب

يعتبر من العيوب الداخلية أو ما يسمى بالعيوب الموضوعية في القرار الإداري ويتصل ، ركن السبب في القرار الإداري حيث نلاحظ أن المشرع الجزائري في جميع الحالات التي منح فيها للسلطة الوصية حق ممارسة مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية إلا وتدخل لتحديد السبب أو

¹ انظر المادة 60 من القانون 11 - 10 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق .

² انظر المادة 45 من القانون 12 - 07 المتعلق بالولاية ، المصدر السابق .

³ انظر المادة 47 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق .

⁴ انظر المادة 47 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية ، المصدر السابق .

الاسباب التي على ضوءها تتحرك من الجهة الوصية ولم يمنحها سلطة تقديرية في ذلك. فمن بين الأمثلة على ذلك :

- قرار الحل الذي يتعين أن يستند وجوبا لسبب محدد حصرا في المادة 46 من قانون البلدية والمادة 48 من قانون الولاية.

- قرار إبطال مداولة المجلس الشعبي البلدي الذي يستند لسبب محدد في المادة 60 من قانون البلدية ان وكذلك البطلان بقوة القانون أسبابه محددة حصرا في المادة 59 من نفس القانون.

- قرار إقصاء العضو في المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي يستند لسبب محدد في المادة 44 من قانون البلدية والمادة 46 من قانون الولاية و إذا اسست الإدارة تصرفها على وقائع قانونية أو مادية خاطئة أو غير مفسرة تفسيراً صحيحاً فإن القاضي الإداري يقضي بعدم مشروعية التصرف لوجود عيب في السبب يتمثل في الغلط في الوقائع أو الغلط في القانون¹.

102 / عيب مخالفة القانون

نكون أمام مخالفة القانون إذا رتب قرار الجهة الوصية لأثار غير مشروعة نظرا لمخالفته للقاعدة السارية المفعول أو نتيجة للتفسير الخاطئ للقانون سواء كانت قاعدة دستورية أو تشريعية أو تنظيمية بل يمتد إلى مخالفة المبادئ العامة للقانون²، كما أنه نكون أمام عيب مخالفة القانون إذا استند القرار محل الطعن إلى نص قانون ملغى أي قاعدة قانونية غير معمول بها³

تتمثل صور عيب مخالفة القانون والتي يترتب عليها إبطال القرار في ما يلي:

- مخالفة موضوع القرار الصادر عن الجهة الوصية لنصوص القانون كأن تصدر الجهة الوصية قرار توقيف العضو بدلا من قرار الإقصاء رغم أن القانون منحها صلاحية إصدار قرار الإقصاء.

¹ الحسين بن الشيخ آث ملويا ، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2004 ، ص 196.

² احسن غربي ، مرجع سابق ، ص 62.

³ محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2009 ، ص 188.

- خطأ الإدارة المركزية في تطبيق القانون سواء الذي يفرض رقابة على الإدارة المحلية أو الذي يمنح م صلاحية ما للإدارة المحلية والتي تصرفت فيها وكانت محل رقابة بشأنها.

- الخطأ في تأويل أو تفسير القانون الذي يمنح للجهة الوصية سلطة فرض مظهر من مظاهر الرقابة أو القانون الذي استندت إليه الإدارة المحلية في تصرفها محل الرقابة و يترتب على عيب مخالفة القانون بطلان القرار وعليه فإن القاضي الإداري يفحص هذا العيب فإذا توصل إلى أنه هناك مخالفة للقانون قضى بإلغاء القرار الإداري وإن اقتنع بأنه ليست هناك مخالفة للقانون استبعد هذا التأسيس¹.

103/ عيب الانحراف بالسلطة:

يتعلق عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية أو الهدف حيث نكون أمام عيب الانحراف بالسلطة إذا اتجهت الجهة الوصية في قرارها إلى تحقيق أغراض خارجة عن مقتضيات المصلحة العامة كأن تقدم الجهة الوصية على إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي المشكل تشكيلا سياسيا معارضا للسلطة بغرض الانتقام أو تعطيل المجلس عن مهامه ومن ثم حله، أو اللجوء إلى حل المجلس الذي اغلبيته من المعارضة بغرض تعيين مندوبية تنفيذية والدعوة لانتخابات جزئية، غير أن رقابة القاضي الإداري لركن الغاية ليس بالأمر السهل لتعلقه بالنوايا الخاصة بمصدر القرار الإداري ، إذ يرى هوريو أن القاضي الإداري بصدد هذا العيب يقوم برقابة الأخلاق الإدارية وتقديرها²، و استقر القضاء الإداري المصري على: «أن عيب اساءة استعمال السلطة المبرر لإلغاء القرار الإداري، يجب أن ينطوي في القرار ذاته لا في وقائع سابقة عليه أولا حقة له، وأن يكون مؤثرا في توجيه هذا القرار لا منقطع الصلة به ، و أن يقع ممن يملك إصدار القرار من أجنبي عنه

¹سامي جمال الدين ، دعاوى الإدارية والاجراءات أمام القضاء الإداري - دعاوى الإلغاء- منشأة المعارف الإسكندرية، 1991 ، ص 304 .

² محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق ، ص 197 .

لا بد له فيه»¹ ، و تتمثل أهم صور الانحراف بالسلطة في ما يلي:

- تحقيق مصدر القرار لنفع شخصي له أو لغيره سواء كان نفع مادي أو معنوي.
- صدور القرار الإداري بقصد الانتقام مهما كان دافع الانتقام .
- مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف إذ لا يكفي أحيانا تحقيق القرار للمصلحة العامة لأن المشرع قد يحدد هدفا معينا يتعين على الجهة المصدرة للقرار تحقيقه².
- كما يملك المتضرر من قرار الجهة الوصية حق المطالبة بمسؤولية الجهة الوصية عن الأضرار التي يحدثها قرارها ونفس الحق ممنوح للإدارة المحلية التي يجوز لها المطالبة بمسؤولية الجهة الوصية عن الضرر الذي أصاب الإدارة المحلية من جراء صدور قرار الجهة الوصية وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي.³

¹ سامي جمال الدين ، مرجع سابق ، ص. 203

² محمد خلف الجبوري ، مرجع سابق ، ص ص 95، 96.

³ مصطفى أبو زيد فهم ، الوسيط في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 128 .

ملخص الفصل الأول :

لقد تضمن هذا الفصل تحديد تعريف الرقابة الإدارية ، حيث إن المشرع الجزائري لم يضع تعريف محدد للرقابة الإدارية، رغم أن الدستور الجزائري جعل من الرقابة وظيفة متميزة إلى جانب الوظائف الأخرى ، و خصص لها الدستور الحالي الباب الرابع ، كما اختلفت آراء الفقهاء في تعريفها و عليه يمكن تحديد بعض خصائصها من منطلق التعريفات المقترحة للرقابة، و إجمالها أنها ذات طبيعة إدارية مرتبطة بوجود أشخاص لامركزية، وهي رقابة استثنائية خارجية مشروطة ، كما تضمن هذا الفصل التطرق لأهداف الرقابة الإدارية و إن اختلف الفقهاء في تصنيفها إلا أنهم إتفقوا جميعا على أنها تهدف بالدرجة الأولى لتجسيد مبدأ المشروعية و تكريس دولة القانون، بالإضافة إلى إحترام المصلحة العامة، و الحفاظ على وحدة الدولة إداريا وسياسيا وقانونيا ، وعليه فاعن المتمعن في النصوص القانونية يستخلص أن الجهات القائمة بالرقابة الإدارية تتمثل في رئيس الجمهورية و ذلك من خلال إختصاصه بتعيين الوالي و عزله هذا الأخير الذي يعتبر جهة وصاية على البلدية، إضافة إلى صلاحياته في حل المجالس البلدية بموجب مرسوم رئاسي كما نصت على ذلك النصوص القانونية، بالإضافة إلى الوزير الأول او رئيس الحكومة الذي يضطلع بهذه المهمة من خلال سلطته التنظيمية التي تخول له تنفيذ القوانين و التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية زيادة على خضوع أغلب الإدارات العمومية لرقابة و إشراف رئيس الحكومة او الوزير الاول ؛ أما على المستوى المحلي يضطلع بهذه المهمة الوالي بموجب نصوص قانون البلدية التي إعترفت له بهذه السلطة، زيادة على رئيس الدائرة و الذي يمارس مهمة الرقابة تحت السلطة الرئاسية للوالي. كما تضمن هذا الفصل تسليط الضوء على الضوابط او القيود الواردة على الجهات القائمة بالوصاية اثناء ممارستها لتلك الرقابة و المتمثلة في احترام و التقيد لمبدأ المشروعية و تحقيق الهدف المنشود و كل هذا تكون تصرفات الجهات الوصية خاضعة لمراقبة القضاء الإداري المختص عن طريق دعوى الغاء قراراتها المخالفة للقانون .

الفصل الثاني

حدود تدخل السلطة الوصية في عمل المجالس
المحلية

إن أساس وجود نظام اللامركزية الإقليمية هو تمتع الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) بالشخصية المعنوية التي تقتضي أن يكون لكل وحدة إقليمية مجال من الحرية في التسيير الإداري، وذمة مالية مستقلة عن الذمة المالية للإدارة المركزية وموظفون مستقلون عن موظفي الحكومة ، و يعتبر إستقلال المجالس المحلية المنتخبة هو إستقلال أصيل لكنه غير مطلق، إذ تمارس تلك المجالس مختلف صلاحياتها واختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية، لأن هذه الرقابة تعتبر أهم وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية الذي يضمن حقوق الأفراد، ويكرس الإستقرار الإداري.

فالأصل إذن هو تمتعها بالشخصية المعنوية والإستقلال في أداء مهامها، والإستثناء هو أن يقيد هذا الإستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية، فتخضع من خلال مجالسها المنتخبة وأعضائها لرقابة إدارية وصائية واضحة ومحددة قانوناً، إذ نظم قانوني البلدية والولاية الحاليين هذه الرقابة بشكل واضح، فبالرجوع إلى نصوص القانون نجد أن هذه الرقابة تمارس من قبل جهات محددة تتمثل أساساً في السلطة المركزية، وتتصب على الأعضاء فرغم أن الاعضاء منتخبون لكن هذا لا يعني إفلاتهم من الرقابة، إذ تملك السلطة المركزية سلطة معاقبتهم إما بتوقيفهم أو إقصائهم أو إقالتهم، كما تملك سلطة حل المجالس ككل، كجهاز، كما تمارس رقابة على أعمالها من خلال تقنيات التصديق و الإلغاء والحلول.

وهذا ما سنوضحه في هذا الفصل، من خلال تحديد حدود تدخل السلطات الوصية في عمل المجالس المحلية المنتخبة، تبعاً لذلك سيكون تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ، حيث تطرقنا في المبحث الأول الى رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي الذي تضمن مطالب من أجل التفصيل طبيعة رقابتها على الاعمال و الهيئة و الاعضاء ، اما المبحث الثاني فقط تضمن رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي من خلال رقابتها على أعضاء المجلس و اعماله و الهيئة ككل .

المبحث الأول

رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي

لقد منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي صلاحية التداول في كل مسألة تخص شؤون الولاية، غير أن المجلس لا يمارس هذه الاختصاصات المنصوص عليها قانوناً إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة، فاستقلال المجلس الشعبي الولائي في ممارسة هذه الصلاحيات ليس مطلقاً.

لذا نجد أن المشرع في قانون الولاية 07/12 قد جاء لتدارك النقائص التي كانت موجودة في قانون الولاية السابق والمتعلقة بالوصاية الإدارية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي حيث فرض رقابة وصائية على أعمال المجلس (مطلب أول)، و على أعضائه (مطلب ثاني)، و على هيئة المجلس ككل (مطلب ثالث)¹، و هي كالآتي :

المطلب الأول

الرقابة على الأعمال

يمثل المجلس الشعبي الولائي جهاز المداولة على مستوى الولاية، ويصدر بمقتضى هذه الصفة قرارات إدارية في مجال اختصاصاته المنصوص عليها قانوناً، وحتى لا تتجاوز المجالس الولائية المنتخبة الحدود التي رسمها لها القانون، كانت قراراتها محل رقابة من السلطة الوصية،

حيث نصت الفقرة 2 من المادة 52 من القانون 07-12 المتضمن قانون الولاية على أنه "يرسل مستخلص من المداولة في أجل 8 أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام" تستأنف جهة الوصاية على إثر استلام المداولة ممارسة سلطاتها الرقابية عليها، من خلال

¹ مريم بن محفوظ ، شهيرة احمد قارة ، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12 ، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر ، تخصص قانون عام معمق ، كلية الحقوق بودواو، جامعة بومرداس، 2015-2016 ، ص 64.

المصادقة عليها أو إلغائها إن اقتضى الأمر ذلك¹.

و سوف نعالج مظاهر هذه الرقابة في إجراءات المصادقة (مطلب أول)، والإلغاء (مطلب ثاني) ، و الحلول (مطلب ثالث) ، و هي كالآتي :

الفرع الأول

المصادقة

تخضع مداوات المجلس الشعبي الولائي للمصادقة من طرف السلطة الوصائية والتي يتقرر بمقتضاها أن المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذها.

فبالرجوع إلى أحكام المواد 54 و 55 من قانون الولاية 07/12 يتبين أن هناك نوعين من المصادقة و هما المصادقة الضمنية (أولا) ، و المصادقة الصريحة (ثانيا) ، مع توضيح أثارها المترتبة (ثالثا) ، و هو ما سنتطرق إليه كالآتي :²

أولا : المصادقة الضمنية

القاعدة العامة تقضي باعتبار مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من إيداعها بالولاية، و هذا ما تضمنته أحكام المادة 54 من القانون 07/12 ، فهذه المداوات لا تحتاج إلى تصديق و يمكن تنفيذها إذا لم يقم الوالي بطلب إلغائها خلال 21 يوما من تاريخ إيداعها لديه، و قد كانت هذه المدة خمسة عشر (15) يوما في القانون القديم³ خلالها تعتبر المداوات مصادق عليها و نافذة بعد نشرها و تبليغها من طرف الوالي، بينما القانون الحالي 07/12 لم يشر بما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة و تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنا على قبوله

¹ سعاد عمير ، اليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر ، مجلة الضياء للدراسات القانونية ، المجلد 03 ، العدد 01 ، جامعة الشيخ العربي التبسي ، 2011 ، ص 25 .

² مريم بن محفوظ ، شهيرة احمد قارة ، مرجع سابق ، ص 77 .

³ انظر المادة 49 من الأمر رقم 04/05 ، المؤرخ في 18 جويلية 2005 ، المتمم للقانون 09/90 ، المؤرخ في 17 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية ، عدد 50 ، الصادر في 19 جويلية 2005 .

و ما يجب الإشارة إليه أن الفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية 07/12 أعطت الحق للوالي برفع دعوى لإلغاء المداولات المخالفة للقانون أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ اتخاذ المداولة.

ثانيا : المصادقة الصريحة

لقد حدد قانون الولاية 07/12 بعض المداولات التي لا تصبح نافذة إلا بعد التصديق عليها من طرف السلطة الوصية و التي تضمنتها المادة 55 من القانون و المتعلقة ب:

(1) الميزانيات و الحسابات: لقد وردت هذه الحالة في قانون الولاية 09/90 ، مع العلم أن هذه الحالة بطبيعتها وتعلقها بالجانب المالي للولاية تفرض تدخل السلطة المركزية لذلك استثنائها المشرع.

(2) التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله: وهي حالة جديدة بحيث لم ينص عليها القانون 90/09 والغرض من ذلك هو المحافظة على الوعاء العقاري و إضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية.

(3) اتفاقيات التوأمة: هي من الحالات التي تستوجب المصادقة الصريحة لوزير الداخلية نظرا لأنها تضم طرفا أجنبيا ومن حق السلطة الوصية التحقيق في بنود الاتفاقية و فحصها من جميع الجوانب¹.

(4) الهبات و الوصايا الأجنبية: هذه الحالة هي الأخرى لم ينص عليها قانون الولاية 09/90 ، وقد نص عليها القانون الحالي و هذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات الأمانة في الموضوع و تدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس الشعبي الولائي بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية¹.

¹ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 288.

بالمقارنة مع القانون 09/90 فقد كانت المداولات التي تخضع للمصادقة الصريحة تتناول الميزانيات و الحسابات و كذا إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية و هذا طبقا لنص المادة 50 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية .

أما في الأمر 38/69 فقد كانت تخضع للمصادقة الصريحة المداولات التي تشمل الميزانيات والحسابات والقروض، شراء العقارات ومبادلاتها ويصادق عليها وزير الداخلية، كما تخضع مداولات أخرى للتصديق من طرف وزير الداخلية والوزير المختص عندما يتعلق الأمر بالضرائب والرسوم و أجور الموظفين في الولاية وإحداث المؤسسات أو المقاولات أو المساهمة فيها، وتصبح المداولات المشار إليها سلفا قابلة للتنفيذ بحكم القانون عندما لا يجرى عليها تحفظ خلال شهرين من إغلاق الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولات وهذا ما نصت عليه المواد 56، 57 و 58 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

غير أن ما يلاحظ على المادة 55 من قانون الولاية 07/12 أنها حددت أجل أقصاه شهرين (02) للمصادقة الصريحة على المداولة من طرف وزير الداخلية، وبهذا فقد استدركت النقص الذي كان يعاب على أحكام المادة 50 من القانون 09/90 التي لم تكن تحدد المدة التي يجب أن تتم خلالها المصادقة وتنفيذ المداولة كما أنها لم تكن تحدد الجهة الوصية المخولة للمصادقة على مواضيع المداولات ، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي ، حيث أن تحديد آجال معينة تلتزم بها السلطة الوصية للقيام بعملية التصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي يعتبر في غاية الأهمية بالنسبة لهذا الأخير و يضع حدا لتعليق تنفيذ أعماله إلى ما لانهاية، كما أن عدم تحديد الجهة المخولة للمصادقة يفتح المجال واسعا لتأويل تعدد الأشخاص

¹ مريم بن محفوظ ، شهيرة احمد قارة ، مرجع سابق ، ص 79 .

المسؤولين للقيام بهذه المهام مما يؤدي إلى تنازع في الإختصاص¹.

ثالثا : أثر المصادقة

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الإعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المحلية المتعلقة بها².

فبتكريس قانون الولاية 07/12 لآلية المصادقة الضمنية و الصريحة على مداوات المجلس الشعبي الولائي يكون قد وسع من مجال الوصاية الإدارية بحيث ضيق إلى حد كبير من سلطة المجلس الشعبي الولائي، و يتجلى ذلك واضحا في أن مداوات المجلس لا تكون نافذة إلا بعد انتهاء المدة القانونية المحددة، أو بالتصديق عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية و ليس من تاريخ صدورها و إمضائها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي، و هذا ما يعكس تخوف السلطة المركزية من فتح باب التدخل و التقرير أمام المجلس المحلي و منحه سلطات واسعة في اتخاذ القرارات، كذلك إخضاع المداوات المتعلقة بالميزانية والحسابات للمصادقة الصريحة من طرف وزير الداخلية يوقف تنفيذ ميزانية الولاية، فلا تكون نافذة إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف وزير الداخلية، وهذا ما يشكل قيда على الإستقلال المالي وتعطيلا لتسيير الشؤون المحلية ككل، خاصة إذا أضيفت لها إجراءات تنفيذ الميزانية المعقدة أصلا كما أن الرقابة الوصائية لا تتوقف عند حدود رقابة المشروعية، وإنما تمارس رقابة ملاءمة كذلك، وهو إن يبين فعاليتها يؤكد على تقليص واضح وإلى أدنى الحدود لسلطات الهيئة اللامركزية في مجال تصرفاتها المالية وغيرها إذ بإمكان السلطة الوصية رفض المصادقة على نفقات معينة على أساس عدم

¹ ابلال بالغالم ، اصلاح الجماعات الإقليمية ، الولاية في اطار القانون رقم 07/12 ، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1، 2012/2013 ، ص 107 .
² عبد الحليم بن مشري ، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06 ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 108 .

ملاءمتها و نجاعتها المالية رغم مطابقتها للأنظمة و القوانين المعمول بها ¹.

أما من الناحية العرفية فوزير الداخلية لن يتخذ قرار المصادقة على هذه المداولات قبل اخذ رأي الوالي مما جعل هذا الأخير صاحب الوصاية الفعلي ².

الفرع الثاني

الإلغاء (البطلان)

الإلغاء وسيلة لاحقة للرقابة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور المداولات عن المجلس الشعبي الولائي فتلغيها لكونها مخالفة للقانون أو لمساسها بالمصلحة العامة إما ببطانها بطلانا مطلقا (أولا) ، أو بطلانا نسبيا (ثانيا) ، مع تبيان الآثار المترتبة على ذلك، و هو ما سنوضحه فيما يلي :

أولا : البطلان المطلق (بقوة القانون)

لقد حدد قانون الولاية 07/12 الحالات التي تكون فيها مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إضافة إلى تحديده الجهة المخول لها ممارسة سلطة الإبطال.

1) حالات البطلان المطلق

حددت أحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 53 من قانون الولاية 07/12 بكل وضوح حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وتتمثل في:

أ- المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات

الجدير بالملاحظة أن هذه الحالة هي نفسها المكرسة في الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية 09/90 ، و يعد هذا سببا معقولا لإبطال المداولات، فالمداولات التي تخالف الدستور أو

¹عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر 1 ، 2010/2011 ، ص 233 .

² عبد الهادي بلفتحي ، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، تخصص المؤسسات السياسية و الإدارية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2010/2011 ،

القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها و لا يمكن أن تنفذ أو يصادق عليها، أو إقرار هذا السبب لبطلان المداولات يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة سعياً لتجسيد مبدأ سيادة القانون " ¹.

ب- المداولات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها

لم تنص أحكام المادة 51 من قانون الولاية 09/90 على هذه الحالة، و الغرض من إضافة هذا البند في القانون الحالي هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها فلا ينبغي أن نتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي قناعاً للمساس برموز الدولة و شعاراتها .

ج- المداولات غير المحررة باللغة العربية

لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 51 من قانون الولاية 09/90 ، وهذا ما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الحالي، وهذا تماشياً مع أحكام مضمون المادة 3 من دستور 1996 بحيث اعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية و الرسمية من جهة، ومن جهة أخرى مع أحكام المادة 25 من القانون 07/12 التي فرضت أن تجرى المداولات باللغة الوطنية و أن تحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية ².

د- المداولات التي تتناول موضوعاً خارج اختصاصات المجلس

هذه الحالة كرستها أحكام المادة 51 من قانون الولاية 09/90 في فقرتها الأولى، فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتجاوز حدود صلاحياته كأن يتداول مثلاً في مسألة تخص العدالة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع لأنها لا تدخل ضمن اختصاصات المجلس.

هـ - المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

يتضح من خلال أحكام مواد قانون الولاية 07/12 خاصة تلك المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات

¹ابتسام عميور ، مرجع سابق ، ص 166 .

² بلال بالغالم ، مرجع سابق ، ص 109 .

المجلس الشعبي الولائي، سواء تعلق الأمر بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لإنعقادها أنها جاءت ملزمة، و منه تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجري خارج الدورات العادية و الإستثنائية أو التي لم تبلغ النصاب القانوني لإنعقادها أو لم تستوف المدة القانونية للدورة لأن هذه الإجراءات و الأشكال تعتبر من النظام العام¹.

و - المداولات المتخذة خارج مقر المجلس

لقد أضافت أحكام المادة 22 من قانون الولاية 07/12 حكما غير مكرس في قانون الولاية السابق، و هو إلزام المجلس الشعبي الولائي أن يجري أشغاله و مداولاته في مقر المجلس، إلا في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس فيمكن عقد الدورة في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي وهذا ما أكدته المادة 23 من القانون 07/12 و عليه فكل مداولة تتم خارج مقر المجلس تقع باطلة بطلانا مطلقا و لا تنتج أي أثر قانوني ، ما يلاحظ أن قانون الولاية 07/12 قد جاء بثلاث حالات جديدة للبطلان المطلق للمداولة و التي ذكرناها سالفا ، و هذا يدل على أن المشرع قد وسع من نطاق البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي².

(2) إجراءات البطلان المطلق:

خول المشرع للوالي و لأول مرة سلطة طلب إبطال المداولات غير المطابقة للقوانين و التنظيمات أمام السلطة القضائية المختصة طبقا للمادة 53 من قانون الولاية 07/12 ، إذ يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة في غضون واحد وعشرين (21) يوما لإقرار بطلانها³، فيكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية⁴، بالمقارنة مع الوضع السابق و من خلال الأمر 38/69 و القانون 09/90 فإن بطلان

¹ بلال بالغال ، مرجع سابق ، ص 109 .

² مريم بن محفوظ ، شهيرة احمد قارة ، مرجع سابق ، ص 83 .

³ انظر الفقرة الثانية من المادة 53 ، من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المصدر السابق .

⁴ انظر الفقرة الثانية من المادة 54 ، من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المصدر نفسه .

المطلق كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من الوزير المكلف بالداخلية و هذا ما نصت عليه كل من المادة 59 من الأمر 38/69 و المادة 51 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية

ثانيا : البطلان النسبي

هناك مداوات للمجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس بمصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس أو طرف ذي مصلحة وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري و دعما لنزاهة التمثيل " و تحقيقا للصالح العام ¹.

(1) حالات البطلان النسبي

بالرجوع إلى نص المادة 56 من قانون الولاية 07/12 تكون مداوات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس ، سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة وحتى كوكلاء حفاظا على الصالح العام، ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي تعارضت مصالحه مع مصالح الولاية التصريح بذلك لرئيس المجلس، كما ألزم في الوقت ذاته رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة تعارض مصالح متعلقة به أن يعلن ذلك أمام المجلس .

(2) إجراءات البطلان النسبي

في حالة حصول حالة من الحالتين المنصوص عليها في المادة 56 السالفة الذكر فإن البطلان النسبي لا يتم آليا بحكم القانون ، بل يقتضي الأمر أن يثير الوالي بطلان المداولة عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة خلال خمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة، كما يمكن المطالبة بإلغاء المداولة من

¹ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، د.ط ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، د س ، ص 173 .

طرف كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال خمسة عشر (15) يوماً من إصاق المداولة، و يتم إرسال الطلب إلى الوالي عن طريق رسالة موسى عليها مقابل وصل استلام، و متى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح يتعين عليه رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 أعلاه¹.

بالمقارنة مع الأمر 38/69 والقانون 09/90 فإن كلا من البطلان المطلق أو البطلان النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من الوزير المكلف بالداخلية، وهذا كان يشكل نوعاً من الوصاية المشددة على مداولات المجلس الشعبي الولائي من خلال استغلال سلطة الأبطال في قمع كل المداولات و القرارات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي، إلا أنه في قانون الولاية الحالي فقد أسندت سلطة الإلغاء للسلطة القضائية بعد أن يتم إخطارها من طرف الوالي، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الإختصاص في الحكم بإلغاء المداولة و هذا ما يعد تكريساً للرقابة القضائية.

ثالثاً : أثر البطلان

إن إسناد الحكم بإلغاء مداولة المجلس الشعبي الولائي للهيئة القضائية يشكل ضماناً أساسية للمجلس باعتبار السلطة القضائية جهة حيادية و مستقلة عن الإدارة، وبهذا فالمشرع قد خفف من سلطة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف وزير الداخلية بفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

بالمقابل نلاحظ بروز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداولات المجلس الشعبي الولائي بمنحه إمكانية اللجوء إلى القضاء الطلب إلغاء المداولة، و بالتالي تنقلب الولاية طرفاً مدعياً و المجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعى عليه، و هذا ما يثير جملة من الإشكالات القانونية والإجرائية، حيث نجد الوالي له أهلية التقاضي طبقاً لأحكام المادة 828

¹ انظر المادة 57 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بينما المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية و بالتالي ليست له أهلية التقاضي فكيف يتم مقاضاته؟ .

لذا تبقى مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي و هو نفس الإشكال الذي كان مطروحا في المادة 54 من قانون الولاية السابق التي كانت تمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي حق الطعن باسم الولاية لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن وزير الداخلية¹.

الفرع الثالث

الحلول

يعتبر الحل من بين أشد صور الرقابة الوصائية بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها الذي رفضت القيام به ، فالجهة الوصية الممثلة في وزير الداخلية تحل محل المجلس الشعبي الولائي حسب الأحكام الواردة في قانون الولاية 07/12 (أولا) ، و ينتج عن هذا الحل أثر على المجلس (ثانيا) ، و هذا ما سنتناوله فيما يلي :

أولا : حالات الحل

يمارس وزير الداخلية سلطة الحل في الحالات الثلاثة الآتية:

1) عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية:

حيث يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية وفقا للتنظيم المعمول به و هذا ما نصت عليه المادة 163 من قانون الولاية 07/12 ، وهي نفس الحالة كانت مكرسة في القانون السابق في مادته 141.

¹ مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة احمد ، مرجع سابق ، ص 85 .

2) حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية:

بالرجوع إلى أحكام المادة 168 من قانون الولاية 07/12 نجدها استحدثت أحكاما جديدة لم تكن في القانون السابق ، فالفقرة الثالثة منها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية في دورة غير عادية بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي¹.

3) حالة العجز في تنفيذ الميزانية:

تقر المادة 169 في فقرتها الثانية حالة أخرى لحلول جهة الوصاية محل المجلس الشعبي الولائي و هي عدم اتخاذ المجلس للتدابير الضرورية الامتصاص العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية ، مع العلم أن مضمون هذه الفقرة هو نفسه كان مكرسا في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من القانون السابق.

ثانيا : أثر الحلول

يعتبر الحلول أخطر إجراء في ممارسة الوصاية الإدارية ، إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل جهة الوصاية الممثلة في وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي ، و هذا يشكل خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير كما أن فرض رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي سيجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهة الوصية تتناقض و مفهوم الاستقلالية المالية للجماعة المحلية .

إن سلطة الحلول تعكس تعزيزا لتفوق الجهة الوصية و منحها حق التسيير المباشر للشؤون المحلية

¹ بلال بالغالم ، مرجع سابق ، ص 115 .

بالمقابل فإن فرض هذه الرقابة يساهم في منع التجاوزات التي قد يرتكبها المجلس الشعبي الولائي خاصة المتعلقة بالمجال المالي ، إذ تعتبر وسيلة وقائية للمرافق المحلية من خطر الانهيار و التوقف¹.

المطلب الثاني

الرقابة على الأعضاء

يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لآليات رقابية لضمان التزامهم بوظيفتهم التمثيلية من جهة، وللحفاظ على نزاهة وشفافية المجلس من جهة أخرى، ذلك أن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز مداولة على مستوى الولاية، وهو الإطار القانوني لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، من هذا المنطلق اقتضى الأمر ضرورة إلزام أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالحدود التي رسمها لهم القانون الممارسة اختصاصاتهم، وتحقيق انضباطهم في عملية التسيير المحلي على مستوى المجلس، حيث صاغ قانون الولاية آليات رقابية عامة، تخص جميع المنتخبين بالمجلس، منها ما يؤدي إلى تجريد العضوية ومنها ما يؤدي إلى فقدانها، فضلا عن آليات رقابية خاصة بالرئيس تجرده من صفة الرئاسة دون العضوية² ، و عليه سوف نتناول مظاهر هذه الرقابة في حيثيات الاستقالة و الإقالة للعضو (فرع أول)، و توقيفه (فرع ثاني)، مع تبيان طريقة اقصائه (فرع ثالث)، و هي كالآتي :

الفرع الأول

الإقالة

تعد الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفة فردية، و يقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب و ذلك لتوفر حالات قانونية محددة

¹ ابتسام عميور ، مرجع سابق ، ص 109 .

² سعاد عمير ، مرجع سابق ، ص ص 28 ، 29 .

و هي و هذا ما سنتعرض اليه كما يلي : (أولا) استقالة و اقالة أعضاء المجلس ، (ثانيا) استقالة او اقالة رئيس المجلس الولائي ، (ثالثا) اثارها المترتبة .

أولا : استقالة و اقالة أعضاء المجلس

01 - تعريفها:

تعرف الاستقالة بأنها تعبير إرادي في التخلي عن العمل، وبالنسبة للمنتخب في المجلس الشعبي الولائي فالاستقالة هي تعبير إرادي في تخلي عضو المجلس عن عضويته، ويترتب على الاستقالة شغور المنصب، الأمر الذي يقتضي سد هذا الشغور بشخص تتوافر فيه ذات الشروط القانونية التي شغل وفقها المعين أو المنتخب المستقيل من منصبه.

02 - اجراءاتها:

لقد تضمنت المادة 42 من القانون 07/12 توضيح اجراءات استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي، حيث ترسل الاستقالة من قبل العضو إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي فورا بذلك.

03 - التخلي عن العهدة:

وضع المشرع الجزائري في قانون الولاية، المنتخب المتغيب عن أشغال المجلس دون عذر مقبول، ضمن إطار قانوني أطلق عليه مسمى تخلي عن العهدة ، وقد نصت المادة 43 من قانون الولاية على أن: كل منتخب تغيب نون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعلن في حالة تخلي عن العهدة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا : استقالة او اقالة رئيس المجلس الولائي

طبقا لنص المادة 66 من قانون الولاية¹، يستخلف رئيس المجلس الشعبي الولائي المتوفي أو

¹أنظر المادة 66 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المصدر السابق .

المستقيل أو المعنى الذي يكون محل مانع قانوني أو المنتهية مهامه بسبب التخلي عن العهدة الانتخابية في أجل 30 يوما، وفق الكيفيات المنصوص عليها في المادة 59.

1- الاستقالة:

هي تعبير إرادي يعلن من خلاله رئيس المجلس الشعبي الولائي عن رغبته في التخلي عن رئاسة المجلس، فاستقالة رئيس المجلس تجعله يفقد صفته كرئيس للمجلس الا صفته كعضو.

ولقد حددت المادة 65 من القانون 07/12 اجراءات استقالة رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث يلزم رئيس المجلس الذي يرغب في ترك منصبه كرئيس للمجلس أن يعلن استقالته أمام المجلس الشعبي الولائي، ويبلغ الوالي بذلك، وتعتبر الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس.

2- التخلي عن العهدة

يختلف التخلي عن العهدة بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي عنه بالنسبة لعضو المجلس، لأن الأول يفقد الرئيس صفة الرئاسة لا غير، في حين يفقد الثاني صفة العضوية.

وطبقا لنص المادة 64 من قانون الولاية، يعتبر متخليا عن العهدة رئيس المجلس الشعبي الولائي المتغيب عن المجلس دورتين عاديتين في السنة دون عذر مقبول. ويعلن الرئيس في حالة تخلي عن العهدة من قبل المجلس¹.

ويستخلف رئيس المجلس المستقيل أو المتخلي عن العهدة، برئيس آخر ينتخب وفق نفس الاجراءات الخاصة بانتخاب رئيس للمجلس والتي نصت عليها المادة 59 من قانون الولاية، حيث يقدم المترشح لرئاسة المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد يمكن القائمتين الحائزتين على 35 بالمئة على الأقل من المقاعد تقديم مترشح، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على 35 بالمئة على

¹ اسعاد عمير ، مرجع سابق ، ص ص 29 ، 30.

الأقل من المقاعد يمكن جميع المقاعد تقديم مرشح، ويعلن رئيسا للمجلس المترشح الذي حصل على الأغلبية المطلقة للأصوات، وفي حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، يجري دور ثان بين المترشحين الحائزين على المرتبتين الأولى والثانية، ويعلن فائزا المترشح المتحصل على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا¹.

ثالثا - أثارها

من خلال استقراء النصوص القانونية يتضح أن المشرع في قانون الولاية 07/12 والأمر 38/69 أولى أهمية الحالة تغيب العضو المنتخب عن دورات المجلس الشعبي الولائي لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجلس المحلي، و للحد منها أقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب يتغيب عن حضور دورات المجلس دون عذر مشروع أو مقبول ، و من هنا يكون المشرع قد منح سلطة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح المجلس الشعبي الولائي صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بالتغيب، لكن بالمقابل فالمشرع لم يمنح أي ضمانات قانونية للعضو المنتخب التي يواجه بها قرار الإقالة، إذ أن قانون الولاية الحالي لم يكرس حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة على الرغم من أن الرقابة القضائية على قرارات الوزير المكلف بالداخلية تعد ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمن تأكيده بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحررياتهم في مواجهة سلطة الوصاية، فالمنتخب المحلي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه وهذا حتما سيؤثر على استقلالية و استقرار أعضاء المجلس الشعبي الولائي و يوسع من سلطة الوصاية.

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في قانون الولاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي تعكس نية المشرع في تشديد الوصاية الإدارية على الأعضاء المنتخبين

¹ سعاد عمير ، مرجع نفسه ، ص 32 .

على حساب استقلاليتهم و ترجيح كفة سلطة الوصاية بتوسيع صلاحياتها الرقابية¹.

الفرع الثاني

التوقيف

التوقيف هو تجميد العضوية بصفة مؤقتة و ذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون و وفق إجراءات محددة في النصوص القانونية (أولا) ، مع تبيان اثر التوقيف (ثانيا) ، و هو كالاتي :

أولا : إجراءات التوقيف

نظمت أحكام التوقيف في المادة 45 من قانون الولاية 07/12 ، التي تشير إلى سبب التوقيف و الذي يكون في حالة متابعة قضائية للعضو لارتكابه جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.

أما إجراء التوقيف فيكون بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، و هذا ما يعتبر ضمانا للمنتخب الولائي يحميه من تعسف السلطة الوصية، كما يتم الإعلان عن توقيف العضو المنتخب بموجب قرار معلن صادر من الوزير المكلف بالداخلية .

وقد استحدث قانون الولاية 07/12 الفقرة 3 من المادة 45 و التي تنص على أنه في حالة صدور حكم قضائي نهائي من طرف الجهة القضائية المختصة يقضي ببراءة المنتخب، فإن هذا الأخير يستأنف ممارسة مهامه الإنتخابية مباشرة.

أما الهدف من إيقاف العضو المتابع جزائيا فيكمن في المحافظة على نزاهة و مصداقية المجلس الشعبي الولائي².

بالمقارنة مع قانون الولاية 38/69 المعدل بالقانون 02/81، فإن سبب التوقيف كان واسعا و هو ارتكاب خطأ جسيم وفق النظام الداخلي للمجلس.

¹ مريم بن محفوظ مريم ، شهيرة قارة احمد ، مرجع سابق ، ص 71 .

² ابتسام عميور ، مرجع سابق ، ص 96 .

أما القانون 09/90 فقد نصت المادة 41 منه على نفس سبب التوقيف و هو المتابعة الجزائية ، و يتم توقيف المنتخب بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويعلن عن ذلك بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية كجهة وصاية، لكن بالرجوع إلى أحكام المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 143/92 المؤرخ في 11 أبريل 1992 المتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية ، نجدها تنص على أن: "يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 14/92 المؤرخ في 9 فبراير سنة 1992 و المتضمن إعلان حالة الطوارئ"¹، فأصبح الوالي وصيا مباشرا على منتخبي المجالس الشعبية الولائية إذ بإمكانه إصدار قرارا بتوقيف عضوية منتخبي المجلس الشعبي الولائي .

و هذا جاء كنتيجة للظروف السياسية التي شهدتها الجزائر آنذاك بعد تبني التعددية الحزبية و إجراء الانتخابات التشريعية 1990 التي أسفرت عن فوز ساحق للجبهة الإسلامية للإنقاذ ودخول البلاد في أزمة سياسية و إعلان حالة الطوارئ.

ثانيا - أثر التوقيف

يظهر أثر الرقابة الوصائية الشديدة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في سلطة التوقيف بسبب المتابعة الجزائية و التي يتم بموجبها تجريد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها خاصة وأن الحكم الجزائي النهائي يمكن أن يستغرق مدة طويلة وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب و يجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس الشعبي الولائي في أي وقت، غير أنه بالمقابل فإن للتوقيف ايجابيات في ضمان نزاهة المجلس الشعبي الولائي².

¹ انظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري سنة 1992 ، يتضمن إعلان حالة الطوارئ ، ج ، ر ، عدد 10 ، الصادر في 09 فيفري 1992 .

² مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة احمد ، مرجع سابق ، ص 66 .

الفرع الثالث

الإقصاء

إن الإقصاء هو إجراء تأديبي و عقابي و هو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب و وفق إجراءات حددها القانون (أولا) ، و توضيح اثر الإقصاء ، و هو كالاتي :

أولا - إجراءات الإقصاء

بالرجوع إلى قانون الولاية 07/12 نجده قد نظم هذه الآلية الرقابية في نص المادة 46 منه و التي نصت على ما يلي: « يقصى بقوة القانون كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية » ، أما المادة 44 من القانون 07/12 فقد نصت على أن يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار ، ويمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة.

فمن خلال نص المادة 44 من القانون 07/12¹ فإن قرار الإقصاء يعود إلى سببين، الأول وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من القانون 01/12 المتعلق بالانتخابات، والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية فيلاحظ من خلال النصين أنه بنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم إقصاء العضو الذي ثبت أنه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه، حيث يقر المجلس الشعبي الولائي الإقصاء بموجب مداولة و يثبته الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار يمكن للعضو المقصي الطعن فيه أمام مجلس الدولة و بالمقارنة مع قانون الولاية 09/90 فإن المادة 42 منه

¹ أنظر المادة 44 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية ، المصدر السابق .

كانت تنص على حالة وحيدة الإقصاء العضو المنتخب و هي تعرضه للإدانة الجزائية تسلبه أهلية الإنتخاب، أما المادة 38 منه فقد تعرضت فقط إلى الإختصاص بإثبات قرار الاستخلاف، حينما أسندته للمجلس الشعبي الولائي الذي يثبتته بمداولة مع اطلاع الوالي بذلك. فهذا القانون لم يحدد الجهة التي تثبت إقصاء العضو كما أنه لم يحدد أي إجراء أو شكل الإقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي، و هي ثغرة قانونية تم تداركها في قانون الولاية الحالي ، أما بالرجوع إلى الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية فقد كان سبب إقصاء العضو المنتخب هو عدم التمتع بالثقة اللازمة لممارسة نيابته ، وهو سبب غير واضح و مبهم، وقد كان بإمكان هيئات من خارج المجلس طلب إقصاء المنتخب و هي الحزب أو سلطات الحكومة و يتم الإقصاء بموجب مرسوم ، و يتضح مما سبق أن قانون الولاية الحالي قد وسع سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بضم سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية التي كانت الحالة الوحيدة في النظام القانوني للولاية سابقا و يتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة التنافي و هي الحالة التي كانت مدرجة ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكومية في القانون 09/90¹.

ثانيا : أثر الإقصاء

إن الإقصاء إجراء تأديبي و عقابي ينجم عنه فقدان و زوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي، و يترتب عنه قانونا استخلاف العضو المقصى في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة ، وهذا ما ورد في أحكام المادة 41 من قانون الولاية 07/12 هذا النوع من الرقابة الوصائية له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على مستوى الولاية خاصة مع تطبيق تقنية استخلاف العضو المقصى حفاظا على اختيار المواطن، كما أن منح قانون الولاية 07/12

¹ انظر المادة 40 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية ، مصدر سابق .

للعضو المقصي حق الطعن في قرار الإقصاء يعد ضماناً أساسية للعضو و بالمقابل فالإقصاء كآلية للرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي لا يخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء و تتمثل في انعدام تسبب قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء العضو بسبب الإدانة الجزائية أو وقوع العضو تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي¹.

المطلب الثالث

الرقابة على الهيئة

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في صورة واحدة حالياً وهي إجراء الحل و هو القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالته قانونياً مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية قائمة²، ونظراً لخطورة هذا الإجراء فلم يترك مطلقاً، بل تم ضبطه من حيث حصر حالات حله و هو ما سنتناوله في (فرع أول)، و إجراءاته مع تحديد الجهة المختصة بممارسته (فرع ثاني)، كما توضيح كيفية تجديده (فرع ثالث) .

الفرع الأول

حالات حل المجلس الشعبي الولائي

نجد أحكام كل من المادة 48 من قانون الولاية 07/12 و المادة 2 من المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 و المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة³، قد حصرت حالات حل المجلس الشعبي الولائي في سبعة حالات و تتمثل فيما يلي :

(أولاً) حالة خرق أحكام دستورية، (ثانياً) إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، (ثالثاً) الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، (رابعاً) الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم

¹ مريم بن محفوظ، شهيرة قارة احمد، مرجع سابق، ص 68 .

² عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 112.

³ انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كيفية تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولاية المحلة، ج ر، العدد 18، الصادر في 23 مارس 2016.

إثباتها، (خامسا) عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة، (سادسا) حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها، (سابعاً) حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ، و هذا ما سنوضحه كالاتي :

أولاً) حالة خرق أحكام دستورية : فإذا تجاوز المجلس الشعبي الولائي القانون الأسمى في الدولة بدل أن يكون هو أول المحافظين عليه، فالمجلس في هذه الحالة لا يستحق الاستمرار والبقاء لذا يتعين حله و هذه الحالة لم تكن مكرسة في القانون 09/90 .

ثانياً) إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: هذه الحالة كانت مكرسة في قانون الولاية 09/90 ، و هي حالة مبهمة أدرجها المشرع في قانون الولاية الحالي دون أن يوضح أسبابها و التي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية¹.

ثالثاً) الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: وهذه الحالة هي نفسها كانت مكرسة في المادة 44 من القانون 09/90 ، و تتحقق بتخلي الأعضاء عن عضويتهم في المجلس وهي حالة من النادر تحققها نظرا لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس الشعبي الولائي.

رابعاً) عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم: و هي حالة جديدة لم تكن مكرسة في أحكام المادة 44 من القانون 09/90 ، و إنما استحدثت بموجب الأمر رقم 04/05² حيث أبقى المشرع على نفس حالات الحل الواردة في القانون 90/09 مع إضافة بند واحد للمادة والذي ينص على: «... عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للاختلال في التسيير وفي الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن وسكينته » وقد مكنت هذه الإضافة من حل المجلس الشعبي

¹ علاء الدين عشي ،مدخل القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، د ط ، ، الجزء الأول ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2019 ، ص 148 .

²انظر الأمر رقم 04/05 المتمم و المعدل للقانون 09/90 ، المصدر السابق .

الولائي لبحاية و تيزي وزو¹ ، ثم تم تكريسها في قانون الولاية 07/12 كحالة من حالات حل المجلس الشعبي الولاية ، و ما يمكن ملاحظته في هذه الفقرة أن المشرع لم يوضح بدقة ما هي الأسباب التي تؤدي إلى الاختلال في التسيير أو تلك التي تشكل مساسا بمصالح المواطنين و طمأنينتهم، و هذا ما فتح المجال واسعاً أمام السلطة التقديرية للسلطات المركزية للجوء إلى حل المجلس الشعبي الولاية كلما رأت ضرورة في ذلك ووفقاً لتقديراتها الخاصة، و كل هذا يعبر حقيقة عن رغبة السلطة الوصية في تشديد الرقابة على الهيئات المحلية والتضييق من استقلاليتها².

خامساً (عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة : فالمجلس الشعبي الولاية يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الأعضاء الممارسين وفي حالة عدم توفر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في المادة 41 من قانون الولاية فإن المجلس سيحل ، لأن الأغلبية أداة قانونية أساسية للتداول، بينما كان قانون الولاية 09/90 يستعمل عبارة " نصف الأعضاء " في مادته 44، و مصطلح الأغلبية المطلقة أوسع بكثير من مصطلح " نصف الأعضاء " و منه نستنتج أن قانون الولاية 07/12 قد شدد في حل المجلس الشعبي الولاية في هذه الحالة.

سادساً (حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها: و هذا الأمر يستدعي حل المجلس وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات، مع العلم أن هذه الحالة لم يكن منصوصاً عليها في قانون الولاية 09/09 .

سابعاً (حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: هذه الحالة جديدة لم تكن مكرسة في القانون 09/90 ، و ما يتضح لنا من خلال استعمال المشرع مصطلح الظروف الإستثنائية أنها منحت للسلطة الوصية السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الولاية لأن

¹المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 ، يتضمن حل المجلس الشعبي الولاية لكل من ولايتي بحاية و تيزي وزو، جريدة رسمية، عدد 51 ، الصادر في 20 يوليو 2005.
²نادية تياب ، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر ، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، العدد 02 ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بحاية، 2010 ، ص 28 .

النص الجديد لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الإستثنائية ، بعد استعراض حالات حل المجلس الشعبي الولائي نجد أن المادة 48 من قانون الولاية 07/12 قد وسعت من مجالات حل المجلس الشعبي الولائي بحيث أضافت ثلاث (03) حالات جديدة التي سبق وأن أشرنا إليها سابقا¹.

الفرع الثاني

إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي

إن المادة 47 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية و المادة 4 من المرسوم التنفيذي 104/16 قد أعطت لرئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الولائي، ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، بينما القانون 90/09 لم يكن يحدد طبيعة مرسوم حل المجلس الشعبي الولائي في المادة 45 منه .

ما يلاحظ هنا أن المرسوم الرئاسي يعد من الأعمال السيادية فهو غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن القضائي لأنه يتميز بحصانة ضد الرقابة القضائية .

أما المادة 49 من قانون الولاية 07/12 والمادة 10 من المرسوم 104/16 فجاءت بحكم لم يكن مكرسا في قانون الولاية 09/90 ، بحيث في حالة حل المجلس الشعبي الولائي نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة أيام التي تلي حل المجلس، والغرض من ذلك هو الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية في تسيير ممتلكاتها و أمنها هذا من جهة، ومن جهة أخرى منعا لتسيب الأمور و أعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس الشعبي الولائي وتنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد²، نلاحظ من خلال أحكام المادة 49 من القانون 07/12 أنها لا تفعل مبدأ المشاركة بحيث نجدها تمنح الحق للوالي في اقتراح تشكيل مندوبية ولائية ، كما أنها تركت مسألة تنظيم و تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم الذي لم يتم إصداره إلا مؤخرا بصدور المرسوم التنفيذي 104/16 في 21

¹مریم بن محفوظ ، شهيرة قارة احمد ، مرجع سابق ، ص 75 .

² بلال بلغالم ، مرجع سابق، ص 104 .

2016/03/ المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلّة، و تضمنت المواد من 10 إلى 14 منه الأحكام المتعلقة بالمندوبيات الولائية ، من خلال ما سبق يتضح أنه بعد حل المجلس الشعبي الولائي فإن جهة الوصاية الممثلة في الوزير المكلف بالداخلية تستأثر بتعيين المندوبية الولائية التي تتولى تسيير الشؤون المحلية إلى غاية انتخاب المجلس الجديد، و هنا نلمس مساسا باستقلالية المجلس الشعبي الولائي عند حله فيما يخص تعيين الوزير المكلف بالداخلية متصرف ومساعدين وأعضاء المندوبية من بين الموظفين والأعوان العمومية ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية إلى غاية تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق عدة أشهر، وعليه فإن هذا الجانب يعد خرقاً لمبدأ استقلالية الهيئة و تدخلاً للسلطة المركزية في الشأن المحلي و هذا ما لا يتماشى مع مبادئ اللامركزية.

الفرع الثالث

تجديد المجلس الشعبي الولائي

تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر من تاريخ الحل وهذا ما أكدته المادة 50 من قانون الولاية 07/12 و المادة 3 من المرسوم التنفيذي 104/16، إلا في حالة الظروف الإستثنائية أو المساس الخطير بالنظام العام ، وقد نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي 104/16 على تأجيل انتخاب المجلس الجديد في حالة الظروف الإستثنائية و حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق إجراء الإنتخابات، و في هذه الحالة يقوم الوالي بتقديم اقتراح معطل بتأجيل الإنتخابات إلى الوزير المكلف بالداخلية ليتخذ قرار التأجيل في مجلس الوزراء ، ما يلاحظ من أحكام هذه المادة أنها منحت السلطة التقديرية للوالي في تقديمه الاقتراح بتأجيل الإنتخابات، فالمشروع لم يحدد بدقة طبيعة الظروف الإستثنائية أو الأعمال التي تعد مساساً خطيراً بالنظام العام ، وهذا ما يفتح المجال واسعاً أمام تدخل السلطة المركزية بتأجيل الإنتخابات وفقاً لتقديراتها الخاصة و أما بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد تنتهي عهده بانتهاء الفترة

المتبقية إلى غاية التجديد العام للمجالس الولائية¹، كما أنه لا يمكن تنظيم انتخابات التجديد المجلس الشعبي الولائي المحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الإنتخابية²، أي تستمر المندوبية الولائية في تسيير الشأن المحلي للولاية إلى غاية إجراء الانتخابات³، حيث يستدعي ناخبو الولاية التي حل مجلسها بموجب مرسوم رئاسي من أجل تجديد مجلسهم قبل 90 يوما من تاريخ الإنتخاب⁴، كما تجدر الإشارة إلى أحكام المادة 15 من المرسوم التنفيذي 104/16 التي تنص على:

"تحدد أحكام هذا المرسوم، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"، هذا النص يمنح للوزير المكلف بالداخلية صلاحية تحديد أحكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة إلى ذلك، أي فتح مجال تدخل وزير الداخلية وفقا لسلطته التقديرية و هذا ما يعد تعزيزا لسلطة الوصاية على المستوى المحلي و توسيعا لرقابتها على المجلس المحلي ، يتبين من خلال ما سبق خطورة الحل كآلية رقابية لما يشكله من تهديد الإستقلالية المجلس الشعبي الولائي و كذا مساسا بمبدأ الديمقراطية، لذا نجد المشرع قد أحاط ممارسة سلطة الحل بجملة من القيود و الضمانات، حيث يمارسها رئيس الجمهورية و يظهر من خلالها دور وزير الداخلية من خلال التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية، كما يظهر فيها تدخل الوالي من خلال الاقتراحات التي يقدمها لوزير الداخلية .

1 انظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي 104/16 ، المصدر السابق.

2 انظر المادة 50 من قانون الولاية 07/12 ، المصدر السابق.

3 انظر المادة 7 من المرسوم التنفيذي 104/16 ، المصدر السابق.

4 انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 104/16 ، المصدر نفسه .

المبحث الثاني

رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي

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

وهذا ما سنفصله من خلال ما يلي :

المطلب الأول

الرقابة على الأعمال

إذا كان المجلس الشعبي البلدي يملك صلاحية تسيير شؤون البلدية والتداول في مجالات اختصاصه في هذا الشأن، غير أن سلطاته في هذا المجال لا تمارس على إطلاقها، بل تخضع مداوات المجلس الشعبي البلدي لرقابة السلطة الوصية التي تملك سلطة المصادقة عليها أو إبطالها إذا خالفت مقتضيات النصوص القانونية²، و لهذا سوف نتناول مظاهر هذه الرقابة في

¹فريدة قصير مزياتي ، مبادئ القانون الإداري ، مطبعة قرفي ، الجزائر ، 2003 ، ص 241 .

²سعاد عمير ، مرجع سابق ، ص 34 .

حيثيات المصادقة (فرع أول)، و احكام الغاء اعماله (فرع ثاني)، مع تبيان طريقة الحلول (فرع ثالث)، و هي كالاتي :

الفرع الأول

المصادقة

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

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

فالجهاز الوصية تقوم بدور الرقابة على المجالس الشعبية البلدية، وذلك عن طريق المصادقة على بعض القرارات، قبل القيام بتنفيذها، لأن المشرع قد نص على هذا النوع من الرقابة في كل من الأمر رقم 24-67 وقانون البلدية رقم 08-90، وقانون البلدية رقم 11-10².

و المصادقة نوعان ، ضمنية (أولاً) ، و صريحة (ثانيا) ، و هي كالتالي :

أولاً: المصادقة الضمنية

القاعدة العامة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية، وتتمثل هذه المداولات في

¹ إبراهيم رابعي ، مرجع سابق ، ص 141 .

² سومية جلولي ، مرجع سابق ، ص 97 .

كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57 ، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استيفاء الأجل المحدد، فقد جعل المشرع الجزائري الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو التنفيذ¹.

نصت المادة 107 في فقرتها الأولى من الأمر 67-24، على أنه "تتخذ قرارات مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرون يوما من إيداع لدى دائرة الولاية".

وهذا يعني أن المداولات المودعة لدى دائرة الولاية، ومضت عليها 20 يوما تعتبر مصادق عليها ويشرع المجلس في تنفيذها، وقد أكد المشرع ذلك أيضا في القانون رقم 90-08 في نص المادة 41 منه "تتخذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، حيث يتضح أن المشرع قد اشترط في هذا القانون المصادقة على أعمال المجالس البلدية و يلاحظ هنا أنه قد تم تقليص المدة من 20 يوما إلى 15 يوما .

لكن المشرع عاد ومددها إلى 21 يوما من خلال نص المادة 56 من قانون البلدية 11-10 " تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية"².

فالمصادقة الضمنية بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي تعتبر قاعدة عامة، إلا أنه هناك بعض المداولات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتنفيذها إلا بعد المصادقة عليها صراحة، وتتمثل هذه المداولات في المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استقاء القيد الزمني ، وعليه يتم تنفيذ مضمون المداولات بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، ويعد البطلان في هذه الحالة نسبيا

¹ أعمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريعين الجزائري- والتونسي، مداخلة ألقيت بمناسبة الملتقى الدولي حول " دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية"، المنعقد يومي 04 - 03 ماي 2009 ، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، ماي 2009 ، ص 19 .

² انظر المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ، مصدر سابق .

وليس بقوة القانون، وللوالي الحق في أثارته متى اكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل¹.

ثانيا: المصادقة الصريحة

وهي اتخاذ الوالي قراره صراحة بالمصادقة على مداوات المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية، إذ تنص على أنه : لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة :

- الميزانيات والحسابات: تخضع الميزانيات والحسابات لقواعد المحاسبة العمومية وحسنا فعل المشرع عندما أقر ضرورة خضوعها للمصادقة الصريحة السلطة الوصية.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية: تعتبر الهبات والوصايا الأجنبية من المصادر الخارجية لتمويل الجماعات المحلية، ولا تنفذ المداوات محل هذا الموضوع إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من الوالي.

وقد اعتبر المشرع الهبات والوصايا من الإيرادات الخاصة بتغطية نفقات قسم التجهيز والاستثمار، حيث نصت المادة 195 من القانون 11-10 المتضمن قانون البلدية على أن "يخصص لتغطية قسم التجهيز والاستثمار... الهبات والوصايا المقبولة...".

- اتفاقيات التوأمة: يتداول المجلس الشعبي البلدي بخصوص إبرام اتفاقيات توأمة مع غيره من البلديات، وذلك من أجل تطوير العمل في مختلف القطاعات العمومية كالصحة والنقل وغيرها، وتخضع هذه الاتفاقيات المصادقة الوالي وذلك لأنها تتضمن مصالح عامة.

- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية: وذلك للمحافظة على الوعاء العقاري للبلدية ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من قانون البلدية إلى إلزام الوالي بإعلان قراره خلال مدة 30

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

يوما من تاريخ ايداع المداولة بالولاية، واعتبر سكوته بعد انتهاء هذا الأجل مصادقة وموافقة على المداولة¹.

الفرع الثاني

الإلغاء

تمتلك الجهات الوصية الحق في إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي، وهو إجراء يمكن بمقتضاه للجهة الوصية أن تزيل قرارا صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة².

فالإلغاء هو الإجراء الذي يمكن السلطة الوصية من أن تزيل بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا قرارا صادرا عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة بمخالفته للشرعية أو الملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية³، وتعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية قائمة وتامة وذات فعالية، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء انتزاع هذه الفعالية، وإزالة أثارها القانونية التي رتبها ذلك القرار، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما (أولا) البطلان النسبي ، (ثانيا) البطلان المطلق، و هذا ما سنتناوله فيما يلي :

أولا : البطلان النسبي

طبقا لنص المادة 60 من القانون رقم 11-10 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كان موضوعها يمس مصالح شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا دعما للنزاهة والتمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري⁴، وتحقيقا

¹ سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص ص 35، 36 .
² عادل محمود حمدي ، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، - دراسة مقارنة - ، دط ، مطابع النيل، القاهرة، دون تاريخ ، ص 109 .

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 138 .

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 42 .

للمصالح العام، سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حقهم كوكلاء، والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها.

ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض المصالح المتعلقة بكل عضو من أعضاء المجلس التصريح بذلك لرئيس البلدية، كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجده في وضعية تعارض مصالح متعلقة به إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي¹ ، وتبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية رقم 10-11 بقرار معلن يصدره الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكنه من جهة أخرى لم يشر إلى المدة اللازمة له للتصريح ببطلان المداولة وهذا يعتبر مساسا باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية ، وفي المقابل لجهة الوصاية حق إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها، حيث أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، وهي إضافة جديدة في القانون رقم 10-11، رغم كون التظلم لم يحدد طبيعته هل هو تظلم إداري أم رئاسي، إذ يعد بمثابة مجال للحوار يساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة²، ونظرا للاستقلال القانوني للبلدية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية وتأكيدها لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي قضائيا، وذلك برفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا³ ، وطبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09، فإن المنازعات التي يكون الوالي طرفا فيها تختص بها المحكمة الإدارية بينما يكون الحكم الصادر فيها قابلا للطعن أمام مجلس الدولة.

¹ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 139 .

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 193

³ محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012 ، ص 65 .

إلا أنه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في عدم إلغاء المداولة، وهو الحق الذي كرسه القانون رقم 90-08¹.

ثانيا : البطلان المطلق

تبطل بقوة القانون مجموعة من مداوات المجلس الشعبي البلدي وذلك بالنظر إلى موضوعها، وهو ما نصت عليه صراحة المادة 59 من القانون 11-10 وهي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات وذلك تجسيدا للمبدأ المشروعية.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ومن بين رموز الدولة ما تضمنته المادة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " العلم الوطني والنشيد الوطني من مكاسب الثورة هما رمزان للجمهورية.... يحدد القانون ختم الدولة.
- كما نصت المادة 13 من التعديل الدستوري 2020 على أنه اشعار الدولة بالشعب وللشعب".
- غير المحررة باللغة العربية: نصت المادة الثالثة من التعديل الدستوري السنة 2020 "اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، تظل اللغة العربية اللغة الرسمية للدولة " من هذا المنطلق وجب أن تبطل كل مداولة للمجلس الشعبي الولائي غير محررة باللغة العربية، وقد أكدت في هذا السياق المادة 53 من قانون البلدية على أن مداوات المجلس وأشغاله يجب أن تجري وتحرر باللغة العربية.

فعند عرض هذه المداوات على الوالي للمصادقة عليها ووجدها تدخل تحت احدى الحالات المذكورة، فإنه يبطلها بموجب قرار².

¹سومية جلولي ، مرجع سابق ، ص 104 .

² سعاد عمير ، مرجع سابق ، ص 36 ، 37 .

الفرع الثالث

الحلول

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

الحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال، فهي لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات خاصة في حال إهمال القيام بالواجبات التي تنترتب عليها قانونا والتي تقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية¹ .

فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية ، و لشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود و ضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية :

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

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

² محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 25 ، مصر، 1985 ، ص

- لممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة لوصايتها إلى ضرورة القيام بالتزاماتها، وفي حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير.

وبالنظر لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع الجزائري أعمالها في مجالات تتسم بأهمية كبرى وخطيرة في نفس الوقت.

و عمليا يمكن السلطة الحلول أن تتدخل في شكلين هما : (أولا) الحلول الإداري ، (ثانيا) الحلول المالي ، و هذا ما سنتطرق اليه كالاتي :

أولا: الحلول الإداري

أقر قانون البلدية 11-10 بموجب المواد 100، 101، 142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية¹ حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري²، فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، حيث يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار و يلاحظ على النص أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن

¹ عادل بوعمران ، البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر ، 2010 ، ص115 .
²ناصر لباد، مرجع سابق، ص31 .

اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات. ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح الرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانوناً¹.

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

ثانياً: الحلول المالي

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

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

ويحق للوالي استناداً إلى المادة 102 من قانون البلدية نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185، وحتى لا

¹ عادل بو عمران ، مرجع سابق، ص 115
² مسعود شيهوب ، مرجع سابق، ص 201 .

تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي لضبطها نهائياً.

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

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى الحل محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية، حيث يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية، وفي حال أفضت مجدداً إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية بعد إعدار المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائياً لضبط الميزانية².

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

المطلب الثاني

الرقابة على الأعضاء

أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات للوصاية وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية والولاية، فموظفي البلدية ينقسمون إلى أعضاء معينين

¹ حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص 119.

² بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 87.

يخضعون إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وآخرين منتخبين يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من قبل الجهة الوصية والمتمثلة في الولاية وتأخذ في الواقع أساليب مختلفة حصرها المشرع في ثلاث أساليب تتمثل في : الإقالة (الفرع الاول) أو الإيقاف (الفرع الثاني) أو الإقصاء (الفرع الثالث).

الفرع الاول

الإقالة

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

وبناء على ما جاء في المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة إلى الأركان التالية : (أولاً) من حيث السبب ، (ثانياً) من حيث الاختصاص ، (ثالثاً) من حيث المحل ، (رابعاً) من حيث الشكل و الإجراءات ، (خامساً) من حيث الهدف ، و هذا ما سوف نوضحه كالاتي :

أولاً: من حيث السبب

يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين :

1. الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة .
2. أن يكون الغياب بدون عذر مقبول¹.

¹ انظر المادة 45 من القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق .

والغياب غير المبرر هو الانقطاع عن حضور دورات المجلس البلدي العادية الذي تم دون علم رئيسه ودون موافقته، حيث تقوم معه قرينة الإستقالة التلقائية.

ثانيا: من حيث الاختصاص

حسب المادة 45 الفقرة 3 من قانون البلدية، يرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي وذلك بمثابة ردع لبقية للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة والغير المبررة.

ثالثا: من حيث المحل

على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداوات المجلس وقيامه بوظائفه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، أي تجميد صفة المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب عن الشعب.

كما يترتب عن الإقالة عملية استخلاف العضو المقال بعضو آخر وذلك تطبيقا لنص المادة 41 قانون البلدية 10-11¹.

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات

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

خامسا: من حيث الهدف

من خلال نص المادة 45 من قانون البلدية 10-11 يتضح ان المشرع أولى أهمية الحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللحد منها أقر لها عقوبة الإقالة

¹ انظر المادة 41 من القانون رقم 11 - 10 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق .

كجزء يمكن أن يطال أي منتخب وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات. وما يمكن ملاحظته أن قرار الإقالة يصدره المجلس المنتخب، وبالرجوع إلى قانون البلدية 90-08 نرى بأن المشرع قد غير من السبب الذي كان عدم قابلية العضو للانتخاب قانوناً أو وجوده في حالة التنافي، ليعود ويتبنى الحالة التي نص عليها في ظل قانون البلدية 67-24، والتي كانت تعتبر المتغيب عن ثلاث دورات للمجلس دون عذر مقالاً، في حين نجد أن القرار حينها كان يصدر من الوالي مع تمكين العضو المنتخب المقال من تقديم طعن خلال عشرة (10) أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة.

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

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

الفرع الثاني

الإيقاف

يوقف بقرار من الوالي كل عضو منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة ويقصى من المجلس نهائياً كعضو إن كان محل إدانة

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 101 .

جزائية نهائية¹ ، ويشترط لصحة قرار التوقيف أن يتوافر على الأركان التالية: (أولا) من حيث السبب ، (ثانيا) من حيث الاختصاص ، (ثالثا) من حيث المحل ، (رابعا) من حيث الشكل و الاجراءات ، (خامسا) من حيث الهدف ، و هذا ما نتطرق اليه كما يلي :

أولاً: من حيث السبب

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

ثانياً: من حيث الاختصاص

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

ثالثاً: من حيث المحل

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

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات لا بد أن يتوفر قرار التوقيف على تعليل أي أن يكون مسبباً، يتضمن السبب الداعي إلى توقيف العضو والمتمثل في المتابعة الجزائية، كما يجب أن يتخذ قرار

¹ أنظر المادة 43 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق .

التوقيف من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا لنص المادة 26 من قانون البلدية 10-11¹.

و إن كان رأي المجلس غير ملزم للوالي، لأنه مجرد رأي استشاري إلا أنه يعتبر إجراء جوهريا يترتب عليه البطلان في حالة عدم التقيد به وتمت مباشرته بالطعن.

خامسا: من حيث الهدف

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما بالنسبة للأعضاء المجلس الشعبي البلدي فنلاحظ تقاربا في شروط قرار التوقيف بينها وبين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي و تنص المادة 32 من قانون البلدية 08-90 على أنه "عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"².

الفرع الثالث

الإقصاء

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء إجراء تأديبي مقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة³، حيث تنص المادة 44 من القانون 11-10 يقصي بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار "، و من بين الأركان التي تؤدي إلى الإقصاء النهائي لعضو المجلس البلدي : (أولا) من حيث السبب ،

¹ انظر المادة 26 من قانون 10-11 ، المصدر السابق .

²سومية جلولي ، مرجع سابق ، ص ص 89 ، 90 .

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

ثانياً (من حيث الاختصاص ، (ثالثاً) من حيث المحل ، (رابعاً) من حيث الشكل و الإجراءات ، و هذا ما سوف نوضحه كالاتي :

أولاً: من حيث السبب

المشرع عمد إلى تحديد وتقييد سبب الإقصاء حينما قصره فقط على الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان أهلية الانتخاب طبقاً للمادة 184 من القانون العضوي للانتخابات 01-21 ، حيث يعتبر فاقد أهلية الانتخاب كل شخص محكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب¹ ومن هنا فإن الإقصاء يختلف عن الإقالة، لأنه إجراء تأديبي عقابي مقترن بعقوبة جزائية ، و لهذا فالأسباب المذكورة في المادة 43 هي أسباب الإيقاف لعضو المجلس الشعبي البلدي بسبب متابعة جزائية والتي سبق وأن تطرقنا إليها.

ثانياً: من حيث الاختصاص

نلاحظ من خلال هذه إجراءات المادة 44 أن صلاحيات السلطة الوصية تكمن فقط التجسيد القانوني للإقصاء بقرار من الوالي باعتباره الجهة الوصية على المجلس الشعب كأفراد أو كهيئة، حيث يترتب أثر الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية كما هو الحال في حالة وفاة المنتخب أو الاستقالة الإرادية.

ثالثاً: من حيث الشكل والإجراءات

إن الإجراء الجوهرية والأساسي يتمحور حول صدور قرار الوالي المعلل و المثبت للإقصاء بقوة القانون بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي، وإن كان القانون لا ينص على هذه الإستشارة، إلا أننا لا نرى إمكانية إقدام الوالي على إجراء خطير كالإقصاء دون استشارة المجلس ، و يعلن المجلس الشعبي البلدي عن قرار الإقصاء في جلسة مغلقة بناء على ما تنص عليه المادة 26 من قانون

¹أنظر المادة 184 من الأمر رقم 01-21 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية ، عدد 17 ، الصادر في 10 مارس 2021 .

البلدية رقم 10-11¹ إضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدي، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام، حيث يعد ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين كما أنه على رئيس المجلس البلدي أن يلتزم بكل توجيهات الوالي، وأن تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة للرقابة من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته وهذا ما نصت عليه المادة 99 من قانون البلدية 10-11 ، بالإضافة إلى هذا فإن الوالي يمارس سلطة الحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المادة 100، 101، 102 من قانون البلدية رقم 10-11 لا سيما في الحالات التي تهدد النظام العام بعد تقاعس رئيس المجلس الشعبي عن ذلك أو امتناعه بعد إعدار الوالي له في هذا الصدد. مما تقدم يتضح أن المشرع حاول تناول إجراء الإقصاء المنصوص عليه في قانون البلدية 10-11 بشيء من الاقتضاب، أين يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في ظل قانون البلدية 90-08².

المطلب الثالث

الرقابة على الهيئة

يقضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء، وفي نفس الوقت يجوز ولسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها، إلا أنه وفي حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحل محل الهيئات المحلية والقيام

¹ انظر المادة 26 من قانون 10-11 ، المصدر السابق .

²سومية جلولي ، مرجع سابق ، ص ص 94، 95 .

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

الفرع الأول

حالات حل المجلس الشعبي البلدي

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في نص المادة 46 من قانون رقم 11-10 وهي : (أولا) حالة خرق أحكام الدستور ، (ثانيا) إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي ، (ثالثا) الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس ، (رابعا) بقاء المجلس مصدر للاختلالات ، (خامسا) عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة ، (سادسا) خلافات خطيرة بين الأعضاء ، (سابعا) إندماج، ضم أو تجزأة بلديات ، (ثامنا) إستحالة تنصيب المجلس المنتخب و هذا ما سنوضحه كالاتي :

أولا: خرق أحكام الدستور

تعد هذه الحالة من ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل، وهذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام، وبديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه الحل¹، فلا يتصور السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس التشريع، فالنص الدستوري واجب الاحترام

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

من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية، التنفيذية، والقضائية، فلا بد أن يحترم من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية.

ثانيا: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي

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

ثالثا: الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

وتكون بتخلي أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن عضويتهم في المجلس ، كما أن هذه الحالة نادرة عضويتهم في المجلس التحقق لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس¹ فالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة، ولا شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحزر استقالته بصفة فردية، وهي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من قانون البلدية رقم 90-108².

رابعا: بقاء المجلس مصدر للإختلالات

عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر الإختلالات خطيرة في التسيير او تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، في هذه الحالة يكون حل المجلس ضرورة لأنه بات مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع، فالمجلس أصبح يمس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة .

وجدير بالذكر أن هذه الحالة ظهرت بموجب الأمر 05-03 المؤرخ في 18 يوليو المتمم للقانون 90-08 المتعلق بالبلدية حيث مست هذه الإضافة المادة 34 منه وما نشر في الجريدة الرسمية

¹علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري ، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص

128 .

² عادل بو عمران ، مرجع سابق، ص 117.

عدد 50 لسنة 1990، إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر والآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة وإنما تبقى من تقدير السلطة الوصية¹.

خامساً: عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء رغم تطبيق أحكام الاستخلاف، وتعتبر هذه الحالة طبيعية فلا يتصور استمرار نصف أعضاء المجلس في عقد جلسات ودورات، حيث يفقد الأداة القانونية (النصاب) التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه²، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية وهذا يعود على حسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقرير يحيله إلى الوزير المكلف بالداخلية والذي بدوره يعد تقريره على مجلس الوزراء الاستصدار مرسوم الحل، وهذه الحالة قررت سابقاً بموجب المادة 34 من القانون 90-08.

سادساً: خلافات خطيرة بين الأعضاء

في حالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تحول دون السير العادي لهيئات البلدية، حيث لا يتصور أن تتحد رؤية كل الأعضاء السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا وصل إلى درجة من الخطورة والجسامة .

بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن الهيئات البلدية فتعطلت مثلاً مصلحة من مصالحها يتعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية، وهو ما ينعكس سلباً على الجمهور، لذا أقرت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل³، وتمت الإشارة لهذه الحالة في المادة 34 من القانون 90-08، ولكن نجد أن المشرع قد ربط هذه الحالة بشرط وهو عدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه له من قبل الوالي.

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

²عادل بو عمران ، مرجع سابق، ص 117.

³عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 259 .

سابعا: إندماج، ضم أو تجزأة بلديات

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

ثامنا: إستحالة تنصيب المجلس المنتخب

حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب في حالة جديدة أضيفت إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقا، إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها الحلان فالمشرع أورد عبارة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط أو تحديد¹.

الفرع الثاني

إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي

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

1. اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية.

2. إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية².

الفرع الثالث

آثار حل المجلس الشعبي البلدي

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

¹عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 54 .

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

1. سحب صفة العضوية من المجلس عن كل الأشخاص الذين يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.
 2. يعين الوالي متصرفا ومساعدين - عند الاقتضاء- توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد. وذلك بعدما كانت تسيير البلدية المنحلة في ظل قانون 90-08 المتعلق بالبلدية من قبل مجلس مؤقت يعينه الوالي ليقوم بجميع الأعمال والقرارات التحفظية المستعجلة التي من شأنها كفالة الحفاظ على أملاك البلدية وحمايتها.
 3. إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل وهذا بعد دراسة وسيلة الحل يمكن إبداء النقاط التالية:
- لقد أراد المشرع أن يحمي إستقلالية المجالس المحلية من خلال تحديده لحالات حل المجلس حصرا، غير أنه بإقرار الحالات المتعلقة بالإختلالات الخطيرة يكون قد فتح المجال أمام السلطة الوصية للجوء إلى وسيلة الحل متى أرادت.
 - بعد حل المجلس تستأثر جهة الوصاية بتحديد المجلس المؤقت الذي يتولى تسيير الشؤون المحلية إلى حين انتخاب المجلس الجديد، كما نلاحظ إغفال المشرع ذكر الجهة التي يتم منها اختيار المجلس المؤقت، مما يدع مجالا للتخوف من التدخل والعبث بالمصالح المحلية للمواطنين خاصة وأن المجلس المحل كان من اختيار السكان المحليون، هذا ونلمس مساسا باستقلالية البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد الذي قد يستغرق تنصيبه عدة أشهر،
 - فإن هذا الجانب يعد خرقا لمبدأ إستقلالية الإدارة المحلية وغير معبر عن الديمقراطية في التسيير على مستوى المجالس المحلية وتدخل من السلطة المركزية في الشأن المحلي انطلاقا من فكرة خضوع هؤلاء المعينين للسلطة السلمية للوالي .

- إن المدة التي اختارها المشرع من أجل تجديد المجالس وإعادة انتخاب النواب الجدد تعتبر طويلة نوعاً ما، فقد حددها قانون البلدية 10-11 في المادة 49 بستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ الحل¹.

أما بالنسبة للولاية 07-12 فقد حددتها المادة 50 ب ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ الحل، وهذه المدة طويلة لا تتفق والطابع الوقتي للمهام الموكلة للمتصرف والمساعدين في تسيير شؤون البلدية، كما أنها لا تتفق والتمثيل المؤقت، ناهيك عن الشرط المتضمن في المادتين 49 من قانون البلدية والمادة 50 من قانون الولاية حيث تنصان على "لا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها أي الانتخابات خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية...".

مما يقودنا إلى القول إن هذه المدة قد تطول أكثر كل هذه الأمور مجتمعة تؤثر على الجماعات المحلية و حركيتها واستقلاليتها بالدرجة الأولى وتعيق حركة التنمية الديمقراطية في اختيار القرارات وقيادة المواطن لأموره المحلية بنفسه عن طرق نوابه وممثليه والملاحظ كذلك أن قانوني الولاية والبلدية الحاليين قد حذا نفس حذو قانوني الإدارة المحلية لسنة 1990 حيث لم ينصا على توقيف المجلس الشعبي الولائي والبلدي ، كما كان منصوص عليه في قانوني 1967 و 1969 المتعلقين بالبلدية والولاية على التوالي، حيث نجده قد اكتفى بالحالة الوحيدة للرقابة على المجلس وهي الحل ، و يتبين لنا من خلال ما سبق خطورة هذا النوع من الرقابة لما يشكله من تهديد على إستقلالية المجالس المنتخبة من طرف الشعب وكذا المساس بمبدأ الديمقراطية، ولذلك نجد المشرع قد أحاط ممارسة هذه الرقابة بجملة من القيود والضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحيات حل المجلس، وقد جاء ذكر هذه الأسباب على سبيل الحصر حتى لا يترك المجال للسلطة الوصية مجال التقدير والملائمة في ذلك².

¹أنظر المادة 49 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المصدر السابق .

²سومية جلولي ، مرجع سابق ، ص ص 113 - 115.

ملخص الفصل الثاني :

من خلال ما سبق نستنتج أن المشرع الجزائري قد منح للمجلس الشعبي الولائي قدرا من الإستقلال يمكنه من اتخاذ القرارات التي يراها مناسبة لإقليم الولاية، و هذا الإستقلال نستشفه من خلال اعتبار المجلس الشعبي الولائي قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون المحلية، كما يظهر استقلال المجلس الشعبي الولائي في اعتماد المشرع في تشكيله على أسلوب الانتخاب، إذ يضم مجموعة من المنتخبين ينتخبهم سكان الولاية و هذا ما يشكل ضمانة دستورية و قانونية تحول دون تدخل السلطة المركزية في تشكيل المجلس الشعبي الولائي، بالإضافة إلى هذا فقد اعتمد المشرع أسلوب الإختصاص العام والمطلق في منح المجلس الشعبي الولائي اختصاصات أصيلة واسعة لتسيير الشؤون المحلية والتي لا تتجسد إلا عن طريق المداولات، و بالمقابل فإن رئيس المجلس الشعبي الولائي و رغم كونه منتخبا إلا أنه لا يتمتع باختصاصات هامة هذا من جهة، و من جهة أخرى فقد أخضع المشرع هيئة المجلس الشعبي الولائي إلى رقابة واسعة و مشددة تمارسها السلطة الوصائية المحددة في قانون الولاية 07/12 ، عن طريق فرض رقابتها على أعضاء المجلس الشعبي الولائي منفردين و على المجلس ككل و على أعمال المجلس للتأكد من مدى احترامه لمبدأ المشروعية و تحقيقه للمصلحة العامة، ففيما يخص الرقابة الفردية على الأعضاء نجدها رقابة مشددة أما الرقابة على الهيئة فهي رقابة واسعة و ذلك بإضافة حالات جديدة للحل و استئثار جهة الوصاية بتعيين المندوبية الولائية بعد حل المجلس، وبخصوص الرقابة على الأعمال فنلاحظ أنها رقابة واسعة ومشددة بحيث لم تقتصر على مراقبة مدى احترام مبدأ المشروعية فقط و إنما تعدت إلى مراقبة مدى ملاءمة أعمال المجلس الشعبي الولائي، و هذا ما يشكل مساسا باستقلالية المجلس الشعبي الولائي و تدخلا للسلطة المركزية في الشأن المحلي.

خاتمة

تعد الرقابة الإدارية من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية عن غيرها من التنظيمات الأخرى ، وإذا كان المشرع الجزائري قد إعترف بإستقلالية الجماعات المحلية ، غير أن هذه الإستقلالية غير مطلقة إذ تشوبها الرقابة الإدارية، وهي تلك الرقابة التي تقوم بها جهات الوصاية وفقا للحدود التي رسمها القانون، وذلك من أجل ضمان إحترام مبدأ المشروعية والمحافظة على وحدة الدولة إداريا وسياسيا .

و إذا كان المشرع الجزائري نص في قوانين الادارة المحلية على العديد من مظاهر الوصاية الادارية على الأعضاء المنتخبين وعلى مداوات المجالس المحلية المنتخبة وعلى المجالس نفسها، إلا أنها ليست سلطة مطلقة تمارسها السلطات المركزية كيف ما شاءت، إذ تعتبر رقابة ضيقة محدودة واستثنائية تمارس في إطار النص القانوني الذي سمح بها وعليه توصلنا الى نتائج البحث كالاتي :

- تعتبر رقابة الوصاية الإدارية رقابة مشروعية في الأساس، إذ لا يمكن لجهات الوصاية أن تفرض رقابة ملائمة على أعمال وتصرفات المجالس الشعبية المحلية، إلا إذا وجد نص صريح يسمح بذلك، وهنا يتعين أن تفرض هذه الرقابة في الحدود الضيقة باعتبارها استثناء، فلا يمكن التوسع فيها، وإلا اعتبرت غير مشروعة.

- لا وصاية بدون نص، وتمارس في حدود ما يسمح به النص، إذ لا يجوز فرض رقابة على المجالس المحلية المنتخبة بدون سند قانوني صريح، كما أنه في حال وجود نص قانوني يمنح للجهة الوصية صلاحية رقابية ما، فإنه يتعين أن تنقيد الجهة الوصية بهذا النص في إطار إحترامها لمبدأ المشروعية.

- أن الوصاية الإدارية على المجالس المحلية تتمثل في مجموع السلطات التي يقرها القانون للهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية و على أشخاصها و على أعمالها الغرض حماية

المصلحة العامة و ضمان احترام مبدأ المشروعية، فهذه الوصاية استثنائية لا تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقا لقاعدة "لا وصاية إلا بنص".

- تهدف الوصاية الادارية إلى التأكد من مدى احترام المجالس المحلية للقانون عند تسييرها للشؤون المحلية، وضمانا لعدم خروجها عن مبدأ المشروعية و التقيد بأحكامه تم إخضاع المجالس المحلية للوصاية الإدارية .

- تتبع الجزائر الأسلوب الفرنسي الذي تكون فيه الوصاية الإدارية على المجالس المحلية مشددة نظرا لجعله اختصاص المجلس المحلي مطلقا و بالمقابل فرض عليه رقابة واسعة و شديدة يتم تجسيدها عن طريق عدة مظاهر تتدخل من خلالها السلطة المركزية التفرض رقابة على أشخاص الأعضاء و على المجلس ككل و على أعماله.

-فرض المشرع الجزائري الوصاية الإدارية على الجماعات الاقليمية بهدف الحفاظ على وحدة الدولة من من جهة وضرورة احترام الإدارة المحلية لمبدأ المشروعية من جهة ثانية.

- تخضع قرارات الجهة الوصية المخالفة لمبدأ المشروعية لرقابة القضاء الإداري حسب قواعد الاختصاص المعمول بها في قانون الاجراءات المدنية والادارية، إذ لم تحدد القوانين الخاصة بالإدارة المحلية إجراءات وشروط وأجال الطعن القضائي ضد قرارات الجهة الوصية.

- تنصب رقابة القاضي الإداري على القرار الصادر عن الجهة الوصية من حيث عناصره الخارجية الشكلية) والداخلية (الموضوعية)، فإذا تبين للقاضي الإداري المختص أن قرار الوالي أووزير الداخلية حسب الحالة غير مشروع قضى بإبطاله.

- لم يسمح المشرع الجزائري للجهة الوصية بسلطة تعديل تصرفات الجماعات الاقليمية أو سحبها، إذ تشكل هذه المظاهر هدم لمقومات نظام اللامركزية الإدارية وتتفي عن الجماعة

الإقليمية أي استقلالية، كما أنه سمح بالحلول كاستثناء بخصوص موضوع الميزانية سواء في البلدية أو الولاية، إذ تحل الجهة الوصية محل المجلس المحلي المنتخب في موضوع الميزانية إذا توفرت أسباب وحالات اللجوء إلى الحلول المنصوص عليها حصرا في قانون البلدية وأيضا قانون الولاية.

- الوصاية الإدارية صورة من صور اللامركزية الإدارية تهدف إلى التأكد من مدى احترام الجماعات الإقليمية للقانون عند تسييرها للشؤون المحلية، وضمانا لعدم خروجها عن مبدأ المشروعية والتقييد بأحكامه.

- تباشر الوصاية الإدارية من قبل جهات إدارية مركزية وغير مركزية من خلال صلاحيات خولها لها القانون، إلا أن هذه الصلاحيات لا يجب أن تكون مطلقة وإلا أدى ذلك إلى تجاوز الاختصاصات والتعسف في استعمال السلطة.

- جاءت الوصاية الإدارية على البلدية والولاية واسعة ومشددة، حيث يتضح التشديد على الأعضاء من خلال رقابة الإقضاء الممارس على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وذلك بإضافة أسباب جديدة والمتمثلة في حالتها التنافي وعدم القابلية للانتخاب.

- كما أن الوصاية الممارسة على المجلس كهيئة والمتمثلة في آلية الحل فإن القانونيين الحاليين قد وسعا من حالات الحل.

- ممارسة الوصاية على أعمال المجالس الشعبية ممارسة بشكل واسع، وذلك من خلال :

- الزيادة في مدة التصديق الضمني إلى 21 يوما وهذا من شأنه تعطيل السير العادي واليومي لشؤون البلدية والولاية.

- خضوع مداوات الجماعات الإقليمية للمصادقة الضمنية أو الصريحة توجي إلى اتساع مجال الرقابة الإدارية بحيث ضيقت وإلى حد كبير من سلطة المجالس المحلية.
- إضافة حالات جديدة تتعلق ببطلان مداوات المجالس الشعبية وخاصة الولائية وهو ما يشكل تضيق في عملها.
- منح قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الوسائل لمواجهة قرارات السلطة الوصية القاضية برفض التصديق أو إلغاء مداوات الجماعات الإقليمية، وهي الحق برفع التظلم الإداري إلى الوالي، وهذا الحق لم يمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي.
- واقع الحال يشير إلى أن اضطلاع الجماعات المحلية بدورها التتموي على المستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية، خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل لما تمثله من خطورة على المجالس المحلة باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية .
- إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.
- غياب الضمانات الكافية التي تصب في صالح المنتخب البلدي فيما يخص العقوبات الفردية المسلطة عليه، حيث عقد القانون الإختصاص لممارستها للوالي دون أن يلزمه بتسبيب قراره أو إستشارة المجلس البلدي كما هو الحال في عقوبة التوقيف مثلا.

- إذا كان المشرع قد ألغى إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكنه بالمقابل وسع في الحالات التي توجب حل المجلس البلدي والتي يترتب على وقوعها سحب صفة العضوية من الأعضاء بصفة آلية بما في ذلك الرئيس.

- فيما يتعلق بالعقوبات الجماعية والتي تتلخص في رقابة الحل الذي يعد أخطر مظاهر الرقابة، فمن خلال معالجة النصوص القانونية لم نقف على دوافع وأسباب جديدة لممارسة هذه الرقابة في بعض الحالات كحالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما من شأنه فتح المجال أمام التجاوزات والخرق الصارخ لأحكام القانون بتوسيع قائمة الحالات التي توجب حل المجلس الشعبي البلدي، كما سجلنا تعديل في الجهة التي تخلف المجلس المنحل، حيث أن الشيء غير المنتظر أن ينص القانون على أن يتولى تسيير البلدية متصرف ومساعدين بدل المجلس المؤقت المنصوص عليه في القانون رقم 08-90 ، وهذا يشكل مساساً بمبدأ الإلتخاب.

- توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهات الوصاية، حيث أضاف حالات أخرى تخضع للمصادقة كقبول الهبات والوصايا واتفاقيات التوأمة... إلخ، وهذا ما يهدم قيمة القرار البلدي والعمل المحلي.

- تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق على المداولات من 15 إلى 21 يوماً، وهي مدة طويلة تؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية.

- عدم إلزام جهة الوصاية بتسبيب قراراتها القاضية بإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي إستناداً للحالات المذكورة في المادة 59، وحتى عند إلزامها بتعليل قراراتها في حالات البطلان النسبي نسجل أن تقرير هذا البطلان يتم حسب تصور الوالي للأمر إذ يعود له الإختصاص في تقدير مدى الإنحراف لتقرير الإلغاء.

- أما فيما يخص رقابة الحلول فنلاحظ إتساع أكثر لهذه الرقابة إذ تمارس الوصاية رقابة واسعة على الميزانية سواء في مرحلة الإعداد أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز والتي من خلالها تخضع جميع وثائق الميزانية السلطة الوصاية التي تستطيع فرض تسجيل النفقات الإجبارية.
- إن المشرع في قانون الولاية 12/07 قد استبعد رئيس المجلس الشعبي الولائي من اختصاص تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي و جعل الوالي ممثل الحكومة هو الجهاز التنفيذي للمجلس و ليس رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- إن وزير الداخلية يعد السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي غير أن للوالي دورا مهما في ممارسة هذه الوصاية من حيث الإجراءات و المتابعة و التنفيذ. و يظهر ذلك في أن المجلس يتداول في مسائل تم تحديدها بمشاركة الوالي ، و يتدخل الوالي في مختلف أشغال المجلس الشعبي الولائي منذ بدايتها إلى نهايتها فهو الذي يستدعي المجلس الشعبي الولائي للانعقاد في دورة غير عادية ، كما أن الوالي هو من يقدم اقتراح تأجيل انتخابات المجلس الشعبي الولائي بعد حله وله الحق في اقتراح تشكيل المندوبية الولائية ، كما له طلب إلغاء مداوات المجلس أمام القضاء .
- كما أن الوضعيات القانونية التي يمكن أن تلحق المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي من إقصاء و توقيف و إقالة تكون بموجب قرار يصدره وزير الداخلية غير أن الإجراءات لا يمكن أن تتم دون تدخل الوالي إذ يجب إخطار الوالي بكل حالات الاستقالة أو الإقصاء .
- قام المشرع في قانون الولاية 12/07 بتشديد الوصاية على المنتخبين المحليين والتي تعتبر ذات طابع تأديبي، فتملك السلطة الوصية تجاه عضو المجلس الشعبي الولائي ثلاث سلطات و هي : التوقيف، الإقصاء و الإقالة.
- حيث وسع المشرع من خلال قانون الولاية من نطاق سلطة الإقصاء بإضافة أسباب جديدة ، المتمثلة في حالات التنافي و حالات عدم القابلية للإنتخاب.

- قام القانون بتوسيع الرقابة على هيئة المجلس الشعبي الولائي من خلال إضافة حالات جديدة للحل و من خلال تحديد السلطة التي تتولى تسيير المجلس بعد حله، فعن حل المجلس الشعبي الولائي نظمه هذا القانون بشكل عام بينما ترك المسائل التفصيلية والإجرائية للحل و كيفية إعادة تجديد المجلس للتنظيم، و هذا ما يشكل أداة لتوسيع تدخلات الإدارة المركزية في المجلس الشعبي الولائي.

- أما فيما يتعلق بالجهة التي تخلف المجلس الشعبي الولائي بعد حله فهنا تصل سلطة الوصاية إلى قمتها حيث يتولى تسيير الولاية في حالة الحل المندوبية الولائية ولمدة ثلاثة (03) أشهر يمكن تمديدها في حالة تأجيل انتخابات تجديد المجلس .

- ولا شك أنه بهذه الوسيلة الأخيرة يكون لسلطة الرقابة حرية كبيرة لنقل المجلس الشعبي الولائي من النطاق اللامركزي إلى نطاق عدم التركيز الإداري، و هذا ما يتناقض مع الدستور الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية و مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

- و لأول مرة بموجب هذا القانون يمنح للوالي سلطة طلب إلغاء المداولات غير المطابقة للقانون أمام القضاء ما يعتبر تكريسا للرقابة القضائية في الوصاية على المجلس الشعبي الولائي.

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

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

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

مما 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.

وبناء عليه حتى نضمن جماعات منتخبة محلية بإطار هيكلي وبشري فعال مواكب للتطورات، ومساهم في إرساء مبادئ الديمقراطية والتنمية يجب أولا إصلاح حالها والذي يمر أساسا بتخفيف الرقابة المسطرة عليها وفي هذا الشأن توصي الدراسة بالإقتراحات التالية :

- ضرورة تكريس الرقابة القضائية قانونا عن طريق توسيع نطاق الطعن أمام الجهة القضائية، وهي ضمانة هامة لأنها تمكن أعضاء المجالس الشعبية المحلية من ممارسة اختصاصاتها بكل حرية واستقلال.

- تخفيف مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و خاصة تلك الممارسة على الأعمال أو الهيئة، و ذلك من خلال تقليص الموضوعات التي تخضع لتصديق جهات الوصاية بحيث تكون هذه المصادقة الإستثناء و ليس الأصل، و تقليص الحالات التي توجب حلها .

- القضاء على الإختلالات و الفوارق المالية التي تتخبط فيها البلدية الجزائرية، و لا يكون ذلك بتقديم مساعدات و إعانات تضع البلدية في علاقة تبعية بالسلطة المركزية، بل ينبغي وضع إصلاح ضريبي يضمن الإستقلال المالي لها، و يتحقق ذلك بتفعيل الجباية المحلية التي تقضي على مساعدات الدولة المشروطة غالبا.

- ضرورة وضع الضمانات القانونية التي تحقق ممارسة البلدية لحق الطعون ضد قرارات الوصاية، و ذلك حتى لا تبقى النصوص القانونية مجرد حبر على ورق، فقد أثبت الواقع العملي ندرة إستعمالها.

- تطوير الإطار القانوني المنظم للعلاقة بين الجماعات المحلية و الدولة عن طريق التخفيف من شدة الوصاية الإدارية بجعلها تقتصر على رقابة المشروعية فقط دون أن تتعداها إلى مراقبة الملاءمة، و لهذا لا بد أن تقتصر الوصاية على رقابة المشروعية أي مدى مطابقة أعمال المجلس الشعبي الولائي للقوانين دون أن تمتد إلى مراقبة مدى ملاءمة هذه الأعمال.

- إعادة النظر في قانون الولاية من أجل إرساء نظام لامركزي حقيقي عن طريق إعادة التوازن إلى أجهزة الولاية بحيث تعهد إلى رئيس المجلس الولائي الاختصاصات المرتبطة بتمثيل الولاية و خاصة المتعلقة بتنفيذ مداورات المجلس المنتخب و يحتفظ الوالي باختصاصه كمثل للدولة .

- تكريس الرقابة القضائية بحيث تصبح مداورات المجلس الشعبي الولائي نافذة بمجرد الموافقة عليها بالإجماع من قبل أعضاء المجلس و نشرها و تبليغها من طرف رئيس المجلس بصفته

الجهاز التنفيذي ، مع تبليغها للوالي الذي يحتفظ باختصاص تمثيل الدولة ، و يكون له حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء المداولة التي يراها غير مشروعة.

- تجنب كثرة الإحالة إلى التنظيم في أحكام قانون الولاية لأن هذا سيؤدي حتما إلى توسيع مجال تدخل السلطة المركزية عن طريق التنظيم على حساب القانون، ما يفقد المجلس الشعبي الولائي استقلاله، وهو ما يتضح جليا في آلية الحل الذي أحييت أحكامه إلى المرسوم التنفيذي 16/104 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلية.

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

- ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية.

- ضبط الرقابة الوصائية من جهة وتفعيل دور رقابة القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة.

- محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة وزيادة فعالية أدائها.

- 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.

- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.

و في الأخير نقول أن موضوع الرقابة الإدارية يشكل معادلة ليست سهلة المنال، مما يستوجب معالجتها بدقة شديدة، حيث إذا أفرطنا في الرقابة و فرطنا في الإستقلال قيدنا الجماعات المحلية و أفقدناها جوهرها و فائدتها، و إذا فرطنا في الرقابة و بالغنا في الإستقلال قد تتعرض المصالح الوطنية للضرر، و لربما تجاوزت الجماعات المحلية حدود صلاحياتها.

قائمة المصادر و المراجع

أولا - المصادر :

1 - النصوص الأساسية :

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، المعدل و المتمم بموجب القانون 03/02 ، المؤرخ في 10/04/2002 ، الجريدة الرسمية عدد 76 ، الصادر في 08 ديسمبر 2002 ، الجريدة الرسمية ، عدد 25 ، الصادر في 14/04/2002 ، و المعدل و المتمم بالقانون رقم 14-08 المؤرخ في 15/11/2008 ، الجريدة الرسمية عدد 63 الصادر في 16/11/2008 ، و بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادر في 07/03/2016 ، و بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية عدد 82 ، الصادر في 30 ديسمبر 2020 و المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر 2020 .

2- القوانين العضوية و القوانين و الأوامر :

2 - الأمر رقم 21-01 مؤرخ في 26 رجب عام 1442 المؤرخ في 10 مارس سنة 2021 ، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية ، عدد 17 ، الصادر في 10 مارس 2021 .

3- الأمر رقم 75 - 58 المؤرخ في 25 ديسمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية ، العدد 44 ، المعدل و المتمم بقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007 ، الجريدة الرسمية ، العدد 31 ، الصادر في 13 ماي 2007 .

4- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 افريل 1990 ، المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية ، العدد 15 ، الصادر في 17 افريل 1990 ، المعدل و المتمم .

5- الأمر رقم 05/04 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية ، عدد 50، الصادر في 19 جويلية 2005 ، المعدل و المتمم .

6- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 ، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الادارية، الجريدة الرسمية ، عدد 21 ، الصادر في 25 فيفري 2008 .

7- القانون 11-10، المؤرخ في 22-06-2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، عدد 37 ، الصادر في 03-07-2011.

8 - القانون 12-07، المؤرخ في 21-02-2012 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية ، عدد 12 ، الصادر في 29-02-2012 .

3- النصوص التنظيمية :

أ - المراسيم الرئاسية :

- 9- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 09 فيفري سنة 1992 ، يتضمن إعلان حالة الطوارئ ، الجريدة الرسمية ، عدد 10 ، الصادر في 09 فيفري 1992 .
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو، الجريدة الرسمية عدد 51 ، الصادر في 20 يوليو 2005.

ب - المراسيم التنفيذية :

- 11- المرسوم التنفيذي 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 ، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة، ج ر ، العدد 18 ، الصادر في 23 مارس 2016 .

ثانيا - المراجع باللغة العربية :

1- الكتب:

- 12- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري، مبدا المشروعية، تنظيم القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، مصر .
- 13- احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الدستورية، الترجمة محمد عرب صاصيلا، ط 5، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2009 .
- 14- ثروت بدوي، القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002 .
- 15- جورج قودال ، بيار دلقولقيه ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 2001 .
- 16- حسين عبد العالي محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، - دراسة تطبيقية مقارنة- ، د.ط ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004 .
- 17- حسين فريجة ، شرح القانون الإداري، - دراسة مقارنة - ، الطبعة 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون، الجزائر .
- 18- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن ، 1998 .
- 19- سامي جمال الدين، الدعاوى الإدارية و الإجراءات أمام القضاء الإداري (دعاوى الإلغاء) منشأة المعارف الإسكندرية، 1991 .

- 20- سامي جمال الدين، أصول القانون الاداري، الجزء الاول، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1996 .
- 21 -سعيد الحكيم، الرقابة على اعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم الوضعية، الطبعة 02، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987 .
- 22-عادل بو عمران ، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010 .
- 23-عادل محمود حلمي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية، الطبعة 01 ، دار الفكر العربي، مصر ، 1973 .
- 24-عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، - دراسة مقارنة - ، دون طبعة ، مطابع النيل، القاهرة ، دون تاريخ .
- 25- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية ، مصر، 1996 .
- 26- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري ماهية القانون الاداري، التنظيم الاداري ، ط 2 ، - دراسة مقارنة - ، شركة الجلال للطباعة، الاسكندرية، 2004 .
- 27 - علاء الدين عشي ، شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، د ط ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر ، 2011 .
- 28 - علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري، (المبادئ العامة للقانون، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر)، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، عين مليلة، الجزائر.
- 29 - علاء الدين عشي ، مدخل في القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2009 .
- 30- علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، - دراسة وصفية تحليلية - ، د ط ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2006 .
- 31 - على خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الثانية ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2008.
- 32-عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2010 .
- 33-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر 1999 .
- 34-عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر، 2012 .
- 35-عمار بوضياف ، القرار الإداري، التنظيم الإداري، - دراسة تشريعية قضائية و فقهية - ، الطبعة 01، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 .
- 36- عمار عوابدي، القانون الإداري، (النظام الإداري)، الطبعة 5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون، الجزائر .

- 37- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الجزء 01 ، الطبعة 02، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر ، 1984 .
- 38- عمار عوابدي ، مبدا التدرج فكرة السلطة الرئاسية، دبط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر .
- 39- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قرفي، الجزائر ، 2003 .
- 40- لحسين بن الشيخ آملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 41- محمد الصغير بعلي ، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء) ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة الجزائر، 2007 .
- 42- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002 .
- 43- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دبط، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، دون سنة .
- 44- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دبط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004 .
- 45- محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2009 .
- 46- محمد الصغير بعلي ، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2012 .
- 47- محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دبط، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، دون سنة .
- 48- محمد باهي أبو يونس، احكام القانون الإداري، القسم العام، دبط، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996 .
- 49- محمد علي خلايلة ، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر، - دراسة تحليلية مقارنة- ، ط 01، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، عمان الأردن ، 2003 .
- 50- محمد خلف الجبوري، القضاء الإداري، الطبعة الأولى الإصدار الأول، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1998 .
- 51- مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986 .
- 52- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، الجزء الأول قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 1998 .
- 53- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2000 .

- 54- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر .
- 55 -ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 4، دار المجدد للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010 .
- 56- نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الإداري ، دون طبعة ، دار النهضة العربية، دون تاريخ نشر.
- 57 - نواف الكنعان، القانون الإداري، ج1، ط1، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2006.
- 58-هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلي، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة 01 ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن ، 2004 .

2- الاطروحات و المذكرات الجامعية :

أ - اطروحات الدكتوراه :

- 59- فريدة مزياني ، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية الحزبية في التشريع الجزائري، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005 .
- 60- عبد الصديق شيخ، الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية و التطورات الضرورية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر 1، 2010/2011 .
- 61- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية الاستقلالية و الرقابة الواقع و الأفق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015 .

ب - مذكرات الماجستير :

- 62- خيرة مقطف ، تطبيقات نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 الى يومنا هذا، (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر 1، 2001-2002 .
- 63- رابعي ابراهيم، استقلالية الجماعات المحلية، (الضمان و الحدود)، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2005 .
- 64- صافي عبد الله، سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي، ام البواقي، 2009 .
- 65- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلال و التبعية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر 1، 2009-2010 .

- 66- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية بالجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2009 .
- 67- عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الساسية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2011/2010 .
- 68- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية و آثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011 .
- 69- خديجة لعريبي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون الجديد، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013-2012 .
- 70- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، تخصص قانون عام، فرع الإدارة العامة و القانون و تسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2013-2012 .
- 71- معتز نايف الطروانة، حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013-2012 .
- 72- بلال بالغالم، اصلاح الجماعات الإقليمية، (الولاية في اطار القانون رقم 07/12)، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون عام، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012 .
- 73- ملياني صليحة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و الرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015- 2014 .
- 74- زين الدين لعماري، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في اطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2017-2016 .

ج - مذكرات الماستر :

- 75- شتيح ايمان العباسية، الإدارة المحلية بين الاستقلال و التبعية، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة محمد الأخضر، بسكرة، 2015-2014 .
- 76- مريم بن محفوظ، شهيرة قارة احمد، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة بودواو بومرداس، 2016-2015 .

- 77- اكرم ميمي، الوصاية الإدارية و اثرها على استقلال الجماعات المحلية، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016 .
- 78- فوزية غردة ، وفاء شليغم ، الاطار القانوني لنظام الوصاية الإدارية، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر ،تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2018-2019 .
- 79- سومية جلولي ، الوصاية الإدارية على المجالس المنتخبة في ظل القوانين الاصلاحية، مذكرة تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر ، تخصص قانون اداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2018-2019 .
- 3- المقالات العلمية :**
- 80- محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 25، مصر، 1985 .
- 81- سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري و التونسي، مجلة العلوم الاجتماعية و السياسية، مجلد رقم 09 ، عدد 02 ، جامعة الشيخ العربي التبسي ، 2016 .
- 82- نصر الدين بن طيفور ، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية و الولاية، مجلة إدارة، مجلد 11، العدد 22، 2001 .
- 83- عيد أحمد الحسب، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في النظم المقارنة (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات، علوم الشريعة و القانون، المجلد 34، العدد 02 ، 2007 .
- 84- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر ، العدد 06 ، بسكرة .
- 85- نادية تياب ، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة ، العدد 02 ، بجاية، 2010 .
- 86- سعاد عمير، اليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر، مجلة الضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، جامعة تبسة، 2011 .
- 87- عشي علاء الدين، النظام القانوني لمؤسسات الإدارة المركزية في الجزائر، مجلة الفقه و القانون ، العدد 01 ، 2012 .
- 88- بلال بالغالم ، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، الصادرة عن كلية الحقوق ، جامعة خميس مليانة، افريل، 2014 .
- 89- بلال بالغالم، واقع الرقابة الوصائية في قانون البلدية رقم 10/11، مجلة الفقه و القانون، الصادرة عن المغرب، العدد السادس عشر، فبراير، 2014 .
- 90- احسن غربي، حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، مجلة الحقوق و العلوم الانسانية، المجلد الثالث عشر، عدد 02 ، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة ، 2020 .

4 - الملتقيات و الأيام الدراسية :

91- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية البلدية في التشريعين الجازئري - و التونسي، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول " دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية "، المنعقد يومي 04 - 03 ماي 2009، بكلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، ماي 2009 .

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

92- Jean Rivero, droit administratif, Dalloz, paris, 1980.

93- Charles Debbache, institution administratives, 2^{ème} édition, paris, 1972

الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
06	الفصل الأول : الاطار المفاهيمي للوصاية الادارية
08	المبحث الأول : مفهوم الوصاية الإدارية
09	المطلب الأول : تعريف الوصاية الإدارية
09	الفرع الأول : التعريف القانوني
10	الفرع الثاني : التعريف الفقهي
12	المطلب الثاني : خصائص الوصاية الإدارية
12	الفرع الأول : رقابة ذات طبيعة إدارية
13	الفرع الثاني : رقابة استثنائية
14	الفرع الثاني : ركن من اركان اللامركزية الإدارية
15	الفرع الرابع : رقابة خارجية
15	الفرع الخامس: رقابة جزئية و مشروطة و غير مطلقة
16	المطلب الثالث : اهداف الوصاية الإدارية
16	الفرع الأول : الأهداف الإدارية
16	أولا: المحافظة على وحدة الدولة
17	ثانيا: ضمان حسن إدارة المرافق العامة
17	ثالثا: معالجة الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها
18	رابعا : تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية
18	خامسا: إنشاء إدارة جيدة
19	الفرع الثاني : الأهداف السياسية
19	أولا: الحفاظ على الكيان السياسي للدولة
19	ثانيا: ضمان وحدة تفسير القانون
20	ثالثا : حماية حقوق و حريات الأفراد
21	رابعا: حماية المصالح المحلية
21	الفرع الثالث : الأهداف المالية
22	أولا: المحافظة على أموال الوحدات المحلية
22	ثانيا: التأكد من صرف الإعانات المالية في الأوجه المقررة لها
22	ثالثا: عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية
23	رابعا: العمل على إنجاز المخططات الوطنية والمحلية
24	المبحث الثاني : الجهات القائمة بالوصاية و ضوابط ممارستها
24	المطلب الاول : السلطات المخولة بممارسة الوصاية الادارية
25	الفرع الأول : ممارسة الوصاية من الجهات المركزية
25	أولا: رئيس الجمهورية

27	ثانيا: الوزير الأول او رئيس الحكومة
28	ثالثا : الوزارة
31	الفرع الثاني : ممارسة الوصاية من قبل جهات غير مركزية
31	أولا: الوالي
32	ثانيا: رئيس الدائرة
34	المطلب الثاني: القيود الواردة على ممارسة الوصاية
35	الفرع الأول : تقيد الجهات المركزية بمبدأ المشروعية
35	أولا : احترام الجهات الوصية للنصوص الدستورية
36	ثانيا : احترام الجهات الوصية للقوانين والتنظيمات
37	ثالثا: التقيد بالضوابط الموضوعية والإجرائية
38	الفرع الثاني : القيود الخاصة بكيفية ممارسة الوصاية الادارية
38	الفرع الثالث : القيد الذي يرد على أغراض الوصاية الإدارية
41	المطلب الثالث : خضوع قرارات الجهات الوصية لرقابة القضاء الاداري
43	الفرع الأول : شروط و إجراءات دعوى الإلغاء
44	الفرع الثاني : أسباب الطعن بالإلغاء
44	أولا : عيوب المشروعية الخارجية
47	ثانيا : عيوب المشروعية الداخلية
53	الفصل الثاني : حدود تدخل السلطة الوصية في عمل المجالس المحلية
54	المبحث الأول : رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي
54	المطلب الأول : الرقابة على الاعمال
55	الفرع الأول : المصادقة
55	أولا : المصادقة الضمنية
56	ثانيا : المصادقة الصريحة
58	ثالثا : أثر المصادقة
59	الفرع الثاني : الإلغاء (البطلان)
59	أولا : البطلان المطلق (بقوة القانون)
62	ثانيا : البطلان النسبي
63	ثالثا : أثر البطلان
64	الفرع الثالث : الحلول
64	أولا : حالات الحلول
65	ثانيا : أثر الحلول
66	المطلب الثاني : الرقابة على الأعضاء
66	الفرع الأول : الإقالة
67	أولا : استقالة او اقالة أعضاء المجلس

67	ثانيا : استقالة او اقالة رئيس المجلس الولائي
69	ثالثا : أثارها
70	الفرع الثاني : التوقيف
70	أولا : إجراءات التوقيف
71	ثانيا : أثر التوقيف
72	الفرع الثالث : الإقصاء
72	أولا : إجراءات الإقصاء
73	ثانيا : أثر الإقصاء
74	المطلب الثالث : الرقابة على الهيئة
74	الفرع الأول : حالات حل المجلس الشعبي الولائي
75	أولا : حالة خرق أحكام دستورية
75	ثانيا : إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس
75	ثالثا : الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس
75	رابعا : الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة
76	خامسا : عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
76	سادسا : حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها
76	سابعا : حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب
77	الفرع الثاني : إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي
78	الفرع الثالث : تجديد المجلس الشعبي الولائي
80	المبحث الثاني : رقابة السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي
80	المطلب الأول : الرقابة على الاعمال
81	الفرع الأول : المصادقة
81	أولا : المصادقة الضمنية
83	ثانيا : المصادقة الصريحة
84	الفرع الثاني : الإلغاء
84	أولا : البطلان النسبي
86	ثانيا : البطلان المطلق
87	الفرع الثالث : الحلول
88	أولا : الحلول الإداري
89	ثانيا : الحلول المالي
90	المطلب الثاني : الرقابة على الأعضاء
91	الفرع الأول : الإقالة

91	أولا : من حيث السبب
92	ثانيا: من حيث الاختصاص
92	ثالثا: من حيث المحل
92	رابعا: من حيث الشكل والإجراءات
92	خامسا: من حيث الهدف
93	الفرع الثاني : الايقاف
94	أولا : من حيث السبب
94	ثانيا: من حيث الاختصاص
94	ثالثا: من حيث المحل
94	رابعا: من حيث الشكل والإجراءات
95	خامسا: من حيث الهدف
95	الفرع الثالث : الاقصاء
96	أولا : من حيث السبب
96	ثانيا : من حيث الاختصاص
96	ثالثا : من حيث الشكل والإجراءات
97	المطلب الثالث : الرقابة على الهيئة
98	الفرع الأول : حالات حل المجلس الشعبي البلدي
98	أولا: خرق أحكام الدستور
99	ثانيا: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي
99	ثالثا: الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس
99	رابعا: بقاء المجلس مصدر للإختلالات
100	خامسا: عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة
100	سادسا: خلافات خطيرة بين الأعضاء
101	سابعا: إندماج، ضم أو تجزأة بلديات
101	ثامنا: إستحالة تنصيب المجلس المنتخب
101	الفرع الثاني : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي
101	الفرع الثالث : اثار حل المجلس الشعبي البلدي
106	خاتمة
118	قائمة المصادر و المراجع
127	الفهرس
	الملخص

ملخص :

أخضع المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية لرقابة إدارية تمارسها السلطات المركزية، متمثلة في الوالي كجهة وصاية على المجلس الشعبي البلدي، وزير الداخلية كجهة وصاية على المجلس الشعبي الولائي، وهذا حفاظا على وحدة الدولة من جهة وحماية لمبدأ المشروعية من جهة ثانية .

غير أن جهات الوصاية مقيدة بالقانون في إطار لا وصاية إلا بنص قانوني، كما أنها خاضعة لرقابة القضاء الإداري المختص، إذا ما خالفت تصرفاتها القانون أثناء ممارستها لرقابة الوصاية على المجالس المحلية المنتخبة.

Abstract :

The Algerian legislator subjected the regional groups to administrative control exercised by the central authorities, represented by the governor as a guardian of the Municipal Peoples Assembly, and the Minister of the Interior as guardianship of the State Peoples Assembly, and this is to preserve the unity of the state on the one hand and to protect the principle of legality on the other hand.

However, guardianship bodies are restricted by law within the framework of no guardianship except by legal text, and they are also subject to the supervision of the competent administrative judiciary, if their actions violate the law while exercising guardianship control over the elected local councils.