



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الجيلاي بونعامه خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص: القانون الإداري

بإشراف: موزالي نورالدين

إعداد الطالب(ة): زيان وهيبة

إعداد الطالب(ة): حمراي راضية

لجنة المناقشة:

رئيسا.

1) الأستاذ: بن جيلالي عبد الرحمان

مشرفا و مقرا.

2) الأستاذ: موزالي نورالدين

عضوا مناقشا.

3) الأستاذ: شكيرين ديلمي

تاريخ المناقشة: 2019/06/26

السنة الجامعية: 2019/2018



شكر وتقدير



نشكر الله عز وجل الذي بتوفيقه وبفضل منه تمكنا من إنجاز هذه المذكرة في اتجاهنا إلى الخطوات الأخيرة في الحياة الجامعية لابد لنا من وقفة للعودة للأعوام التي قضيناها في رحاب الجامعة الجليلي بونعامه قسم الحقوق مع الأساتذة الكرام الذين علمونا حروفا من ذهب وكلامات من درر عبارات من أسمى وأجلى في العلم إلى من صاغوا لنا علمهم حروفا ومن فكرهم منارة تنير لنا سيرة العلم والنجاح إلى أساتذتنا الكرام ونخص بالشكر والتقدير الأستاذ موزالي نور الدين الذي ساندنا على اتمام هذه المذكرة ومع جهوده الجبارة التي قام بها حتى يبلغ معنا الهدف المنشودة، كما نوجه الشكر والامتنان إلى الأستاذين بلجيلالي عبد الرحمن منبع سيل المعرفة والأستاذ الفاضل شكيرين ديلمي الذين نقول لهم بشراك قول رسول الله عليه الصلاة والسلام " إن الحوت في البحر والطير في السماء ليصلون على معلم الناس الخير " . كما لا ننسى أن نتقدم بأسمى آيات الشكر إلى الصديق والرفيق هيثم شرقي الذي ساندنا بكل نقطة من مراحل كتابة المذكرة.



بدأنا بأكثر من يد وقاسينا أكثر من هم وعانينا الكثير من الصعوبات
وها نحن بفضل الله عز وجل نطوي سهر الليالي وتعب الأيام وخلاصة
مشوارنا بين دفتي هذا العمل المتواضع

إلى ينبوع الذي لا يمل العطاء إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة من قلبها أمة لغالية خيرة
إلى من سعى وشقى لأنعم بالراحة والهناء الذي لم ييخل بشيء ليرسم طريقي ممهدا نحو
المستقبل أدعو الله أن يمد في عمره ، إليك أبي محمد
إلى من حبهم يجري في عروقي ويلهج بذكراهم فؤادي إلى أخواني عادل، سفيان، علاء الدين،
والكتكوت محمد الأمين
إلى من سرنا سويا نشق طريق النجاح والإبداع نقطف ثمار العلم يدا بيد راضية، شيماء، إلى من
تحلو الحياة برفقتهم عقيلة، مريم ، سلاف وحببية
إلى كل من شجعني في رحلتي إلى التميز ، ساندني ووقف بجاني من قريب أو من بعيد .

وهيبة



إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك.. ولا يطيب النهار إلا بطاعتك.. ولا تطيب اللحظات إلا
بذكرك.. ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك.. ولا تطيب الجنة إلا برويتك.. جل جلالك.

إلى من جرع كأساً فارغاً ليسقيني قطرة حب.. إلى من كلت أنامله ليقدّم لنا لحظة سعادة.. إلى
من أحمل اسمه بكل افتخار.. صاحب القلب الكبير أبي الغالي

إلى من أرضعتني الحب والحنان.. إلى رمز الحب وبلسم الشفاء.. إلى سر الحياة ودواء
الجراح.. إلى القلب النابض بالبياض أمي الحبيبة.

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة.. والنفوس البريئة.. إلى رياحين حياتي.. ومن بهم تحلوا
أيامي.. (فاطمة الزهراء، أحلام، سمية، خديجة، هجيرة، زهيرة، حنان، منال، حمزة، أبو بكر).

إلى توأم روحي ورفيق دربي في هذه الحياة زوجي العزيز.

إلى اللواتي لم تلدهن أمي.. إلى من تحلوا بالايحاء وتميزوا بالعطاء.. إلى ينباع الصدق

الصافي.. إلى من معهم سعدت.. وبرفقتهم في دروب الحياة الحلوة والحزينة سرت..

إلى جميع صديقاتي من بعيد وقريب كل واحدة باسمها.

راضية

الخاتمة

مقدمة عامة

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة الوصائية على المجالس

المحلية المنتخبة

الفصل الأول

الإطار النظري للرقابة الوصائية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مقدمة

يتأثر التنظيم الإداري لكل بلد حسب الزمان والمكان والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية المحيطة بها، وإذا كان ما يميز المجتمعات القديمة هي ظاهرة تركيز السلطة في يد واحدة دون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى بهدف ضمان قوة الدولة. فإن ما تتسم به الدولة الحديثة هو تحولها من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، حيث لم تعد تقتصر وظيفتها في أداء المهام التقليدية المتمثلة في توفير الأمن الداخلي والخارجي وتحقيق العدالة وإشباع الحاجات العامة فقط، بل تعدى دورها إلى تحقيق الرفاهية من خلال تلبية المطالب المتزايدة بأعلى جودة وأقل تكلفة وبالشكل الذي يرضي الشعب.

تغير هذا السياق مع مرور الوقت، بحيث تعددت معها وظائف الدولة وأصبحت بالتالي غير قادرة لوحدها على تحمل جميع المطالب وكذا التوفيق في إيجاد الحلول للوظائف والمهام الملقاة على عاتقها، لذلك وجدت نفسها مجبرة في ظل الظروف الجديدة بالاعتراف لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية قصد مساعدتها في أداء مهامها والتخفيف من الأعباء المفروضة عليها، خصوصا عبر إقليم واسع في مواجهة العدد المتزايد من السكان وبعد المسافة بينه وبين السلطة المركزية بالعاصمة.

كما ساهمت الأفكار الديمقراطية التي كانت تدعو إلى التوسع في تطبيق المبدأ الديمقراطي، إلى تمكين الأجهزة المنتخبة من قبل الشعب من تسيير شؤونها بيدها حتى في الجانب الإداري وفرض على الدول التخفيف من شدة المركزية والتوسع في تطبيق اللامركزية باعتبارها أسلوبا ديمقراطيا في التنظيم الإداري، الذي يعني بالضرورة تحويل جزء من سلطات الإدارة المركزية والقرار النهائي لأشخاص معنوية إقليمية منتخبة تشكل في مجموعها الإدارة المحلية، التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الدولة، إلا أن هذا الاستقلال لا يعني انفصالها المطلق عن المركزية، بل تبقى العلاقة السياسية قائمة بينهما حفاظا على وحدة الدولة وتماسكها.

يتبين من الوهلة الأولى لتعريف المركزية واللامركزية أن النظامين مختلفين لدرجة التناقض، بحيث لا يمكن تصور وجودهما معا في آن واحد، ويظهر ذلك من خلال فكرة أن المركزية تميل أكثر إلى التركيز والوحدة، في حين تتميز اللامركزية بميلها أكثر إلى الاستقلالية وتعدد الأشخاص، غير أن الواقع يدل على وجود علاقة تكاملية بينهما تكمن في الرقابة الوصائية المفروضة على الهيئات المحلية، بهدف ضمان السير الحسن للوظيفة الإدارية وصيانة كيانها القانوني والسياسي من التفكك وخطر الانشقاق وكذا تحقيق التوازن بين المصالح العامة الوطنية ومصالح الجماعات المحلية.

تبنّت الجزائر كغيرها من بلدان العالم الحديث نظام اللامركزية كأسلوب للتنظيم الإداري، الذي سمح لها من إرساء إدارة محلية متكيفة مع متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجزائر ابتداء من نظام اللامركزية الموروث عن الاحتلال الفرنسي، الذي قسم الجزائر في بادئ الأمر إلى ثلاث ولايات وهي: وهران، الجزائر العاصمة وقسنطينة.

بعد الاستقلال، حاولت الجزائر المحافظة على هذا الموروث وتطويره من خلال تطبيق عدة إصلاحات سياسية وإدارية، وقد تم تجسيد ذلك في دستور 1963 الذي تميز بوصاية مشددة في ظل حكم الحزب الواحد على الجماعات المحلية، ثم إصدار أول قانون للبلدية سنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969.

كما شهدت الجزائر في المرحلة الثانية من إدخال عدة إصلاحات وتعديلات جوهرية على هذين القانونين، وذلك بفضل إصدار كل من قانون البلدية رقم 90-08 وقانون الولاية رقم 90-09، محاولة بذلك إحداث نوع من الانسجام بين الإصلاحات التي باشرتها السلطات العمومية انطلاقا من دستور الجزائر لسنة 1989 الذي كرس مبدأ التعددية الحزبية والانفتاح السياسي والاعتراف بالملكية الخاصة وتحقيق المطالب التي تسعى لتأسيس دولة قائمة على مبادئ الديمقراطية واحترامها للقانون ومبدأ الشرعية ... الخ.

إن أهم الجهود التي قام بها المشرع في هذا الميدان هو محاولة التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية بتقليص تدخل السلطة الوصية في الشؤون المحلية، غير أن

الواقع أثبت عكس ذلك، بحيث لم تكفل تلك الجهود من تحقيق الأهداف المرجوة، وبالنتيجة لم يتمكن قانون الجماعات الإقليمية من احتواء العجز المسجل وتحسين التسيير والفضل الكبير في تحقيق التنمية المحلية بكل أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنتظرة منها.

بعد مرور أكثر من عشرين من الزمن على تطبيق قانوني الولاية والبلدية وما ترتب عنهما من اكتساب خبرة وتقييم شامل لأثرهما في الميدان، تم إصدار كل من قانوني البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 07-12 الجديدين محملين برؤية جديدة في مجال تكريس الآليات الرقابية الممنوحة للسلطة الوصية الممارسة على الجماعات المحلية.

تتعلق الدراسة بالرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات المركزية على النشاط الإداري للجماعات المحلية (الولاية والبلدية) لتشمل الدراسة، بصفة عامة، حدود ومجال ومظاهر هذه الرقابة والكيفيات المقررة لتنفيذها والجهات المسؤولة عنها وتلك الخاضعة لها... الخ.

تتمثل أسباب اختيار هذا الموضوع في الدور الكبير الذي تلعبه المجالس المحلية المنتخبة ممثلة في الإدارة المحلية على مستويات مختلفة تجسيدا لفكرة الديمقراطية واحترامها لمبدأ المشروعية وكذا تحقيق المشاركة الشعبية في إدارة الجماعات المحلية.

تهدف هذه الدراسة لوصف وتحليل واقع ومجال الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات المحلية في الجزائر، من خلال الأحكام المكرسة في قوانين البلدية والولاية، يتطلب الأمر بتقييم شامل لواقع الرقابة الوصائية المفروضة على المجالس المحلية من طرف السلطة المركزية في ظل قوانين الإدارة المحلية، انطلاقا من استقراء النصوص القانونية لكل من الولاية والبلدية، وكذا معرفة مدى استجابة هذين القانونين للحاجيات والطلبات المتزايدة من جهة، والأصوات المنادية باستقلالية الجماعات المحلية وضبط الرقابة الوصائية من جهة أخرى.

تكمن أهمية الدراسة في الوصول إلى البعد الذي يحضى به موضوع الرقابة الوصائية على الصعيد الخارجي والاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية في كثير من دول العالم، أما على

الصعيد الداخلي، فتظهر هذه الأهمية في تبني المشرع الجزائري للنظام الرقابي كآلية وصائية لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية المنتخبة ومصادقيتها، وذلك بإبراز أهم صور الرقابة وكيفية تجسيدها على أرض الواقع الممارسة من طرف السلطات الوصية المعنية على الجماعات المحلية كونها العنصر القاعدي للدولة.

كما تهدف الدراسة إلى محاولة التعرف على مدى فعالية الإجراءات والتدابير القانونية المرافقة لتحقيق الغاية من تطبيق الرقابة الوصائية على المجالس المحلية الإقليمية ضمن تصور عام يأخذ بعين الاعتبار التحولات العميقة التي تعرفها الجزائر.

تهدف الدراسة عموماً إلى تحليل وتقييم لفكرة الوصاية الإدارية المكرسة في النظام القانوني الجزائري وحول مدى تحقيق الأهداف المحددة لها ضمن قوانين البلدية والولاية، ومعرفة الشروط والكيفيات التي تم وضعها والجهات المسؤولة عن ممارستها واقتراح التدابير التي تسمح بتحسين تطبيق كل الغايات المحددة لها.

كما تركز الدراسة على منهجية ملائمة لمعالجة الموضوع وهي تنصب على الإطار القانوني المكرس للرقابة الوصائية في جانبها الإداري، وكذا تحديد إيجابياته وسلبياته، والوقوف عند الاختلالات المسجلة بغية الوصول إلى الأهداف المرجوة من هذا النظام.

تتمثل الإشكالية العامة لموضوع الدراسة كما يلي: فيما تتمثل الرقابة الوصائية وما

هو مجالها وآليات تطبيقها في الميدان؟

إن طبيعة الدراسة تتطلب إتباع منهجية ملائمة، يتعلق الأمر بالمنهج الوصفي من خلال وصف المفاهيم الخاصة بالرقابة الوصائية وتحديد مختلف الآليات الرقابية الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة، والاعتماد أيضاً على المنهج التحليلي الذي يظهر في تحليل نظام الرقابة الوصائية باستقراء النصوص القانونية المتعلقة بعملية الرقابة، وكذا اللجوء إلى المنهج المقارن كونه الأسلوب المناسب لإجراء المقارنة بين النصوص والقوانين المتعلقة بتنظيم وتسيير الجماعات المحلية آلا وهي البلدية والولاية.

للإجابة على الإشكالية المذكورة أعلاه، تم اعتماد تقسيم خطة الدراسة إلى فصلين، خصص الفصل الأول من الدراسة إلى الإطار النظري للرقابة الوصائية، من خلال الوقوف عند ماهية الرقابة الوصائية وتمييزها عن الأنظمة المشابهة لها. بينما تناول الفصل الثاني من الدراسة مظاهر الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة، التي تركزت، بصفة عامة، حول مظاهر الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، ثم مظاهر الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي.

الفصل الأول

الإطار النظري للرقابة الوصائية

تتباين المجالس المحلية تباينا كبيرا في مواردها المالية تبعا لما تحصل عليه من مواردها المحلية كما تتباين في نطاق وحداتها وطبيعة اقتصادها والمستوى الثقافي والاجتماعي لسكانها.

كما يمتد هذا التباين حتى على مستوى المجالس المحلية والعاملين بها، وهذا الاختلاف ينعكس بالضرورة على تباين مستوى الخدمات من مجلس محلي لآخر، الأمر الذي يتعين معه وجوب رقابة لتفادي هذه المشكلات والاختلالات.

من جهة أخرى، فإن هذه الرقابة لا تتعلق فقط بالمجالس المحلية الفقيرة أو التي تقصر في أداء مسؤولياتها أو تتخلى عن التزاماتها القانونية¹، لأن الرقابة الوصائية لها أهمية على الصعيد المحلي، فهي تهدف للتأكد من احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون التي تمارسها الجهات المختصة والمسؤولة على المجالس المحلية وفقا للكيفيات والإجراءات المحددة لها قانونا.

تتعلق دراسة هذا الفصل بالعديد من المحاور، مثل ماهية الرقابة الوصائية (المبحث الأول)، ثم تمييز الرقابة الوصائية عن الأنظمة المشابهة لها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية

تم الاعتراف للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي عن الدولة لكي تتمكن من تسيير شؤونها بنفسها، كما منحت لها صلاحيات تمارسها بنوع من الاستقلال عن السلطة المركزية، وهذا طبقا لما يخوله لها القانون. إلا أن ذلك الاستقلال

¹ - د. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، المملكة الأردنية الهاشمية، السنة 1998، ص 143.

ليس مطلقا وتاما إذ لا بد أن تعمل في إطار القانون احتراماً لمبدأ المشروعية، حيث تبقى تلك الهيئات خاضعة لقدر معين من الرقابة والإشراف من طرف السلطة المركزية وذلك بموجب نظام الوصاية الإدارية.¹

لدراسة هذا المحور يتطلب الأمر تحديد مفهوم الرقابة الوصائية (المطلب الأول)، ثم خصائص الرقابة الوصائية ومبادئها (المطلب الثاني) وأخيراً الأهمية والأهداف (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بشكل دقيق ينبغي الإشارة إلى الجدل الذي ثار بين الفقهاء حول مصطلح الوصاية الإدارية.

في هذا المجال، يرى بعض الفقهاء أن عبارة الوصاية قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية، وهذا من أجل احترام مبدأ الشرعية وصيانة المصلحة العامة واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة.² للتعرف على الرقابة الوصائية ينبغي تعريفها من الناحية القانونية (الفرع الأول)، ثم من الناحية الفقهية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التعريف القانوني للرقابة الوصائية

أشارت الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية إلى فكرة المراقبة على حساب فكرة "الوصاية الإدارية"، في هذا الإطار، نصت على سبيل المثال المادة 184 من الدستور

¹ - مريم بن محفوظ ، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية رقم 12-07، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، سنة 2015، ص 07.

² - زرواق خديجة، نظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 08.

الجزائري لسنة 1976 بشكل واضح عن فكرة " الرقابة " ¹، وكذا المادة 14 من دستور 1996، التي تنص: " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية." ²

بدوره، أشار دستور 1989 في المادة 149 من الباب الثالث ضمن الفصل الأول منه المتعلق بالرقابة على: " تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي" ³. كما أكد التعديل الدستوري لسنة 2016 هو الآخر على فكرة " الرقابة " حيث أبقى على محتوى المادة 14 من دستور 1996 المذكورة أعلاه، مضيفا إليها فقرة ثالثة التي تشير إلى أن: " تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية." ⁴ على مستوى المواثيق الوطنية، أكد الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 على فكرة الرقابة، وهذا ما يتبين في إحدى فقراته التي تنص: " يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطىء الإداري." ⁵ من جهتها، كرست القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية، كقانون الولاية رقم 07-12، وقانون البلدية رقم 10-11 كلاهما فكرة "الرقابة الوصائية" على حساب فكرة "الوصاية الإدارية".

بناء على ما سبق، يتبين أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفا جامعاً للرقابة الوصائية، بل اكتفى فقط بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والمواثيق والقوانين سابقة الذكر.

¹ - الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور الجزائر 1976.

² - دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996.

³ - دستور لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989.

⁴ - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

⁵ - الميثاق الوطني لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للرقابة الوصائية

عني كثير من فقه القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الوصائية وذلك حين حاول وضع تعريف محدد لها، وقد أفرغت محاولات التعريف في عبارات مختلفة، مما أدى إلى تعدد التعاريف واختلاف مضامينها، حيث يعرفها بعض الفقهاء كل حسب وجهة نظره.

فحسب تعريف الدكتور "عبد المجيد فياض" فإن الرقابة الوصائية تتمثل في: "مجموع السلطات المحددة التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص وأعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة". وما يأخذ على هذا التعريف تعميمه فكرة السلطات وعدم تحديده للمقصود منها، إذ أن مثل هذا التعريف قد يولد الغموض وما ينجر عن هذا الأخير من إفراغ للوصاية من مضمونها باستغلال الجهات المركزية كامل سلطاتها نتيجة عدم تحديدها وحصرها، إضافة إلى اللبس الذي يشوب فكرة المصلحة العامة وعدم تحديدها، الأمر الذي قد تتعسف من خلاله الجهات المركزية.

بينما عرفها الدكتور "عمار عوابدي" بأنها: "رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية (الوصية) وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة". وما يأخذ على هذا التعريف هو إغفاله لمبررات وأهداف الرقابة الوصائية¹.

كما يعرفها الفقيه "فالين" بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".

أما في تعريف آخر للفقيه "شارل ديباخ" يعرفها بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، التي تنشأ عن سوء الإدارة، من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون، بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية،

¹ - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 95.

إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".¹ وتجدر الإشارة إلى أن هذه التعاريف، أهملت العناصر الأساسية للوصاية الإدارية، منها:

- مبدأ المشروعية.

- الجهات المخولة لممارسة الوصاية الإدارية.

- الوسائل المستعملة في ممارسة الوصاية الإدارية.

ومن خلال التعاريف التي سبق ذكرها يمكن إعطاء تعريف الرقابة الوصائية على أنها: "أداة قانونية بموجبها تتولى هيئات مركزية سلطة الإشراف على الهيئات اللامركزية ومراقبة أعمالها، أشخاصها وكذا هيئاتها. ذلك للتأكد من مدى احترامها للقانون وعدم خروجها عن مبدأ المشروعية بهدف تحقيق المصلحة العامة وضمان وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية".

وعليه، يمكن استخلاص العناصر الأساسية للوصاية الإدارية على أنها:

1- تعتبر الوصاية الإدارية حلقة وصل بين المركزية واللامركزية، من جهة، وركن من أركان اللامركزية الإدارية، من جهة أخرى.

2- تتصرف الوصاية الإدارية على أعضاء وأعمال الهيئات اللامركزية، بهدف حماية مبدأ المشروعية والمصلحة العامة.

3- تتصرف الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

4- لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني صريح، وإلا اعتبرت تعسفاً في استخدام سلطتها العامة للرقابة عن المجالس المحلية المنتخبة²

¹ - محمد وليد العبادي، المرجع السابق، ص 144.

² - بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي، مجلة صوت القانون، العدد الأول أبريل 2014، جامعة الجبيلي بونعامة - خميس مليانة - ص 157.

المطلب الثاني : خصائص الرقابة الوصائية ومبادئها

تعتبر الرقابة الوصائية من بين الوظائف الإدارية في النظام المركزي المفروض على المجالس المحلية بغية احترام مبدأ المشروعية وتحقيقا للصالح العام وفق أساليب وإجراءات محددة قانونا، وهي كغيرها من الأنظمة لها مجموعة من الخصائص (الفرع الأول)، تميزها عن غيرها من الأنظمة الرقابية وتحكمها عدة مبادئ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: خصائص الرقابة الوصائية

مكن الاستقلال الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية المعنية بالرقابة الوصائية من امتلاك جملة من الخصائص الأساسية المميزة لها، بحيث تكمن هذه الخصائص في كون أنها رقابة إدارية (أولا)، رقابة استثنائية (ثانيا)، رقابة خارجية (ثالثا) ورقابة مشروطة جزئية وغير مطلقة (رابعا). ويتم عرض كل خاصية كما يلي:

أولا: رقابة إدارية

إن من خصائص الرقابة الوصائية أنها رقابة إدارية كونها تصدر عن جهة إدارية، المتمثلة في السلطة المركزية بطريقة تلقائية، كما تقوم هذه الرقابة بموجب قرارات إدارية، وهذا ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر بموجب أحكام قضائية من طرف القضاء، بحيث تقتصر على مراقبة الشرعية فقط على خلاف الرقابة الإدارية التي تشمل كل من مراقبة الشرعية ومراقبة الملائمة¹.

¹- زرواق خديجة، مرجع سابق، ص 17.

كما تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية في كون أنها رقابة استثنائية، لا يتم ممارستها إلا بوجود نص قانوني يقرها صراحة وفي حدود ما يسمح به القانون، وهذا بخلاف الرقابة الرئاسية المفترضة تتم بقوة القانون.¹

ثانيا: رقابة استثنائية

تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود نص القانون فقط، لأن الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية عن طريق منحها الشخصية المعنوية القانونية، وخروجها من التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها.²

ثالثا: رقابة خارجية

سميت كذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المعنية بالرقابة عن الجهة الوصائية، بحيث أنها تتم بين شخصين مستقلين هما الشخص المعنوي القائم بها، مع الشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها. بخلاف الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة ذاتية داخلية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

رابعا: رقابة مشروطة جزئية وغير مطلقة

لا رقابة بدون نص قانوني، ومنه فإن الرقابة الوصائية لا تتم إلا في إطار ما يسمح به القانون وفي حدود مضمونة بنص صريح، وعليه فهي رقابة جزئية ومشروطة. تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية التي تتسم بالإطلاق والشمولية، بحيث يكون للرئيس السيطرة التامة على المرؤوس وأن هذا الأصل العام يسري على جميع

¹ - زرواق خديجة، المرجع السابق، ص 17.

² - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996، ص 245.

تصرفات المرؤوسين دون حاجة إلى نص خاص يقررها.¹

الفرع الثاني: مبادئ الوصاية الإدارية

تستند الرقابة الوصائية على مجموعة من المبادئ والقواعد والأسس التي يقوم عليها النظام المركزي يمكن ذكرها وتحديدها في ثلاث (3) عناصر رئيسية وهي :

أولاً: تقضي القاعدة العامة بأنه " لا وصاية إلا بنص " بينما ممارسة السلطة الرئاسية في النظام المركزي مفترضة، فوزير الداخلية مثلا لا يتدخل في شؤون الولاية بممارسة الرقابة أو الوصاية عليها إلا طبقا لقانون الولاية ووفقا للإجراءات المقررة والمنصوص عليها صراحة².

ثانياً: نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية فإن الهيئات اللامركزية لها أهلية وحق التقاضي، من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات وتصرفات السلطة الوصية حيالها للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة، أما بالنسبة للسلطة الرئاسية فإنه ليس للمرؤوس أي صفة في الاعتراض على أعمال الرئيس أو أن يطعن فيها قضائيا لانعدام المصلحة أو الصفة.

ثالثاً: من حيث المسؤولية، تبقى جهة السلطة الرئاسية مسؤولة إلى جانب مسؤولية المرؤوس، بينما تتحمل الهيئة اللامركزية وحدها المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها بغض النظر عن مصادقة أو عدم مصادقة السلطة الوصية عليها.

كما أن الوصاية الإدارية ليست مطلقة، بمعنى أن الإدارة المركزية لا تستطيع أن تفعل ما يحلو لها في مواجهة قرارات الوحدة المحلية³.

¹ - زرواق خديجة، المرجع السابق، ص 18.

² - محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 27.

³ - محمد صغير بعلي، مرجع نفسه، ص 27.

هذه أهم المبادئ التي تقوم عليها الوصاية الإدارية المنفق عليها أغلب فقهاء القانون العام.

المطلب الثالث: الأهمية والأهداف

للرقابة الوصائية أهمية بالغة باعتبارها وسيلة في يد السلطة المركزية في مواجهة المجالس المحلية بمراقبة مدى تطبيقها للقوانين والتنظيمات سارية المفعول في الدولة وما يعكس هذه الأهمية هي الأهداف التي يسعى المشرع تحقيقها عند فرضه لهذه الآلية حماية للمصالح العام.

بحيث يتناول هذا المطلب أهمية الرقابة الوصائية (الفرع الأول)، ثم أهداف الرقابة الوصائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهمية الرقابة الوصائية

لقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة التي أصبحت تتدخل في شؤون المواطنين، وهذا ما يتطلب توفير أجهزة إدارية محلية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية.

تتمتع هذه الأجهزة المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري عن الدولة، مع العلم أن فقهاء القانون يتفقون على أن هذا الاستقلال لا يكون مطلقاً، بل يجب أن تبقى هذه الهيئات المحلية مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة بتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية¹.

¹ - مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 19.

إن الوصاية الإدارية تشكل الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطات المركزية التدخل لمنع الهيئات المحلية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية. وذلك من خلال إلزامها بالمنظومة القانونية¹.

لعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية².

لهذه الوصاية أهمية بالنسبة لصالح الدولة نفسها بغية المحافظة على وحدتها السياسية بالسهر على احترام القوانين، كما لها أهمية بالنسبة للهيئات المحلية بحمايتها من سوء التسيير، وكذلك بالنسبة للمواطنين في علاقتهم مع الإدارة إذ أنها تشكل حماية فعالة لحقوقه في مواجهة الهيئات المحلية³.

لقد تطور مفهوم الوصاية الإدارية فلم يعد يقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر فقط على البحث عن الأخطاء والانحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصارها على الدور العلاجي.

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل هذا أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، وتبرز أهميتها في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا للتأكد من أن الأهداف قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع⁴.

¹ - مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 19.

² - ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة 2012-2013، ص 71.

³ - مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 19.

⁴ - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص 72 .

كما تظهر الحاجة إلى الرقابة على المجالس المنتخبة أكثر أهمية، بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان الإقليم ولو على حساب القانون أو التنظيم، لذا تفرض الرقابة على المنتخبين للتأكد من احترامهم لمبدأ المشروعية عند ممارستهم عضويتهم.

لذا يمكن القول أن أهمية الوصاية الإدارية تكمن في أنها رقابة فعالة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية والتأكد من أن الهيئات المحلية قد قامت بوظائفها كما هو مخطط لها، فلا يمكن التحقق من أن المهام قد تم القيام بها في الواقع دون أن تكون هناك رقابة.¹

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية

عمل المشرع الجزائري على فرض الرقابة على الهيئات اللامركزية بغية تحقيق جملة من الأهداف، حيث تعددت هذه الأخيرة و تطورت تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن نشاط الهيئات المحلية مطابق للقانون بل يتجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة بأقل جهد وتكلفة ممكنة. بحيث يمكن إجمال أهداف الرقابة الوصائية في ما يلي:

أولاً: الأهداف السياسية

لقد تعددت الأهداف السياسية، من أهمها ما يلي:

1- تحقيق مبدأ المشروعية من خلال خضوع الهيئات المحلية إلى أحكام القانون والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها نشاطها، وإذا خالفت هذا المبدأ اعتبر عملها غير مشروع.

2- الحفاظ على الوحدة السياسية وحماية المصلحة العامة للدولة، وذلك بضمان عدم

¹- مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 20.

انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة انفصال تاما ومطلقا، وإنما الهدف منها تحقيق المصلحة العامة للدولة الواحدة أي الحفاظ على العلاقة بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية¹.

3- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوق وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وإدارة قضاياها بنفسها والهدف من وراء ذلك تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات مما يهدد مصالح الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية الوصائية بالتدخل لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.

ثانيا: الأهداف الإدارية

توجد مجموعة من الأهداف لعل أهمها ما يلي:

- 1- كشف الانحراف الإداري، أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة.
- 2- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها وإيجاد الحلول لها.
- 3- إنشاء إدارة جيدة، وذلك بتحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالها وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط. وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة.
- 4- الوقوف على المشاكل والمعوقات التي تواجه الأجهزة اللامركزية في إدارة مهامها، ومن ثم البحث عن الحلول المناسبة للمشاكل وإزالتها بهدف التسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

¹ - أكرم ميمي، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلال الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 23.

5- التأكد من تنفيذ خطط التنمية المحلية وعدم تعارضها مع الخطط الوطنية¹.
وتبرر أهمية الوصاية التي تباشرها السلطة المركزية في كونها تساعد الهيئات المحلية في
كيفية إعداد خطط التنمية.

ثالثاً: الأهداف المالية

من بين الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية تحقيقها في الجانب المالي تتمثل على
الخصوص في ما يلي:

باعتبار أن للهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة فلها حرية تحصيل الموارد المالية، إلا
أنها تخضع للرقابة وذلك بالتأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها
الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، فلا بد من إنفاق الموارد المالية على
المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير الأموال، فالرقابة يجب أن تواكب جميع مراحل
الميزانية كي تكون أكثر فعالية.²

المبحث الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن الأنظمة المشابهة لها

تمارس الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية، المتمثلة في إجراء الرقابة على
الأجهزة الإدارية والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية في حدود ما يقره القانون³، الذي
منحها عدة خصائص تمكنها من التميز عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها.
يعالج هذا المحور تمييز الرقابة الوصائية عن الوصاية المدنية (المطلب الأول)، ثم
تمييزها عن السلطة الرئاسية (المطلب الثاني).

¹ - أكرم ميمي، المرجع السابق، ص 23.

² - نفس المرجع، ص 25.

³ - سعيد بوعلي، نسرين شريقي ومريم عمارة، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار بلقيس، الجزائر، ص

المطلب الأول: تمييز الرقابة الوصائية عن الوصاية المدنية

رغم أن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني، إلا أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص. من بين أهم نقاط الاختلاف بين النظامين ما يلي:

1- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص للقاصرين أو فاقد الأهلية الذين يراد حماية مصالحهم، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص ولا يعتري في أهلية الشخص اللامركزي أي عيب، سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل، لأن المشرع منح لهذه الهيئات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الدولة، وذلك استنادا للمادة 49 من القانون المدني. وهذا الاستقلال يمكنها من تسيير شؤونها بنفسها دون الرجوع لسلطة المركزية، بغرض حماية الصالح العام.

2- طبقا لمفهوم الوصاية المدنية، يتولى الوصي مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون. ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية وهو مبدأ قانوني معروف ومتفق عليه، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كان من حيث الشكل يتم ملاحظة شخصين، أحدهما يعتبر في حكم القاصر والآخر وصي عليه.

بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، بحيث يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه وبالكيفيات التي حددها القانون، فلا يتصرف باسم ولمصلحة شخص آخر.¹

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

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 38.

4- كما يختلفان من حيث الهدف من الوصاية، فالوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص، وهو مال من كانت أهليته مفقودة، بينما الهدف من الوصاية في النظام الإداري هو حماية المال العام¹.

المطلب الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن السلطة الرئاسية

تقوم السلطة المركزية على نظامين من الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية اللامركزية، الأولى رقابة وصائية خارجية، والثانية رقابة داخلية تسمى بالسلطة التسلسلية (الرئاسية)، بحيث تختلف هذه الأخيرة عن الرقابة الممارسة في إطار السلطة الوصية، المتمثلة في مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها كل رئيس لمواجهة مرؤوسيه، وعليه يتطلب الأمر الإشارة إلى أوجه الاختلاف بين النظامين (الفرع الأول)، ثم أوجه التشابه بين النظامين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أوجه الاختلاف بين النظامين

يختلف نظام الرقابة الوصائية عن نظام السلطة الرئاسية في جوانب عديدة، من بينها اختلافهما من حيث المفهوم (أولاً)، من حيث أداة ممارسة الرقابة (ثانياً)، والطبيعة (ثالثاً)، والظعن (رابعاً)، وإمكانية المسائلة (خامساً)، وأخيراً في وقت تطبيقهما (سادساً).

أولاً: من حيث المفهوم

السلطة الرئاسية هي وضع جميع موظفي الإدارة المركزية في كل وزارة أينما وجدوا في العاصمة أو الأقاليم في تدرج هرمي أو رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه، ويخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه وهكذا إلى أن نصل

1- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 39.

إلى الوزير، أما الرقابة الوصائية فهي مجموع السلطات المقررة قانونا لصالح الجهات المركزية لرقابة أعمال وأشخاص اللامركزية تحقيقا للصالح العام ولحماية المشروعية ولضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة.¹

ثانيا: من حيث أداة ممارسة الرقابة

الرقابة الوصائية لا تمارس ولا يكون لها وجودا إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف ويبين عناصرها وأدواتها القانونية، ذلك أنه "لا وصاية دون نص"، بمعنى آخر، ليس لسلطات الوصاية استعمال ما تشاء من وسائل وأدوات رقابية أخرى غير الذي حددها القانون، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص، فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية، ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري والمرؤوس.

ثالثا: من حيث طبيعة الرقابة

إن الرقابة الرئاسية هي رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية، إذ تجعل هذه الرقابة من الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر والتعليمات إلى مرؤوسيه، سواء كانوا في الوزارة ، أي على مستوى الإدارة المركزية الوزارية أو غيرها من الوحدات الإدارية الأخرى التابعة لها وذلك بغرض تنفيذها، كما تتيح له الرقابة الوصائية الحق في متابعة ومراقبة تنفيذها.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها تعتبر من موجبات النظام اللامركزي، الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.²

¹ - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 98.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 39 .

رابعاً: من حيث الطعن

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، لأنه لا يعقل أن يعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية. وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية، تعتبر الرقابة الوصائية الإدارية أحد أبرز الضمانات الممنوحة لخلق التوازن بين الوحدات المحلية والجماعات المركزية.

خامساً: من حيث إمكانية المسائلة

من واجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس، لأنه يفترض فيه هو مصدر القرار ويملك سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل¹.

سادساً: من حيث مدة تطبيقها

تختلف الرقابة الرئاسية عن الرقابة الوصائية كذلك من حيث وقت تطبيقها، في كون الأولى رقابة شاملة لأنها رقابة سابقة ولاحقة في نفس الوقت على أعمال المرؤوس، في حين الرقابة الوصائية تشكل رقابة لاحقة فقط، لأن هدفها رقابة مشروعية وتحقيق المصلحة العامة².

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 40.

² - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 99.

الفرع الثاني: أوجه تشابه النظامين

- تختلف بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية في جوانب عديدة كما تم التعرف عليها سابقا، إلا أن ذلك الاختلاف لا يمنع من وجود بعض نقاط الاشتراك بينهما المتمثلة في:
- 1- كلاهما نوع من أنواع الرقابة الإدارية¹، وفرعان لأصل واحد يمارسان من قبل الإدارة.
 - 2- تمارسهما سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فهي تخضع إلى سلطة واحدة، سواء كانت سلطة مركزية أو لا مركزية².
 - 3- من حيث مجال تطبيق الرقابة، يشملان كل منهما على رقابة الأعضاء والأعمال، فبالنسبة للأعمال، يمارسان الرقابة على التصديق بنفس الأسلوب بغض النظر عن مصدرها.
 - 4- إن كل من الرقابتين الرئاسية والوصائية أوجدهما المشرع، وذلك للمحافظة على المصلحة العامة³.
 - 5- كما أن سلطة الحلول تمارس في كلا الرقابتين، غير أنه في الرقابة الرئاسية تكون دون شروط ولا نص قانوني عليها، بينما تمارس في مجال الرقابة الوصائية بالشروط التي حددها المشرع ووفق أطر قانونية معلومة⁴.

¹ - منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 13، ديسمبر 2015، ص 393.

² - مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 16.

³ - د. منية شوايدية، المرجع السابق، ص 394.

⁴ - مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 16.

خلاصة الفصل الأول

تعتبر الرقابة الوصائية أحد أهم ركائز النظام الرقابي للمركزية الإدارية، إذ تتطوي وظيفتها على الهيئات المحلية، التي تصمم كي تجعل من الأحدث يتماشى والخطط الموضوعية، ومن ثم فهي تقيس وتصحح الانحرافات السلبية وتكشف عن المشاكل والمعوقات وتجد حلولاً لها، بهدف احترام مبدأ المشروعية الذي يشكل إحدى مقومات الدولة القانونية وأحد الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد، وذلك بإتباع إجراءات رقابية محددة قانونياً، لأن الهيئات اللامركزية مستقلة عن السلطات المركزية وذلك عن طريق منحها الشخصية المعنوية، إلا أن ذلك لا يمنعها من الوقوع في الأخطاء بسببها أو بصفة عمدية في استعمال سلطاتها لأغراض شخصية، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهة الوصية بالتدخل لمنع التجاوز والحد من الانحراف والتعسف في استعمال السلطة.

كما تمتاز الرقابة الوصائية بجملة من الخصائص تميزها عن الأنظمة المشابهة لها، عن تلك التي تباشرها السلطة الرئاسية أو السلمية الرئيس على المرؤوس، أو الوصاية المدنية في القانون المدني التي تمارس على القاصر أو عديمي الأهلية.

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة

سبق التعرف بأن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، كما أنها لا تعني أيضا الخضوع والتبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية¹، بحيث تتولى هذه الأخيرة سلطة الوصاية (الرقابة الوصائية) على هذه الهيئات اللامركزية متمثلة في عدة صور محددة في النصوص القانونية والتنظيمية التي تعالج الموضوع.

في هذا السياق، يجب تحديد مظاهر الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي (المبحث الأول)، ثم مظاهر الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي

وسع المشرع من الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة الوصية المعنية على المجلس الشعبي الولائي، وذلك من خلال استعمال عدة آليات تجعل من الولاية في النهاية عبارة عن دائرة غير ممركرة، بحيث تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر من كونها جماعة إقليمية لامركزية.

بوجه عام، تتلخص صور الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في مجموعتين، تتعلق الأولى بالرقابة الوصائية على الأعضاء (المطلب الأول)، ثم الرقابة الجماعية على المجلس ككل (المطلب الثاني) وأخيرا الرقابة الوصائية على الأعمال (المطلب الثالث).

1- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 41.

المطلب الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

إن استقلالية الهيئات المحلية لا يمنع قانونا السلطة الإدارية المركزية من ممارسة الرقابة على المنتخبين في المجالس المحلية المنتخبة بالرغم من أن العضو منتخب من طرف الشعب ويمثل إرادته على المستوى المحلي، إلا أنه يخضع إلى رقابة وإشراف السلطة الوصية المتمثلة في كل من وزير الداخلية والوالي¹. مراعية بذلك كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم²، ولضمان ذلك حدد المشرع في النظام القانوني الولائي جملة من الآليات القانونية التي من بينها الاستقالة (الفرع الأول)، التوقيف (الفرع الثاني)، ثم الإقصاء (الفرع الثالث).

الفرع الأول : الإقالة (الاستقالة الحكمية)

تعد الاستقالة من بين الآليات الرقابية في يد السلطة المركزية التي تمارسها على أعضاء المجالس الولائية المنتخبة منفردين.

في هذا المجال، عرف الأستاذ " **عمار بوضياف** " : " الإقالة بأنها تجريد المنتخب من صفة العضوية³."

بدوره، عالج قانون الولائية رقم 12-07 موضوع الاستقالة بموجب أحكام المادتين 42 و43 منه، حيث نصت المادة 42 في هذا السياق على ثلاث فقرات مفصلة كما يلي: " ترسل استقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام.

¹ - مريم حميدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2014-2015، ص 208.

² - حيزية أمير، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013، ص 08.

³ - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 301.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.
ويبلغ الوالي بذلك فوراً.¹

يتبين من خلال المادة المذكورة أعلاه أن استقالة العضو المنتخب تكون بموجب مداولة مقررة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

من جهة أخرى، وعلى خلاف ما كان معمولاً به في قانون الولاية رقم 90-09 وفقاً لأحكام المادة 39 منه، يستتج منها أن استقالة العضو المنتخب تسري من تاريخ استلام رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستقالة أو بعد شهر من تاريخ إرسالها له.

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

يتبين من خلال أحكام المادة السابقة، أن سبب إقالة العضو عن المجلس يعود إلى تغييره غير المبرر لمدة أكثر من ثلاث (3) دورات متتالية خلال نفس السنة.

جدير بالذكر، أن هذه الحالة ليست جديدة، بل عرفها قانون الولاية في طبعته لسنة 1969، غير أنها اقتصررت على دورتين فقط وليست ثلاث دورات، وتم استثنائها في قانون الولاية لسنة 1990.²

بناء على ما سبق، يتضح إن صحة قرار الاستقالة يجب أن يبنى على عدة أركان مبينة على النحو التالي:

أولاً: من حيث السبب

يتمثل سبب الاستقالة للعضو المنتخب في الغيابات غير المبررة لمدة ثلاث دورات أو أكثر خلال نفس السنة.

¹ - راجع المادة 42 من قانون الولاية رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية العدد 12.

² - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 161

ثانيا: من حيث الاختصاص

يتم إقرار الاستقالة بموجب مداولة من طرف المجلس الولائي ويبلغ الوالي بذلك فورا.

ثالثا: من حيث المحل

تجريد العضو المنتخب من صفة العضوية، أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي بما له من حقوق وما عليه من التزامات¹.

رابعا: من حيث الهدف

يرتبط الهدف هنا بسبب قرار الاستقالة المشار إليه سابقا، المتمثل، بصورة عامة، في الحفاظ على فعالية المجلس² وضمان حضور أعضائه للمداولات، ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفتح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات.

الفرع الثاني: التوقيف

يعتبر التوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب، وذلك راجع إلى الحالات والأسباب التي حددها القانون وتطبيقا للإجراءات المحددة في هذا المجال، التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصداقية المجلس الشعبي الولائي³، وهذا ما أشارت إليه المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 الساري المفعول، حيث نصت على جملة من الشروط التي ينبغي أن يؤسس عليها قرار توقيف العضو المنتخب، يتعلق الأمر بعنصر السبب (أولا)، الاختصاص (ثانيا)، المحل (ثالثا) وأخيرا الشكل والإجراءات (رابعا).

¹ - أكرم ميمي، المرجع السابق، ص 60.

² - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 100.

³ - حيزية أمير، المرجع السابق، ص 10.

أولاً: من حيث السبب

يكون سبب توقيف العضو المنتخب بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، في حالة ما كان محل متابعة قضائية حسب ما نصت عليه المادة 45 من قانون الولاية لسنة 2012، وهذا بسبب **جناية أو جنحة** لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، بحيث لا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، غير أن المشرع استبعد **المخالفة** في هذه المادة واقتصر فقط على الجناية والجنحة، خلافا لما نصت عليه أحكام المادة 41 من قانون الولاية لسنة 1990 السابق الذكر بقولها: " إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا تسمح له بمتابعة مهامه قانونا...".

من خلال هذا العرض، يتبين أن المشرع ترك المجال واسعا في هذه المادة التي تثير الكثير من التأويلات، مانحا بذلك السلطة التقديرية للجهة الوصية في تحديد سبب توقيف العضو المنتخب، وهذه السلطة التقديرية قد تشكل خطرا على مناصب أعضاء المجلس الشعبي الولائي مما ينجر عنه ربما المساس باستقلالية الولاية¹.

من جهة أخرى، نصت الفقرة الثالثة (3) من أحكام المادة 45 من قانون الولاية الحالي رقم 07-12، بأنه في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفورا ممارسة مهامه الانتخابية، وهذه تعتبر حالة جديدة لم يتم تكريسها في قانون الولاية رقم 09-90 السابق.

ثانياً: من حيث الاختصاص

يعود إعلان قرار توقيف العضو المنتخب إلى الوزير المكلف بالداخلية كسلطة وصية على أن يكون ذلك القرار معلل، وهذا ما أكدته الفقرة 2 من أحكام المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12، والفقرة 2 من أحكام المادة 41 من قانون الولاية رقم 09-90.

¹ - بلال بلغال، المرجع السابق، ص 160.

ثالثاً: من حيث المحل

يتمثل موضوع محل قرار توقيف العضو المنتخب في تعطيل عضويته، أي عدم تمكنه من أداء مهامه الانتخابية لفترة محدودة، إذ تبدأ من تاريخ صدور قرار الوزير المكلف بالداخلية المعلل وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

رابعاً: من حيث الشكل والإجراءات

1- من حيث الشكل: يجب أن يكون القرار الصادر بحق العضو المنتخب مسبب ، كأن يتضمن ذكر سبب التوقيف والمتابعة القضائية، سواء كانت جانبية أو جنحة، وهذا حفاظاً على حقوق العضو¹، لأنها تشكل ضماناً قانونية للمنتخب ولها فوائد عدة، من بينها تسهيل الإثبات في حالة الطعن القضائي وكذا شرعية الأعمال الإدارية.

2- من حيث الإجراءات: يكون التوقيف العضو المنتخب بناء على إجراءين وهما:

- أن يتم التوقيف بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وهذا حفاظاً على مصداقية الهيئة التداولية.

- أن يثبت توقيف العضو المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية².

إن هدف المشرع من وراء حصر الأسباب المؤدية إلى توقيف العضو المنتخب هو إزالة الغموض الذي كان يعتري قانون الولاية لسنة 1990 السابق الذكر، إضافة إلى مكافحته كل أشكال الاستغلال غير المشروع لمنصب العضوية في المجلس الشعبي الولائي، ومع ذلك يبقى الهدف الرئيسي من هذا القرار هو الحفاظ على مصداقية المجلس وحسن ديناميته³.

1- خديجة زرواق، المرجع السابق، ص 30.

2- بلال بلغال، المرجع السابق، ص 160.

3- حيزية أمير، المرجع السابق، ص 10.

الفرع الثالث: الإقصاء

يعتبر الإقصاء إجراء تآديبي وعقابي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي ونهائي للعضوية، لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه. الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب الولائي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة¹.

تسمح القراءة المتأنية في أحكام المواد المتعلقة بقانوني الولاية لكل من سنة 2012 و1990 من التعرف على الطرق والكيفيات المقررة للإقصاء في ظل هذين النصين. وفي هذا الإطار، عالجت موضوع الإقصاء المادتين 44 و46 من قانون الولاية رقم 07-12، وطبقا لأحكام المادة 44 فقرة (1) من هذا القانون تنص على أنه: "يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي إذا ثبت أنه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو وجد في حالة التنافي المنصوص عليها قانونا".

وطبقا لأحكام هذه المادة، يقر المجلس الشعبي الولائي هذا الإقصاء بموجب مداولة ويتم إصدار قرار الإقصاء من طرف الوزير المكلف بالداخلية، وهذا ما أكدته الفقرة (1) من المادة 44 من قانون الولاية في طبعته الأخيرة لسنة 2012 الساري المفعول.

في السياق ذاته، سمحت الفقرة 4 من نفس المادة المذكورة للعضو المنتخب إمكانية اللجوء إلى الطعن القضائي في قرار الإقصاء الصادر في حقه أمام مجلس الدولة. إن أهم ملاحظة يمكن إثارتها حول هذه الفقرة أنها لم تلزم الجهة الوصية بتسبيب قرار الإقصاء على غرار ما جاء في إجراء الاستقالة والتوقيف².

بإجراء مقارنة بين أحكام المادة 44 من قانون الولاية لسنة 2012 والمادة 40 من قانون الولاية لسنة 1990، يتبين أن المادة 40 الأخيرة من هذا القانون أشارت إلى موضوع

1- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 285.

2- بلال بلغال، المرجع السابق، ص 158.

الإقصاء بصياغة مختلفة، حيث ورد ذكرها تحت اسم الإقالة الحكيمة واعتبرت حالة التنافي أو حالة عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليها قانونا من بين حالات الإقالة. من جهتها، نصت المادة 46 من قانون الولاية رقم 07-12 على إقصاء العضو المنتخب من المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون وذلك في حالة ما إذا كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، كما يثبت إجراء الإقصاء بقرار من الوزير المكلف بالداخلية بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وهذا طبقا لأحكام الفقرتين 2 و3 من المادة 46 لقانون الولاية لسنة 2012 الساري المفعول.

من خلال ما سبق، يتضح أن المشرع قد أصاب عند ما جعل قرار الإقصاء الذي يصدره وزير الداخلية يكون بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي باستعمال عبارة: " يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة." وهذا ما قد يسمح باستبعاد القرار الانفرادي من طرف السلطة الوصية.

في الأخير، نصت المادة 41 من قانون الولاية لسنة 2012 على حالة أخرى تتعلق فيما إذا تم إقصاء العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، فإنه يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة¹. على العموم، إن قرار الإقصاء يستند إلى عدة أركان لكي يصبح صحيحا وينتج آثاره القانونية، وهي تتمثل فيما يلي:

1- من حيث السبب

اشترط المشرع لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية، وهذا يعني أن المشرع قد حصر سبب الإقصاء في الإدانة الجزائية

¹ - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 159.

فقط، التي تتجم عن فقدان أهلية الانتخاب، بحيث يعتبر فاقدًا لأهلية الانتخاب المحكوم عليه بسبب جناية أو بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب¹.

يستخلص مما سبقت الإشارة إليه، أن الإجراء المتعلق بالإقصاء يختلف عن إجراء الإقالة، وهذا في كونه يعتبر إجراءً تأديبيًا مقترنًا بعقوبة جزائية، وفقًا لما تنص عليه النصوص القانونية والتنظيمية السارية المفعول.

2- من حيث الاختصاص

يتم إثبات الإقصاء وإصداره من قبل الوزير المكلف بالداخلية بموجب مداولة صادرة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما أكدته كل من المادتين 44 و 46 من قانون الولاية رقم 07-12 السابق الذكر.

3- المحل

يتمثل موضوع محل قرار إقصاء العضو المنتخب في فقدان وزوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي. كما يترتب على إقصاء العضو استخلافه بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، هذا حسب المادة 41 من قانون الولاية رقم 07-12.

4- من حيث الهدف

يوجد هدفين من الإقصاء، الأول يرمي إلى إعطاء المصادقية للمجالس الولائية، والثاني منح العضو المنتخب ضمانات تتمثل في إمكانية الطعن في القرار الصادر عن الوزير المكلف بالداخلية أمام مجلس الدولة، وهذه الضمانات تعتبر إجراءً جديدًا ظهرت مع صدور قانون الولاية رقم 07-12، بينما لم يتم ذكرها في قانون الولاية لسنة 1990.

¹- أكرم ميمي، المرجع السابق، ص 63.

المطلب الثاني: الرقابة على الهيئة ككل

تمارس السلطة الوصية رقابتها على المجلس الشعبي الولائي في صورة عقوبات قد تكون فردية تأخذ شكل الاستقالة، الإيقاف والإقصاء، كما يمكن أن تكون جماعية كالحل، إذ يعتبر هذا الأخير آلية وصائية، يتم بموجبها عزل جماعي لأعضاء المجلس الولائي وإنهاء مهامهم، وذلك بإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها مع إبقاء الشخصية المعنوية قائمة للولاية¹.

وبالرجوع لقانون الولاية رقم 07-12 حدد المشرع على سبيل الحصر الحالات التي يتم فيها حل المجلس (الفرع الأول)، والإجراءات والاختصاصات القانونية الخاصة به (الفرع الثاني).

الفرع الأول : حالات حل المجلس الشعبي الولائي

يعتبر الحل من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية وأشدّها تأثيرا في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية الأمر الذي استلزم على المشرع إحاطته بجملّة من الشروط حفاظا على وحدات استقلال الإدارة المحلية².

أولا : أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

لقد حصر قانون الولاية 07-12 حالات حل المجلس الشعبي الولائي كهيئة في مادته 48 كالتالي:

1- في حالة خرق أحكام دستورية، وهي حالة جديدة أتى بها المشرع، فلم تكن مكرسة في القانون الولاية رقم 09-90 سابقا، حيث يحل المجلس الشعبي الولائي إذا خالف

¹ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 116.

² - محمد صغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، جامعة عنابة، 2002 ص 53.

مبدأ المشروعية ولم يخضع للقانون متجاوزا بذلك الدستور القانون الأسمى في الدولة الذي يستوجب العمل به¹.

2- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، هذه الحالة هي نفسها الموجودة في قانون الولاية 90-09، حيث أن المشرع لم يوضح لنا الأسباب في كلا القانونين بل ترك النص مبهم، وقد تعود هذه الأسباب بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية².

3- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، وتكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس، وبقاء هذا الأخير في حالة شغور³، وهي حالة نادرة تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس⁴.

بالعودة للنصوص القانونية يتبين أن المشرع في كلا القانونين 2012 و 1990 لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة وما شكلها؟ وهل هي عبارة عن طلب واحد، أو أن كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية؟⁵.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، هي حالة مستحدثة بموجب الأمر 05-04 بإضافة بند واحد على ما جاء به قانون 90-09، نظرا للصراعات الكثيرة بين أعضاء المجلس، مما أثر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية ومصالح المواطنين.

غير أن هذه الحالة جاءت غامضة في قانون الولاية رقم 12-07، بحيث لم توضح بدقة الأسباب التي تشكل خطرا على مصالح المواطنين وطمأنينتهم، بل فتحت المجال أمام

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 343.

² - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، طبعة جديدة، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2009، ص 153.

³ - مرجع نفسه، ص 154.

⁴ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 117.

⁵ - حيزية أمير، المرجع السابق، ص 14.

السلطة التقديرية للوصاية في اللجوء لحل المجلس كلما رأت ضرورة لذلك¹.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك بعد تطبيق أحكام

الاستخلاف، والوضع في هذه الحالة طبيعي، إذ من غير العقول استمرار العمل بمجلس فقد الأداة القانونية التي بموجبها يحسم في القضايا المعروضة عليه، فلا يمكن أن يستمر المجلس الولائي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه².

6- في حالة اندماج البلديات وضمها أو تجزئتها، وهي الحالة الفريدة التي لم يوجد

لها تكريس نظير بما هو مقرر في قانون الولاية رقم 90-09، بل وحتى في الأمر المتم له رقم 05-04، المتعلق بقانون الولاية لسنة 2005³.

لهذا السبب كان من الطبيعي اللجوء للعمل بالحل متى وردت هذه الحالة، لأن تعداد البلديات متحرك تتحكم فيه السلطة التشريعية تبعا لدواعي سياسية اجتماعية واقتصادية وغيرها، ومن ثمة فإن تجزئة بلدية إلى عدة بلديات أو ضم بلديات عدة في بلدية واحدة، يتطلب الأمر حل مجالس تسييرها حتى يمكن تجديد انتخاب مجالس أخرى لتسيير البلديات الناشئة عن التجزئة أو لانتخاب مجلس بلدي واحد للبلدية الجديدة الناشئة⁴.

7- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، هي

حالة جديدة لم يتم ذكرها في قانون الولاية الولاية لسنة 1990، التي جاءت بصيغة الإطلاق والعمومية لأن المشرع لم يحدد الظروف الاستثنائية، وهو الأمر الذي وسع من صلاحيات السلطة الوصية عند تقديرها في حل المجلس⁵.

¹ - مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 73.

² - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 117.

³ - الأمر رقم 05-04 بتاريخ 18 جويلية 2005، يتضمن تعديل قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 50.

⁴ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 118.

⁵ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 297.

ثانياً: اختصاص وإجراءات حل المجلس الشعبي الولائي

وفقاً لأحكام المادة 47 من قانون الولاية رقم 07-12 التي نصت على: " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."

نظراً لخطورة الحل كآلية رقابية في يد السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي، وحتى لا تتعسف الهيئة المركزية في استخدام هذه الآلية، تم وضع شروط، وهي إصدار مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده وزير الداخلية ليزيل بذلك المشرع الغموض الذي كان يعترى قانون 09-90 المتعلق بالجهة المختصة.

حتى لا يبقى المجلس الولائي في حالة شغور يتم خلال 10 أيام بتعين وزير الداخلية للمندوبية الولائية بناء على اقتراح من الوالي، حيث تمارس الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات المعمولة بها، وتنتهي مهام المندوبية فور تنصيب مجلس ولائي جديد خلال أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل وهذا ما أكدته المادتين 49 و 50 من قانون 07-12.

وكاستثناء تمديد أجل 3 أشهر إلى حين توفر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات، كما استثنى المشرع تجديد المجلس إن تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وهذا يعني استمرار المندوبية الولائية إلى غاية إجراء الانتخابات العامة¹.

المطلب الثالث: الرقابة على الأعمال

يمارس المجلس الشعبي الولائي أعمال قانونية (مداولات) هي الأخرى لا تخلو من الرقابة، إذ تمارس السلطة المركزية رقابتها على أعمال ومداولات المجلس الشعبي الولائي بهدف المحافظة على سلامة المداولات، من خلال مراقبة مدى ملائمتها وشرعيتها مع

¹ - مريم بن محفوظ، شهيرة أحمد قارة، مرجع سابق، ص 15، 16.

القوانين والتنظيمات المعمول بها في الدولة.

من أهم صور الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية في مواجهة الهيئات المحلية، تتمثل في المصادقة (الفرع الأول)، ثم الإلغاء (الفرع الثاني) وأخيرا الحل (الفرع الثالث).

الفرع لأول: المصادقة

تتمثل المصادقة في حق سلطة الوصاية في الموافقة على أعمال المجلس الشعبي الولائي قبل تنفيذها¹، بحيث تدخل حيز التنفيذ وتنتج أثارها القانونية بعد المصادقة عليها، والهدف من التصديق هو التحقق من شرعية المداولات ومدى ملائمتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

وما يميز المصادقة هو أنها تتميز بالخصائص التالية:

- المصادقة وسيلة استثنائية لا يتم تقريرها إلا بنص.
- يجب أن تكون المصادقة كلية وليست جزئية وإلا اعتبر ذلك تعديلا لقرار وهو الاختصاص الذي لا تملكه الوصاية.
- لا يمكن للمصادقة أن تعلق على شرط واقف أو فاسخ
- المصادقة تسري بأثر رجعي إلى تاريخ صدور القرار².

من جهة أخرى، نظم قانون الولاية رقم 07-12 الأحكام المتعلقة بهذا الإجراء في المادتين 54 و55 منه، وباستقراء المادتين يتبين أن المشرع اتخذ الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي صورتين للمصادقة، تكمن الأولى في المصادقة الضمنية، أما الثانية فهي تتمثل في

¹ - كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومو للطباعة والنشر والتوزيع، جامعة الجلفة، الجزائر، ص 72.

² - صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص 204.

المصادقة الصريحة.

أولاً: المصادقة الضمنية

تكون المصادقة ضمنية عندما تلتزم السلطة الوصية، أي وزير الداخلية الصمت عن العمل الذي قامت به الهيئة الولائية وانقضت المدة الزمنية المحددة قانوناً دون إقرار ذلك العمل صراحة، إذ يعتبر صمتها في هذه الحالة بمثابة قرار ضمني بالتصديق¹. في هذا المجال، تؤكد أحكام المادة 54 من القانون الولاية رقم 07-12 على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تصبح نافذة خلال 21 يوماً من إيداعها للولاية وذلك بقوة القانون، غير أن تلك المادة لم تشر إلى ما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة وتبليغها للمعنيين بما يدل ضمناً على قبوله بمضمونها²، على غرار ما جاءت به المادة 59 من قانون الولاية رقم 09-90 بنصها على أنه: "تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة فور نشرها (إذا كانت عامة وتنظيمية)، أو تبليغها (إذا كانت خاصة وفردية) إلى المعنيين من طرف الوالي، الذي يجب عليه أن يقوم بذلك خلال أجل لا يتعدى 15 يوماً كقاعدة عامة."³

ثانياً: المصادقة الصريحة

تعتبر المصادقة صريحة عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق، بحيث يكون للسلطة الوصية إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن قبولها للقرار الصادر عن الهيئة نافذة غير معلقة النفاذ مهما طالت مدة التصديق⁴.

¹ - مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 34.

² - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 134.

³ - المادة 59 من القانون رقم 09-90 الممضي في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 11 أبريل 1990.

⁴ - مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 34.

في هذا السياق، أكدت المادة 55 من القانون رقم 07-12 السابق الذكر، المتعلقة بأحكام المصادقة الصريحة على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين وذلك إذا ما تعلق الأمر بالحالات التالية:

- الميزانيات والحسابات،

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله،

- اتفاقيات التوأمة،

- الهبات والوصايا الأجنبية.

ما يمكن ملاحظته على هذه المادة 55 المذكورة أعلاه، بأنها أضافت ثلاث 3 حالات جديدة لم يكن منصوص عليها مقارنة بالمادة 50 من القانون رقم 09-90، غير أنهما يشتركان في حالة واحدة تتعلق بالميزانيات والحسابات.

كما أن القانون رقم 09-90 لم يحدد الجهة المختصة والمخولة لها المصادقة على مداوات المجلس الشعبي الولائي، مما يفتح المجال أمام تأويل تعدد الأشخاص المسؤولة عن القيام بهذه المهام، وبالتالي التنازع في الاختصاص.

بينما، جاءت المادة 55 من القانون رقم 07-12 السابق الذكر صريحة بتأكيدا على أنه لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية، وفي هذه الحالة يتبين أن المشرع قيد اختصاص المصادقة على المداوات، وبالتالي لا تنازع في الاختصاص¹.

الفرع الثاني: الإلغاء

سمح المشرع للسلطة الوصية بإلغاء القرارات المعيبة الصادرة من طرف الهيئات الإقليمية المخالفة للقانون وأخضعها لشروط معينة، ويترتب عن هذا الإلغاء، إما يكون مطلقا

¹ - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 165.

أو نسبياً، لذلك تستوجب الدراسة تحديد المقصود بالإلغاء والقيود الواردة عليه (أولاً)، ثم الإلغاء المطلق (ثانياً) وأخيراً الإلغاء النسبي (ثالثاً).

أولاً: المقصود بالإلغاء والقيود الواردة عليه

يمكن للسلطة الوصية في حالة عدم شرعية مداوات المجلس الشعبي الولائي وفي حدود ما يسمح به القانون، أن تقوم بإلغاء تلك الأعمال الصادرة عن تلك الهيئة وذلك لمخالفتها القوانين والتنظيمات المعمول بها، وعليه يمكن القول أن الإلغاء يكمن في الإجراء القانوني الذي يمكن بمقتضاه الهيئة المعنية أن تزيل القرار الصادر عن الجهة اللامركزية، وذلك نتيجة لمخالفته مبدأ المشروعية وعدم ملائمة ذلك القرار لقاعدة قانونية أو لمساسه بالمصلحة العامة¹.

من جهة أخرى، إن ما يميز الإلغاء أنه لا يكون معلق على شرط فاسخ أو واقف وإنما يكون بسيط ومجرد، لا يغير من قرار السلطة اللامركزية (الولاية)، بحيث يكون للسلطة الوصية حق إصدار قرار الإلغاء في حالة ما إذا كانت مداوات المجلس الشعبي الولائي مشوبة بعيب عدم المشروعية أو لمساسه بالمصلحة العامة.

كما أن الإلغاء لا يكون جزئي وإلا عد ذلك تعديلاً من طرف السلطة المركزية للمداوات، لأنه ليس من حق السلطة المركزية تعديل أو استبدال قرارات الهيئة الولائية، أما في حالة ما إذا كان القرار المعرض للإلغاء يتكون من عدة قرارات، جاز للسلطة الوصية إلغاء القرار المشوب بأحد عيوب عدم المشروعية وترك القرار الصحيح كما هو عليه.

ما يميز الإلغاء أيضاً هو كونه يصدر بقرار منفصل عن القرار الصادر عن الهيئة الولائية، كما أنه يسري بأثر رجعي².

¹ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 109.

² - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 212.

نظم قانون الولاية في طبعته الأخيرة لسنة 2012 الأحكام المتعلقة بإجراء الإلغاء في مواد 53، 56 و 57 منه، إذ يظهر من خلال استقراء تلك المواد أن المشرع قد تناول جانبين من الإلغاء، يتمثل الأول في البطلان المطلق، ويتعلق الثاني بالبطلان النسبي. في الأخير تجدر الإشارة أن المشرع استعمل مصطلح البطلان بدل مصطلح الإلغاء بقوله: " تبطل بقوة القانون " الواردة ضمن المادة 53، وهذا كون مصطلح البطلان يستعمل في القانون المدني، لذلك كان على المشرع أن يستعمل مصطلح الإلغاء لأنه المناسب في مجال القانون الإداري والمنازعات الإدارية، والدليل على ذلك تستعمل في المجال القضائي دعوى الإلغاء وليس دعوى البطلان، وعليه كان على المشرع الجزائري أن ينص على عبارة: " تلغى بقوة القانون ..."¹، وبالنتيجة يمكن القول أن هناك نوعين من الإلغاء، الأول يطلق عليه (الإلغاء المطلق) والثاني (الإلغاء النسبي).

أولاً: الإلغاء المطلق

حدد قانون الولاية لسنة 2012 الحالات التي يتم فيها إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون من خلال نص المادة 53 منه في فقراتها 2 و 3 كالآتي:

1- المداوات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً مداوات المجلس الشعبي الولائي إذا كانت مخالفة للتشريع والتي تصطدم مع القوانين والتنظيمات، إذ تفقد في جميع هذه الأحوال شرعيتها، وبالتالي لا يمكن أن تكون قابلة للتنفيذ أو المصادقة، مع العلم عالج قانون الولاية لسنة 1990 هذه الحالات بنفس الكيفية.

2- المداوات التي تمس رموز الدولة و شعاراتها، لم يتناول قانون الولاية رقم 90-09 في المادة 51 منه هذه الحالة، بينما كرسها قانون الولاية لسنة 2012 وذلك بهدف

¹ - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 166.

المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها، فلا ينبغي أن تتخذ التعددية الحزبية أو حرية الرأي قناعاً للمساس برموز الدولة وشعاراتها.

3- المداولات غير المحررة باللغة العربية، اشترطت المادة 25 من قانون الولاية الحالي رقم 07-10 أن يتم إجراء مداولات المجلس الشعبي الولائي باللغة الوطنية، وتحرر تحت طائلة البطلان باللغة العربية، باعتبار هذه الأخير اللغة الوطنية والرسمية حسب ما جاءت به المادة 03 من دستور 2016، وهذا الإجراء يسمح بتعزيز واستعمال اللغة العربية، في هياكل الإدارة المحلية.

4- المداولات التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاص المجلس، تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي، إذا كانت خارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث مجالها الإقليمي أو الموضوعي، تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية لسنة 1990، وهذا أمر طبيعي فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي مثلاً، أن يتجاوز حدود صلاحيته، كأن يتداول في مسألة تخص قطاع العدالة أو الشؤون الخارجية أو الدفاع لأنها لا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي. أما فيما يخص مواد قانون الولاية في طبعته الحالية لسنة 2012، فهي ليست واردة على سبيل الحصر، ومع ذلك فإن صلاحيات المجلس الشعبي الولائي لا تمارس إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة¹.

5- المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، نصت أحكام قانون الولاية لسنة 1990 و 2012 على التوالي بإلغاء المداولات المنعقدة خارج الاجتماعات القانونية الرسمية للمجالس الشعبية الولائية، خاصة تلك المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات المجلس، سواء تعلق الأمر بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها، تعتبر

¹ - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 166.

من الأسباب التي تؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة، حتى وإن حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولة من اختصاص المجلس.

6- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس، كأصل عام، يتم إجراء المداولة في مقر

المجلس الشعبي الولائي، وعليه فإن أي مداولة تتم بعيدا عن مقر المجلس الشعبي الولائي تكون في حكم العدم ولا وجود لها من الناحية القانونية.

من جهة أخرى، أضافت أحكام المادة 22 من قانون الولاية رقم 07-12 إمكانية قانونية جديدة لم يتم تكريسها في قانون الولاية لسنة 1990 السابق الذكر، تتعلق بإلزام المجلس الشعبي الولائي بإجراء أشغاله ومداولاته في مقر المجلس.

بينما، نصت المادة 23 من نفس قانون الولاية لسنة 2012 على حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس، حيث سمحت في هذه الوضعية بإمكانية عقد دورة في مكان آخر من إقليم الولاية، لكن بعد التشاور مع الوالي، وبالنتيجة فكل مداولة تتم خارج هذا المقر لا تنتج أي أثر، كما أنها تقع باطلة، أي لا وجود لها من الناحية القانونية.

في نفس السياق، خول القانون للوالي رفع دعوى إلغاء أمام المحكمة المختصة إقليميا ببطلان المداولة خلال 21 يوما من تاريخ المداولة، وهذا تجسيدا لمبدأ التقاضي على درجتين، بينما لم يتم تكريس هذا المبدأ في قانون الولاية رقم 09-90 السابق الذكر، بدليل أن بطلان المداولة يكون بموجب قرار مسبب من الوزير لمكلف بالداخلية¹.

إن أهم ما يلاحظ على قانون الولاية في نسخته الحالية رقم 07-12، قد وسع من نطاق البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي من جهة، كما أنه ولأول مرة خول للوالي الحق في طلب إبطال مداولات المجلس الغير مطابقة للقانون والتنظيمات من جهة أخرى، وذلك من خلال رفع دعوى الإلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا طبقا

2- بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 167.

لأحكام المادة 53 الفقرة 2 منه، وقيد الوالي في نفس الوقت بميعاد لإثارة بطلان المداولة غير المشروعة وفقا لما أشارت إليه المادة 54 من نفس القانون المذكور¹.

ثانيا: الإلغاء النسبي

أكدت المادة 56 من قانون الولاية لسنة 2012، بأن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للإبطال، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية، تتعلق بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، وهذا من أجل ترسيخ ثقافة الشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي الذي تضطلع به الجماعات المحلية.

ما يمكن ملاحظته من خلال هذه المادة، بأنها وسعت من مجالات إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي، بحيث أضافت الأصول والأزواج والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة، مقارنة بنص المادة 52 من قانون الولاية رقم 90-09 في نسخته السابقة، وهذا بهدف المحافظة على مصادقية الهيئة التداولية وحتى لا تطغى المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

من جانبها، ألزمت الفقرة (2) من المادة 56 لقانون الولاية لسنة 2012 كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض مصالح، بتقديم تصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي².

في الأخير، تجدر الإشارة أن هذين الوضعيتين الأخيرتين، لم يتم التطرق إليهما من قبل قانون الولاية لسنة 1990.

¹ - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 167.

² - كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 168.

الفرع الثالث: الحلول

لا تمارس سلطة الوصاية رقابتها على الأعمال الايجابية فقط التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية (الولاية)، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئة التي امتنعت عن القيام بواجباتها وأهملت وظائفها بقصد منها، رغم اعدارها من طرف السلطة الوصية وتنبئها للقيام ببعض التزامات التي فرضت عليها قانونا. على العموم، اصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول.

يقصد بالحلول، حلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية (الولاية) باتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير الحسن للمصالح العامة¹.

مما سبق، يمكن القول أن الحلول من أخطر وأشد وسائل الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، لأن هذا الأخير يجرد من كامل اختصاصاته ويصبح وكأنه لم يكن. ومنه فسلطة الحلول لا تقوم إلا إذا توفر شرطان أساسيان هما:

1- وجود نص قانوني صريح يقضي بحلول الجهة الوصية محل الهيئة اللامركزية وذلك وفق للحالات والشروط التي يحق فيها ممارسة إجراء الحلول.

2- أن تمتنع السلطة اللامركزية عن أداء المهام الملزمة لها قانونا، وعليه يجوز للسلطة الوصية أن تحل محلها في أداء الالتزامات القانونية التي هي من اختصاص الهيئة اللامركزية التي تقاعست عن العمل بها².

على المستوى القانوني، حاولت المادتين 168 و 169 من قانون الولاية رقم 07-12 إعطاء الفهم القانوني والحالات التي يتم فيها اللجوء إلى الحلول.

في هذا السياق، وبقراءة متفحصة للمادتين المذكورتين أعلاه، يستخلص منهما وجود حالتين لتطبيق فكرة الحلول.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 43.

² - بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 171.

تتعلق الحالة الأولى عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، تتعلق الثانية عندما يظهر عجز في تنفيذ ميزانية الولاية. اشترطت الفقرتين 1 و2 من المادة 168 القيام بعدة إجراءات للتصويت على ميزانية الولاية، في هذه الحالة يقوم الوالي باستدعاء المجلي استثناء لدورة غير عادية للمصادقة عليها، ولا تعد هذه الدورة غير العادية إلا إذا انقضت فترة قانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من قانون رقم 07-12، وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ بدوره التدابير الملائمة لضبطها¹.

أما الصورة الثانية، فتتمثل في تدخل كل من الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية للحلول محل المجلس الشعبي الولائي في حالة عدم اتخاذ هذا الأخير التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز، وهذا على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية، عملاً بأحكام المادة 169 من نفس القانون المذكور أعلاه².

المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بالشخصية المعنوية للقيام بصلاحياته هذا كأصل عام، لكن ذلك الاستقلال وكاستثناء عليه، له أن يقيد بجمل من الحدود والضوابط من خلال الرقابة الممارسة عليه والتي تباشرها السلطة المركزية، وذلك خوفاً منها من مساس القائمين على المجلس البلدي بمبدأ المشروعية وبالصالح العام وحفاظ على وحدة الدولة وسيادة القانون.

غير أن تلك الرقابة الممارسة على المجلس البلدي تشكل أكثر صعوبة من الرقابة على المجلس الولائي بسبب أن الجهاز المسير للبلدية منتخب، وعليه فإن الرقابة على

¹- كمال جعلاب، المرجع السابق، ص 198.

²- بلال بلغالم، المرجع السابق، ص 171.

المعينين لا تثير إشكالا على خلاف الرقابة الممارسة على المنتخبين، فهي التي تطرح إشكال على المستوى العملي إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب وهذا لا يعني إعفاء المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة. بل إن هؤلاء يخضعون لنوع من الرقابة، لذا عمد المشرع إلى وضع قيود تحد من صلاحيات المجلس واختصاصاته حتى لا تكون خارج الإطار القانوني المحدد لها بهدف احترام وتحقيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون¹.

ولتحقيق ذلك عهد المشرع للسلطة المركزية عدة آليات تقوم من خلالها بمراقبة البلدية يمكن تصنيفها إلى نوعين الأولي تمارس على الأشخاص فتكون فردية على كل شخص أو منتخب (المطلب الأول)، أو جماعية تمارس على المجلس ككل (المطلب الثاني)، أما الثانية تمارس على أعمال المجلس (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

بالرغم من أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية ولاستقلال المالي والإداري إلا أنها لا تغفل عن أعين المركزية، إذ أن موظفيه المنتخبين يخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من قبل السلطة الوصية (الوالي) وتكون في الأشكال والصور التالية، الإقالة (الفرع الأول)، التوقيف (الفرع الثاني)، ثم الإقصاء (الفرع ثالث).

الفرع الأول: الإقالة

تعتبر الإقالة أهم الوسائل الرقابية المفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة فردية²، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية معينة، نظمها المشرع في المادة 45 من قانون البلدية 10-11 التي تنص " يعتبر

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 283.

² - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 101.

مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث(3) دورات عادية خلال نفس السنة¹.

بناء على ذلك تكون إقالة العضو المنتخب البلدي تلقائيا حسب حالة وحيدة، وتتمثل في حالة ما إذا تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، وبمقابل ذلك منح المشرع للمتغيب ضمانا تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه، فإن تخلف عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ اتخذ قرار المجلس في غيابه ويعد حضوريا ويخطر الوالي بذلك².

تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة ليست بحالة جديدة التي جاء بها هذا القانون، لقد سبق وأن أشار إليها قانون البلدية رقم 67-24 في المادة 90 منه التي جاءت بالنص على ما يلي: " فكل من تخلف عن تلبية ثلاث دورات حضور متتالية بدون عذر فإنه يجور تصريح باستقالته من قبل الوالي"³، وقد استثنيت في قانون البلدية رقم 90-08 في مادته 31 التي حصرت أسباب الإقالة في حالة التنافي أو عدم القابلية للانتخاب بتصريح من الوالي⁴.

بوجه عام، لكي تكون الإقالة صحيحة يجب أن تتبني على أركان أساسية، تتمثل على الخصوص فيما يلي:

أولا: من حيث السبب

تكون إقالة العضو المنتخب المجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا تغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة وذلك بدون عذر مقبول.

¹ - المادة 45 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 286.

³ - المادة 90 من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 13 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية.

⁴ - أمير حيزية، المرجع السابق، ص 09.

ثانيا: من حيث الاختصاص

إن الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون رقم 10-11 نصت بصفة صريحة على الجهة المخولة لإصدار قرار الإقالة في حق العضو المنتخب البلدي والمتمثلة أساسا في الوالي وذلك بعد إخطاره من طرف المجلس الشعبي البلدي.

ثالثا: من حيث المحل

يتمثل موضوع محل الإقالة في وضع حد نهائي لعضوية المنتخب، وذلك بإلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس، مما يؤدي إلى استخلاف هذا العضو المقال بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة وهذا خلال أجل لا يتجاوز الشهر بموجب قرار من الوالي طبقا لأحكام المادة 41 من قانون رقم 10-11.¹

رابعا: من حيث الإجراءات

تتم إقالة المنتخب البلدي من طرف الوالي ذلك بعد إعلان المجلس الشعبي البلدي عن غيابه وإخطار الوالي بذلك.

خامسا: من حيث الهدف

يتمثل الهدف من توقيع الجزاء على المنتخب البلدي في إمكانية المحافظة على مبدأ المشروعية وكذا مصداقية وفعالية المجلس البلدي وضمان استقلاليته.²

الفرع الثاني: الإيقاف

يقصد بالإيقاف تجميد العضوية بصفة مؤقتة، مقابل وجود متابعة جزائية تحول دون

¹ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 99.

² - المرجع نفسه، ص 100.

أداء العضو لمهامه النيابية الملقاة على عاتقه، وذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون. ونظمت أحكامها في قانون البلدية رقم 10-11 بموجب المادة 43 حيث جاء في مفهومها على أنه يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

كما أن قرار توقيف العضو البلدي المنتخب يتم بناء على جملة من الشروط وهي:

أولاً: من حيث السبب

يكون توقيف العضو المنتخب البلدي في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام (كاختلاس الأموال العمومية، تلقي الرشوة وغيرها من الأمور المشابهة لها) كون المنتخب مثلاً مسير في مؤسسة عمومية، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون متابعة مهامه الانتخابية¹، هذا ما أكدته المادة 43 في فقرتها (1) من قانون البلدية رقم 10-11.

ما يلاحظ من هذه الفقرة أن المشرع حدد الجرائم التي من خلالها يتم توقيف العضو المنتخب صراحة من خلال عبارة "بسبب جنحة أو جنائية" غير أن الإيقاف لا يمتد للمخالفات. عكس ما جاءت به المادة 32 من قانون البلدية رقم 08-90 فإنها لم تحدد بدقة نوع المتابعة ويظهر ذلك في عبارة "عندما يتعرض المنتخب إلى متابعة جزائية...".

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 284.

فالمشرع ترك الأمر للسلطة الوصية (الوالي) في تقدير وتحديد نوع الجريمة التي من أجلها يتم إصدار قرار الإيقاف¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 لم تلزم الوالي بتسبب القرار بخلاف ما جاءت به المادة 32 من قانون البلدية رقم 90-08، التي ألزمت الوالي بتسبب قراره من خلال عبارة " يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي...". وقد أصاب المشرع حين اشترط من الوالي تسبب قرار الإيقاف لأنه يعد ضماناً قانونية حتى يتسنى للجهة القضائية المختصة وأعضاء المجلس الشعبي البلدي وكذا المنتخب المعني بالإيقاف معرفة الأسباب التي من أجلها تم إصدار قرار الإيقاف من طرف الوالي.

أما إذا صدر قرار قضائي نهائي يقضي ببراءة العضو المنتخب البلدي فإنه يستأنف تلقائياً و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية، هذا ما أكدته المادة 43 في فقرتها 3 من قانون البلدية رقم 11-10².

ثانياً: من حيث الاختصاص

نصت الفقرة (1) من المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 بصفة صريحة على الجهة المختصة المخول لها إصدار قرار الإيقاف والمتمثلة في الوالي كجهة وصية دون استشارة المجلس الشعبي البلدي. على غرار ما جاء به القانون رقم 90-08 التي تؤكد على أن قرار التوقيف يكون معلن من الوالي بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

ثالثاً: من حيث المحل

يتمثل محل قرار الإيقاف في عدم إمكانية العضو المنتخب من مزاوله مهامه الانتخابية بصفة مؤقتة كأن لا يحضر لأعمال المجلس البلدي.

¹ - بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 160.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

يبدأ سريان تنفيذ التوقيف من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

رابعاً: من حيث الهدف

إن هدف المشرع من جراء حصره لأسباب وحالات قرار الإيقاف إلى مكافحة كل أشكال الاستغلال غير المشروع لمنصب العضوية في المجلس، وكذا مصداقية المجلس الشعبي البلدي وضمان السير الحسن له.

الفرع الثالث: الإقصاء

يعتبر الإقصاء الحالة الثانية التي تلي قرار التوقيف، وهذا لا يعني بالضرورة أن قرار الإقصاء لا بد أن يسبقه قرار التوقيف¹، أو أن قرار التوقيف يلحقه قرار الإقصاء، بل أن الأمر يعود إلى القرار الصادر عن الوالي ضد العضو المعني نتيجة لارتكابه فعل خطير (إدانة جزائية)، يحول دون مزاولته مهامه بصفة نهائية، وعليه يمكن تعريف الإقصاء على أنه إسقاط كلي لعضوية المنتخب البلدي.

فلقد أشار المشرع في قانون البلدية على إجراء الإقصاء ونظم أحكامه من خلال المادة 44 يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو من المجلس الشعبي البلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 ذلك إذا ارتكب متابعة ذات صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية.

يثبت قرار الإقصاء من طرف الوالي وهو إجراء منطقي، فلا يعقل أن يمارس العضو المنتخب مهامه وهو في حالة متابعة جزائية².

¹ - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 132.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

مقارنة مع المادة 33 من قانون 90-08 فإن قرار إقصاء العضو يكون بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي، ثم يقوم الوالي بإصدار قرار الإقصاء بالاعتماد على مداولة المجلس، إلا أن المشرع في المادة 44 من قانون 11-10 قد حصر هذا الحق بيد الوالي مباشرة¹، ولصحة ومشروعية قرار الإقصاء يجب أن يستند إلى الشروط التالية:

أولاً: من حيث السبب

يعود سبب الإقصاء وإسقاط العضوية حسب المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 إلى إدانة جزائية نهائية، تتعلق بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية مما يحول دون ممارسة مهامه، ما يلاحظ على عبارة "إدانة جزائية نهائية" أنها توفر الحماية القانونية للمعني بالقرار.

أما بالرجوع للمادة 33 من قانون البلدية رقم 11-10 فإن الإدانة المشار إليها تقرر بموجب قرار نهائي، وهذا لا يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء، بل يلزم أن تكون قرارات صادرة عن المجلس أو المحاكم الجنائية أو المحكمة العليا.

ثانياً: من حيث الاختصاص

يعود اختصاص إصدار الإقصاء إلى الوالي بموجب قرار منه باعتباره جهة وصية، هذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 44 من قانون البلدية لسنة 2011.

ثالثاً: من حيث المحل

يكون موضوع محل قرار الإقصاء في زوال صفة العضوية من المنتخب البلدي بصورة دائمة ونهائية، أي إسقاط كلي نهائي لعضوية لمجلس، كما أنه يترتب على إقصاء

¹ - ملياني صليحة، مرجع سابق، ص 196.

العضو المنتخب استخلافه بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة، وذلك خلال أجل لا يتجاوز الشهر، وهذا ما أكدته المادة 41 من قانون البلدية رقم 10-11.

المطلب الثاني: رقابة السلطة الوصية على المجلس ككل

تكمن الرقابة الوصية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في إمكانية حله، وذلك بإنهاء مهامه وإزالته قانونا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية البلدية قائمة. كما يعرف الحل بأنه الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين)، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من خلال أحكام قانون البلدية رقم 10-11 الساري المفعول، وذلك من خلال تحديد أسباب الحل (الفرع الأول)، ثم تحديد اختصاص وإجراءات حل المجلس (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أسباب الحل

عالج المشرع الجزائري في كل من قانون البلدية رقم 10-11 وقانون الولاية رقم 12-07، الحالات التي يتم بها حل المجلس المنتخب بطريقة متشابهة، إلا أنه أضاف حالة جديدة لم يكن منصوص عليها من قبل، تتمثل في حالة وجود اختلاف بين أعضاء المجلس¹.

يمكن عرض هذه الحالات كما يلي :

1- حالة خرق أحكام الدستور، في هذه الحالة يتم حل المجلس البلدي، فمن غير المعقول التغاضي والسكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس الشعبي البلدي للتشريع الأساسي بما يتمتع به من رفعة وحجية ودرجة إلزام فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل، إذ تعتبر هذه الحالة جديدة لم تكن مكرسة في قانون البلدية رقم 10-90.

¹ - كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 163.

2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، فإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة على وجود مخالفة خطيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع إصدار قرار إلغاء الانتخابات. وما بني على باطل فهو باطلا لذا وجب التصريح بحل المجلس¹، إلا أن المشرع في هذه الفقرة أبقى نوع من الغموض إذ اكتفى بذكر الحالة فقط بدون ذكر الأسباب المؤدية إلى إلغاء انتخابات المجلس الشعبي البلدي، هذه الحالة مستحدثة في قانون البلدية رقم 11-10 حيث لم يكن منصوص عليها في قانون رقم 90-08 غير أنه كان معمولا بها في قانون الولاية².

3- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس، لقد أبقى المشرع على نفس الحالة التي كان منصوص عليها في قانون البلدية سابقا رقم 90-08 في مادته 34، إذ تم تقديم استقالة جماعية للمجلس، أي تفرغته من محتواه وزواله بزوال صفة العضوية عن أعضائه، الأمر الذي يمنح السلطة المركزية رخصة حله³.

تجدر الإشارة أن المادة 46 من قانون البلدية لسنة 2011، لم تحدد الجهة المسؤولة عن تقديم الاستقالة ولا شكلها وهي نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من قانون رقم البلدية 90-08.

كما أن هذه الحالة نادرة قلما تحدث، خاصة وأن المجلس يجمع بين العديد من التيارات السياسية ولكل تيار وجهة نظر⁴.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة تم إثباتها في

التسيير البلدي أن تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، إن الهدف من إنشاء المجلس البلدي هو العمل على تحقيق التنمية المحلية من خلال تلبية حاجيات ومصالح السكان

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

² - كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 164.

³ - أكرم ميمي، مرجع سابق، ص 23.

⁴ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 295.

ورعاية الشؤون المحلية وإرساء السكينة والأمن في أوساط المواطنين، وفي حالة خروجه عن هذا المسار يصبح بذلك مصدر ضرر يمس بمصالح المواطنين لا مصدر نفع بحيث يعطل حركة التنمية وعدم رعاية مصالح السكان، كل هذا يؤدي بالضرورة إلى حل المجلس¹.

4- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وبعد تطبيق أحكام

الاستخلاف، هذه الحالة طبيعية ومعقولة لانعدام أغلبية الأعضاء بحيث تعتبر أداة قانونية أساسية في التداول، فلا يمكن للمجلس أن يستمر في عقد دوراته وجلساته بعد أن فقد نصف أعضائه، وبالتالي يتم حله.

6- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق

السير العادي للهيئات البلدية، من غير الممكن أن تكون تطلعات وآراء أعضاء المجلس واحدة في كافة المسائل التي تعرض عليه، فكل وزاوية رؤيته للمسألة الأمر الذي يؤدي إلى الاختلاف فيما بينهم، هذا الأخير إذ بلغ درجة من الجسامه والخطورة سيشكل خطرا على هيئة البلدية، يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لها وتعطيل مصالحها وعدم سيرها بالشكل القانوني المطلوب لها، وهو ما يتعارض ومصالح المواطنين وينعكس سلبا عليه وبالتالي، وجب حل المجلس².

7- في حالة اندماج البلديات ضمها أو تجزئتها، إن تجزئة البلدية إلى عدة بلديات

أو ضم بلدية إلى بلدية أخرى هذه الحالة تستدعي حل المجلس البلدي وهو أمر طبيعي فلا يعقل أن تسير بلدية واحدة بعدة مجالس أو أن تدار بلديات بمجلس واحد، لذا وجب حل المجلس وانتخاب جديد يراعي الكيفيات الجديدة للبلديات ومسألة الإدماج والتجزئة، وتم النص أيضا على هذه الحالة في القانون رقم 90-08 في مادته 34.

¹ - عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 295.

² - أكرم ميمي، المرجع السابق، ص 93.

8- في حالة وجود ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، هذه الحالة مستحدثة أتى بها قانون البلدية رقم 10-11 لم يكن منصوص عليها في القانون السابق رقم 08-90، يتم حل المجلس من طرف السلطة الوصية في حالة ما إذا لم يتحقق الهدف المرجو من تنصيب المجلس وذلك لظروف استثنائية حالت دون تحقيق ذلك وهذا وفقا لما جاءت به المادة 46 في فقرتها الأخيرة، غير أن هذه الحالة ورد ذكرها بشكل يطغى عليه الإطلاق والعمومية من حيث عدم تحديد طبيعة الظروف الاستثنائية وعدم ضبطها بحالات محددة على سبيل الحصر¹.

الفرع الثاني: اختصاص وإجراءات حل المجلس

تطبيقا للمادة 47 من قانون البلدية رقم 10-11 يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، يجب أن يتضمن هذا التقرير تقييما لوضعية المجلس المستهدف بالحل والأسباب التي يرى الوزير أنها تبرر حله. كحل مجالس الشعبية بلدية من ولايتي بجاية وتيزي وزو على سبيل المثال تطبيقا للمادة 34 من القانون 90-80.²

وعلى سبيل المقارنة اشترط قانون البلدية رقم 08-90 في مادته 35 أن يكون حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، في حين اكتفى قانون البلدية 10-11 بالنص على أن الحل يجب أن يتم بمرسوم رئاسي دون اشتراط أن يتخذ هذا المرسوم في مجلس الوزراء.³

أما المادة 48 من قانون البلدية 10-11 تبين أنه يتم تعيين متصرف ومساعدين خلال عشر أيام التي تلي المجلس عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي

¹ - شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 86.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ص 298.

³ - محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 107.

مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد وذلك بقوة القانون. وما يستشف من هذه المادة أنها لم تحدد صلاحيات المتصرف ومساعديه في تسيير شؤون البلدية، أما فيما يخص قانون رقم 90-08 في مادته 36 على أن صلاحيات المجلس المؤقت الذي يعينه الوالي عقب حل المجلس تقتصر فقط على الأعمال الجارية في الإدارة وعلى القرارات التحفظية المستعجلة التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و حمايتها¹.

في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يتم تجديد المجلس المحل خلال أجل أقصاه ستة أشهر(6)، وتجري انتخابات تجديد المجلس من تاريخ الحل ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، هذا ما أكدته المادة 49 من قانون البلدية رقم 11-10.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تمارس سلطة الرقابة من طرف السلطة المركزية بأسلوب صارم على أعمال السلطة اللامركزية (البلدية) لتأمين احترام القانون، كما فرض المشرع بهدف التحقق من ملائمة² هذه الأعمال عدة قيود على مداوات المجلس الشعبي البلدي حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ³ وذلك بعد مرورها على الوالي، منها شرط المصادقة عليه (الفرع الأول)، ومنها ما يتم إبطاله (الفرع الثاني)، كما تطال هذه الرقابة أعمال المجلس البلدي في حالة تقاعسه عن أداء الاختصاصات المنوط به فتحل السلطة الوصية محل المجلس في القيام بتلك الاختصاصات وهو ما يعرف بالحلول (الفرع الثالث)⁴.

¹ - صليحة ملياني، مرجع سابق، 202.

² - حسين فريجة، شرح قانون البلدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2010، ص 138.

³ - علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، تبسة، 2006، ص 74.

⁴ - شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية رقم 11-10، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 90.

الفرع الأول: المصادقة

تعرف المصادقة على أنها تقنية بمقتضاها تتولى السلطة العليا التي تعمل بحسب سلطات محددة أن القرار الصادر عن هيكل مستقل لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية، ولم ينل من الصالح العام¹.

ويأخذ التصديق في التشريع الجزائري أحد الصورتين إما التصديق الضمني (أولاً)، أو التصديق الصريح (ثانياً).

أولاً: التصديق الضمني

الأصل العام أن مداوات المجلس الشعبي لبلدي قابلة لتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية، وهذا حسب المادة 56 من قانون البلدية 10-11، أي أن مداوات المجلس لا تحتاج إلى مصادقة بعد مرور الأجل القانوني لها وتصبح بذلك نافذة، وكأن سلطة الوصاية قد صادقت عليها ضمناً².

بالتأكيد إن العمل بهذا النظام يكتسي أهمية كبيرة باعتبار أن هذا الإجراء يحول دون اللجوء جهة الوصية لسلبية بغية منع نفاذ المقررات البلدية، كما أنه لولا أعمال هذا الإجراء لظلت المداوات البلدية معلقة لمدة طويلة في انتظار صدور قرار صريح بالتصديق. وكاستثناء على الأصل العام لا تدخل حيز تنفيذ المداوات الواردة في المادة 57 من نفس القانون إلا بعد مصادقة الوالي عليها³.

على خلاف ما جاء به المشرع في قانون البلدية رقم 08-90 في مادته 41، إذ جاءت مغايرة بعض الشيء من حيث ميعاد التصديق، إذ تنفذ مداوات المجلس بحكم القانون بعد

¹ - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 105.

² - كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 159.

³ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 107.

15 يوما من إيداعها لدى الولاية، وهذا دليل على أن المشرع مدد من المدة، حتى يسمح للسلطة الوصية مراقبة شرعية المداولات ومدى مطابقتها للقوانين.

ثانيا: المصادقة الصريحة

نظم قانون البلدية الجديد أحكام المصادقة الصريحة في المادة 57 التي تنص على

أنه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- إتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.¹

وباستقراء هذه المادة، يتبين أن المشرع قد حصر مواضيع المداولات التي كانت محل مصادقة صريحة من الوالي لما تنطوي عليه من أهمية بالغة، منها الميزانية التي تسيّر عليها البلدية واستقلالها، حيث كان لابد من تصنيفها ضمن المداولات التي تحتاج للمصادقة الصريحة من طرف وزير الداخلية بموجب موافقة قبلية، وهذا حسب المادة 171 من قانون البلدية.

أما بالنسبة لاتفاقيات التوأمة، فهي تنطوي تحت حماية الدولة وذلك من خلال الاطلاع على بنودها، وفيما يخص التنازل عن الأملاك العقارية، فهي تتطلب وجوب تصديقها صراحة أمر مهم ولازم حفاظا عليها².

من جهتها، بينت المادة 58 من قانون البلدية رقم 10-11 أنه تعتبر في حكم

المصادقة عليها في حالة عدم إعلان الوالي لقراره خلال 30 يوم من إيداعها لدى الولاية.

¹ - المادة 57 من قانون البلدية 10-11.

² - عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 73.

الفرع الثاني: البطلان

يقصد بالبطلان تلك الإجراءات التي بمقتضاها يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل قرار صادر عن جهة لامركزية كونه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة¹، إذ يعقد الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي. حيث نص قانون البلدية رقم 10-11 على صورتين للبطلان، تتعلق الأولى بالبطلان المطلق (أولاً)، أما الثانية فتتمثل في البطلان النسبي (ثانياً).

أولاً: البطلان المطلق

بالرجوع إلى المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 فإنه تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتمثلة فيما يلي:

- 1- **المداوات المتخذة خرقاً للدستور، وغير المطابقة للقانون والتنظيمات:** أي تبطل المداوات المجلس إذا كانت مشوبة بعيب عدم المشروعية والمخالفة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في الدولة، وإقرار هذا السبب ببطلان المداوات إنما الهدف منه احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة².
- 2- **المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،** فحسب المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 التي تفصح في فقرتها الثانية (2) على هذه الحالة بصفة صريحة فتكون المداوات باطلة في حالة ما إذا تم المساس برموز الدولة المتمثلة في العلم الوطني، النشيد الوطني وخاتم الدولة، هذا ما أكدته المادة 6 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لتأكد هي الأخرى المادة 12 من نفس الدستور على شعار الدولة في فقرتها الثانية (2)، بنصه على

¹ - عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص 195.

² - محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 138.

شعار: "بالشعب وللشعب".

3- **المداولات غير المحررة باللغة العربية**، في هذا الإطار أشار المشرع كذلك في قانون البلدية رقم 11-10 على أنه تجرى وتحرر المداولات المجلس باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية والوطنية هذا ما أكدته المادة 03 من دستور 2016 أي تبطل بطلانا مطلق كل المداولات المشوبة بعيب مخالفة الشكل المتمثل في عدم تحريرها باللغة العربية. مقارنة مع قانون البلدية 90-08 يتبين أن المشرع في قانون البلدية رقم 11-10 قد قلص من الحالات التي بسببها يتم إبطال مداولات المجلس البلدي، حيث لم ينص على المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس وكذا المداولات التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه، بل أبقى على حالة وحيدة وهي في حالة المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، مضيفا لها الحالتين المذكورتين أعلاه¹. ومن جهة أخرى، ما يؤخذ على المادة 59 من قانون رقم 11-10 أنها حصرت اختصاص إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي ولم تلزمه بتسيب قرار الإبطال وإنما يكتفي بمعاينة القرار فقط، عكس القانون القديم 1990 تحديدا في المادة 44 أنه يعلن عن البطلان بقرار معلل صادر عن الوالي، كما أن المشرع لم يحدد الآجال القانونية للتصريح بالبطلان في كلا القانونين².

ثانيا: البطلان النسبي

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترخيصا لشفافية العمل الإداري نصت المادة 60 من قانون البلدية رقم 11-10 على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات في حالة تعارض المصالح التي يشارك فيها أعضاء من المجلس لهم فيها مصلحة شخصية مباشرة أو كوكلاء عن الغير التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي هذه الحالة يمنع على هؤلاء

¹-عادل بوعمران، مرجع سابق، ص110.

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

حضور المداولات التي تعالج هذا الموضوع وإلا عدت هذه المداولات باطلة، ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من طرف الوالي، والواضح حسب المادة أن تقدير وضعية تعارض المصالح يعود إلى الوالي خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، لكن المشرع لم يحدد الجهة التي تثير حالة تعارض المصالح وتطلب من الوالي إبطال المداولة.

مع العلم أن قانون البلدية رقم 90-08 منح لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إلغاء المداولة خلال شهر من تعليقها¹.

وفي حالة مرور هذه المدة وانقضائها فإن المداولة تصبح لها قوة النفاذ، لكن ما هو الحكم في حالة اعتراض الوالي بعد مرور أكثر من شهر في حالة البطلان النسبي؟ لم ينص القانون على الحكم صراحة، لكن استقر قضاء الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا على أنه يجوز إبطال هذه المداولة من قبل الوالي متى وقع قرار الإلغاء خارج الآجال القانونية².

ضمانا لعدم تعسف الوالي منح المشرع بموجب قانون 11-10 على غرار قانون رقم 90-08، لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية لإبطال قرار الوالي في إلغائه للمداولة.

وكان من الأفضل على المشرع إحالة هذا النوع من الوضعيات مباشرة إلى القضاء، منعا لتشكيك بنزاهة المنتخب المحلي ومنعا كذلك لتعسف السلطة الوصية³.

يعتبر الحل من بين أشد صور الرقابة الممارسة على المجلس الشعبي البلدي، ويقصد به أن تحل السلطة الوصية محل المجلس الشعبي البلدي في أداء الاختصاصات الموكلة له إذا امتنع المجلس عن العمل بها مع اعذاره مسبقا ومنحه الآجال القانونية لذلك.

¹ - كمال جعلاب، مرجع سابق، ص 171.

² - علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 76.

³ - قادري نسيم، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 13، العدد

01، السنة 2016، ص 267.

ونظرا لخطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية تم ضبطه بجملة من الشروط المتمثلة في:

أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك بموجب نص قانوني صريح، فلا حلول دون نص لأن الحلول على غير بقية التدابير يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الاختصاص. وجوب إنذار البلدية بضرورة القيام بالعمل الواقع على عاتقها وهذا الإنذار هو شرط إجرائي ضروري لإعمال الرقابة¹.

نظم قانون البلدية رقم 11-10 سلطة الحلول بموجب أحكام المواد 100-101-102، بحيث تخول أحكام المادة 100 للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، باتخاذ كافة الإجراءات الرامية للحفاظ على الأمن النظافة والسكينة العمومية، بشرط إذ امتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي على القيام بذلك، والجدير بالملاحظة أن الوالي وحده من يقدر درجة الأمن والنظام العام، وهذا ما يوسع من سلطة الحلول مما يؤدي بالمساس بمبدأ اللامركزية.

مع العلم أن هذه المادة وسعت من سلطة الحلول بدليل أنها أضافت عبارة " **التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية** " وهو ما لم يتم تكريسه في المادة 81 من القانون رقم 90-08، أما المادة 100 من قانون البلدية الجديد رقم 11-10 تعطي للوالي أيضا سلطة الحلول في حالة إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام باتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين بعد اعداره، أما فيما يخص المادة 102 من نفس القانون منحت للوالي الرقابة في المسائل المالية للبلدية².

كذلك من بين مظاهر حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ما نصت عليه المادة 183، 184، 186 من نفس القانون وتتعلق هذه الحالات بالميزانية إذ ما تم

¹ - عادل بوعمران، مرجع نفسه، ص 114-115 .

² - بلال بلغالم، مرجع سابق، ص 170.

التصويت على هذه الأخيرة من طرف المجلس وتبين أن هذه الميزانية غير متوازنة فيما يتعلق بالنفقات والإرادات جاز للوالي أن يعيدها خلال 15 يوم التي تلي استلامها ليتداول المجلس بشأنها، وذلك في أجل 10 أيام لإعادة ضبطها، والنص على النفقات الإجبارية وإعادة التوازن لها¹، في حالة إذا قام الوالي باعذار المجلس الشعبي البلدي لإعادة التصويت على الميزانية ولم يستجيب المجلس لها خلال 8 أيام من إعداره يقوم الوالي تلقائيا بضبط الميزانية.

في حالة العجز المترتب عن تنفيذ ميزانية البلدية يتوجب على المجلس البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع العجز وضمان توازن الميزانية الإضافية، وإذا لم يتخذ المجلس الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتناع العجز على سنتين ماليتين أو أكثر هذا ما أكدته المادة 134 من قانون البلدية 10-11.

في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس، يقوم الوالي باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها ولا تعقد هذه الدورة إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 من قانون البلدية رقم 10-11 عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولى، وفي حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية في الدورة غير العادية، فإن الوالي يضبطها نهائيا.

¹ - شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 107.

خلاصة الفصل الثاني

منح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري للهيئات اللامركزية حتى تتمكن من تسيير شؤونها بنوع من الاستقلال لتحقيق الصالح العام والسير الحسن لجميع المرافق بعيدا عن السلطة المركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد قيد ذلك الاستقلال وضبطه بفرض الرقابة الوصائية التي تمتاز بأنها رقابة مشروعية لا تطبق إلا في حدود ما يسمح به القانون من حيث تحديد نطاقها القانوني أهدافها وكذا إجراءاتها.

كما عمد المشرع إلى تبني إصلاحات فيما يخص كل من قانون الولاية والبلدية، وذلك حين اتجه إلى إضافة بعض التعديلات على القانونين السابقين قانون الولاية رقم 90-09 وقانون البلدية رقم 90-08، وباستقراء كلا من القانونين الجديد والقديم يتبين أن المشرع قد أبقى على بعض المواضيع المتعلقة بإجراءات الرقابة الوصائية التي تظل كل من أعضاء المجالس المحلية، أعمالها وحتى المجال كهيئة.

أما التي تطبق على أعضاء المجالس المحلية، فتكمن في إمكانية إقالتهم وذلك في حالة ما إذا تغيب العضو لأكثر من ثلاث دورات بدون عذر مقبول خلال نفس السنة، أما التوقيف فيكون لمدة مؤقتة بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، أما في ما يخص الإقصاء يتم إسقاط العضوية كليا لمتابعة قضائية يدين بها العضو المنتخب.

كما تم تناول الرقابة على أعمال التي تكون في شكل المصادقة إما صريحة أو ضمنية، والإلغاء الذي بدوره يكون إما نسبيا أو مطلقا، وأخيرا الحلول الذي يتمثل في حل السلطة المركزية محل الهيئات اللامركزية في أداء الأعمال.

أما فيما يتعلق بالرقابة الممارسة على الهيئات المتمثلة في حل المجالس المحلية الذي يعد من أهم صور الرقابة وأشدّها خطورة عليها بإزالتها قانونا.

الخاتمة

على ضوء ما سبق، ومن خلال الدراسة لموضوع الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة تبين أن المشرع حرص على سن نصوص قانونية جديدة تتماشى والتحويلات التي شهدتها الإدارة المحلية محاولاً بذلك تدارك النقائص التي وجدت في القوانين السابقة، وكذا إعطاء حرية واستقلالية أكثر للجماعات المحلية وهذا الاستقلال لا يعني استقلالها التام عن المركزية بل تبقى العلاقة بينهما قائمة، من حيث سلطة الإشراف والرقابة على هذه الهيئات.

في هذا الإطار اعتمد المشرع على رقابة مشددة محاولاً بذلك القضاء على أنواع الفساد الإداري من سوء تسيير المنصب والبيروقراطية، وعلى الرغم من شدة هذه الرقابة وتأثيرها على سير هذه العمليات، إلا أن لها دور بالغ الأهمية يتضح من خلال تدخل السلطات العليا من حين لآخر لتصحيح عمل هذه الجماعات عن طريق الآليات الرقابية الممارسة على الأشخاص سواء منفردين كالاستقالة، التوقيف والإقصاء، أو مجتمعين كالحل الذي يعد من أخطر الآليات الرقابية، أو رقابة على الأعمال هذه الجماعات كالمصادقة عليها أو إلغائها وأخيراً إجراء الحلول الذي بموجبه تحل السلطة الوصية محل المجالس المحلية في أداء الأعمال التي امتنعت عن القيام بها.

في هذا السياق، ومن خلال الدراسة لهذا الموضوع تم التوصل إلى عدة استنتاجات يتم عرض أهمها تبعا لمايلي:

- الكشف عن وجود هيمنة كبيرة للسلطة الوصية على اختصاصات المجالس المحلية، بمعنى أن هذه الأخيرة عبارة عن مجالس منقوصة الصلاحيات تمارس عليها رقابة شديدة خاصة على أعمالها مما سيعكس سلبا على دور الجماعات المحلية، في إطار تكريس وترسيخ المشاركة الحقيقية للمواطنين والمجتمع المدني في ظل النصوص المنظمة للجماعات المحلية.

أصبحت الجماعات المحلية مجرد منفذ للتوجيهات والتعليمات التي ترد لها من المركزية، وبالتالي أصبحت امتدادا للإدارة المركزية على المستوى المحلي كل هذا أدى إلى سلب الجماعات المحلية حق المبادرة والتفاعل مع مواطنيها.

- طبيعة العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية من جهة، وبين هذه الأخيرة وجميع الفاعلين في المجتمع من جهة أخرى، إذ يلاحظ أن هذه العلاقة مبنية على أساس السيطرة والانسداد في الكثير من الأحيان لا على أساس التعاون والمرونة.

- الرقابة الوصائية لها دور كبير في ضبط عمل المجالس المنتخبة والكشف عن الانحرافات الحاصلة على الرغم من شدتها.

على الرغم من كثرة الإجراءات المتخذة وبطنها في إطار الرقابة المالية، إلا أنها تبقى أمر ضروري من أجل الحفاظ على المال العام.

نقص الكفاءة لدى المسيرين المحليين المنتخبين الذين لا يشترط فيهم لا قانون البلدية أو الولاية ولا حتى قانون الانتخابات الحالية أو السابقة شروط فيما يخص لا المستوى الدراسي ولا حتى الثقافي.

وعليه ومن خلال هذه الدراسة لموضوع الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المنتخبة حاول المشرع من خلال النصوص القانونية المتعلقة بها إرساء معالم إدارة محلية تواكب جميع المتغيرات، لكن لم تخلو من بعض النقائص خاصة في مجال الرقابة الوصائية، لذا تم التوصل إلى استخلاص بعض التوصيات والاقتراحات لعل وعسى أن تسهم في تحسين وضع المجالس المحلية المنتخبة بما يحقق التنمية المحلية المتمثلة فيما يلي:

- إعادة النظر في علاقة الإدارة المركزية بالإدارات المحلية إلى ما هو لازم، أي تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية حتى تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

- إعطاء صلاحيات أوسع لمنتخبين تمثيل المواطنين والدفاع عن مصالحهم لاسيما على مستوى الولاية وعلاقة المجلس الشعبي الولائي والوالي والمديرين التنفيذيين.

- التفكير في تكوين إطارات والأعوان العاملين في الإدارات المحلية حتى يمكن لهم القيام بمهامهم بأحسن وجه.
- إحداه روابط تكاملية بين السلطات المركزية والسلطات المحلية تقوم على أساس التعاون لا التنافس والتنازع.
- وجوب تحسين الوضع المالي والبشري للجماعات المحلية حتى تلبى طلبات ساكنيها.
- تقليص الوصاية المفروضة على الجماعات المحلية إلى ما هو ضروري بالشكل الذي لا يعيق حسن السير والقضاء على المبادرة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الموثيق والداستير

- 1- الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 57/76 المؤرخ في 05 جويلية سنة 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية العدد 61، المؤرخة في 30 جوان 1976.
- 2- دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، العدد 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور 1989 الصادر الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، المؤرخة في 1 مارس 1989.
- 4- دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 5- قانون رقم 01/16 المؤرخ في 16 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

ثانياً: القوانين

- 1- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 10 أفريل 1990.
- 2- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1990.
- 3- القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

4- القانون 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية عدد 37، المؤرخة في 03 يوليو 2011.

ثالثا: الأوامر

1- الأمر رقم 04/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 50، المؤرخة في 19 جويلية 2005.

ربعا: المؤلفات

- 1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1996.
- 2- سعيد بوعلوي، نسرين شريقي ومريم عمارة، القانون الإداري، التنظيم الإداري-النشاط الإداري، دار بلقيس، الجزائر.
- 3- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.
- 4- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، طبعة جديدة، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر 2009.
- 5- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع ، تبسة، 2006
- 6- عمر الشويكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، عمان، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص 195.
- 7- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 8- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- 09- عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- 10- فريجة حسين، شرح قانون البلدية، الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية الطبعة الثانية، 2010.
- 11- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، (الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار الهومه للطباعة للنشر والتوزيع، جامعة الجلفة، الجزائر.
- 12- محمد صغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.
- 13- محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر.
- 14- محمد صغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المكتبة القانونية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، جامعة عنابة.
- 15- د.محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة لنشر والتوزيع، عمان، 1998.

خامسا: الرسائل والمذكرات الجامعية

- 1- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة 2012-2013.
- 2- صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوضياف، لمسيلة، 2015.
- 3- شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11-10، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة الوادي، 2013-2014.
- 4- مريم حميدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في الجزائر، لنيل شهادة الماجستير، جامعة محمد بوضياف، لمسيلة، سنة 2014-2015.

- 5- أكرم ميمي، الوصاية الإدارية و أثرها على استقلال الجماعات المحلية، مذكرة
ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة،
2015.
- 6- حيزية أمير، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانوني البلدية والولاية
الجديدين، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012-2013.
- 7- خديجة زرواق، نظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية، مذكرة تخرج
لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق جامعة محمد بوضياف، المسيلة، السنة 2016-
2017.
- 8- مريم بن محفوظ ، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي
في ظل قانون الولاية رقم 07-12 مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، جامعة أحمد
بوقرة بومرداس، 2015.

سادسا: المجلات

- 1- بلال بلغالم ، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، مجلة
صوت القانون العدد الأول، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، السنة 2014.
- 2- منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات
جامعة قالة للعلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد13، ديسمبر 2015.
- 3- نسيمة قادري، الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية، المجلة الأكاديمية
للبحث القانوني، المجلد 13، العدد 01-2016.

الفهرس

	الشكر
	الإهداء
1	مقدمة
6	الفصل الأول
6	المبحث الأول: ماهية الرقابة الوصائية
7	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الوصائية
7	الفرع الأول: التعريف القانوني للرقابة الوصائية
9	الفرع الثاني: التعريف الفقهي للرقابة الوصائية
11	المطلب الثاني: خصائص الرقابة الوصائية ومبادئها
11	الفرع الأول: خصائص الرقابة الوصائية
12	ثانيا: رقابة استثنائية
12	رابعا: رقابة مشروطة جزئية وغير مطلقة
13	الفرع الثاني: مبادئ الوصاية الإدارية
14	المطلب الثالث: الأهمية والأهداف
14	الفرع الأول: أهمية الرقابة الوصائية
16	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية
18	المبحث الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن الأنظمة المشابهة لها
19	المطلب الأول: تمييز الرقابة الوصائية عن الوصاية المدنية
20	المطلب الثاني: تمييز الرقابة الوصائية عن السلطة الرئاسية
20	الفرع الأول: أوجه الاختلاف بين النظامين
23	الفرع الثاني: أوجه تشابه النظامين
24	خلاصة الفصل الأول
25	الفصل الثاني
25	المبحث الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي
26	المطلب الأول: مظاهر الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
26	الفرع الأول: الإقالة (الاستقالة الحكيمة)
28	الفرع الثاني: التوقيف
31	الفرع الثالث: الإقصاء
34	المطلب الثاني: الرقابة على الهيئة ككل
34	الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي الولائي
37	المطلب الثالث: الرقابة على الأعمال

38	الفرع لأول: المصادقة
40	الفرع الثاني: الإلغاء
46	الفرع الثالث: الحلول
47	المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي
48	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
48	الفرع الأول: الإقالة
50	الفرع الثاني: الإيقاف
53	الفرع الثالث: الإقصاء
55	المطلب الثاني: رقابة السلطة الوصية على المجلس ككل
55	الفرع الأول: أسباب الحل
58	الفرع الثاني: اختصاص وإجراءات حل المجلس
59	المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
59	الفرع الأول: المصادقة
62	الفرع الثاني: البطلان
67	خلاصة الفصل الثاني
68	الخاتمة
71	قائمة المصادر والمراجع
75	الفهرس