

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة



كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر
تخصص : قانون إداري

إعداد: الطالبة :بوخالفة ريان.
و الطالبة :عجال سمية .

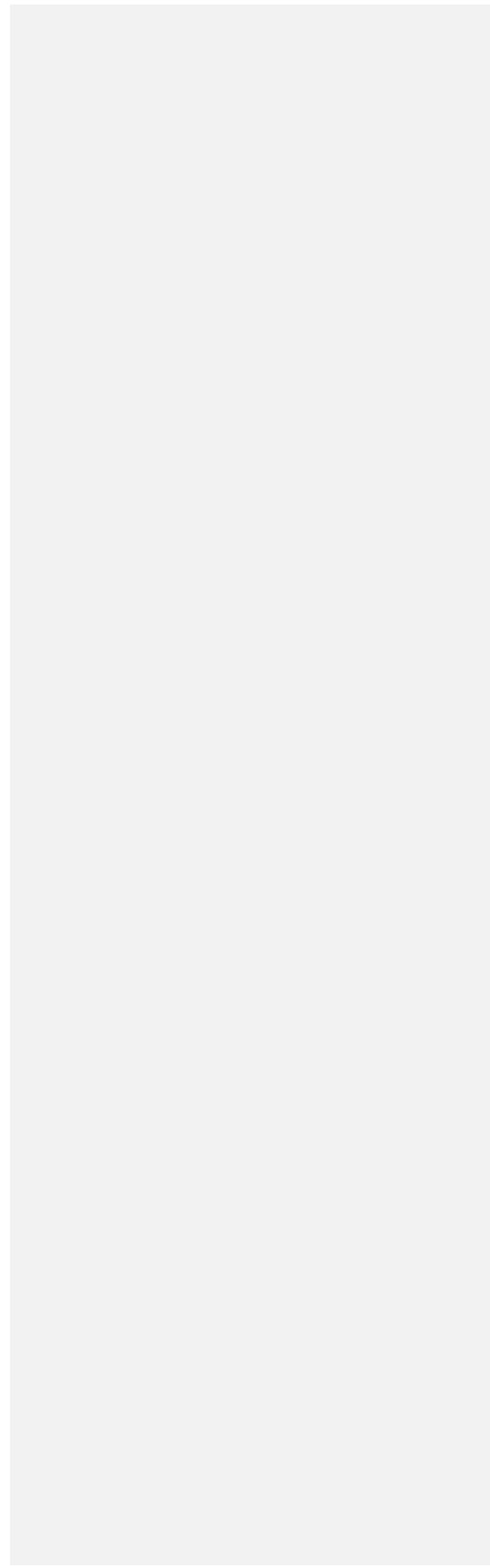
إشراف :الأستاذ بلال بلعالم

لجنة المناقشة:

- 1-الأستاذ : عمروش أحسنرئيسا .
- 2-الأستاذ : بلال بلعالممشرفا ومقررا .
- 3- الأستاذ :غانس حبيب الرحمانعضوا مناقشا .

الموسم الجامعي : 2020 - 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر وتقدير

يقول رسولنا الكريم :

"لا يشكر الله من لا يشكر من لا يشكر الناس "

بعد شكر الله سبحانه وتعالى على كريم فضله وحسن توفيقه على اكمال هذه المذكرة ، فإنه يفرحنا أن نتقدم بحالص الشكر والتقدير إلى مؤطرنا وأستاذنا "الأستاذ بلال بلغالم" لقبوله الاشراف على هذه المذكرة .

كما نوجه شكرنا الجزيل إلى الأستاذ "سي موسى" الذي كان عوننا لنا في اكمال هذه الدراسة بتوجيهاته ونصائحه التي يسرر عملنا .

كما نتقدم بالشكر والعرفان للمادة الدكاترة أعضاء لجنة المناقشة الذين تفضلوا علينا بجزء من وقتهم الثمين لقراءة هذا العمل المتواضع .

إهداء

بعد بسم الله و الحمد لله الذي لا يتم شيء إلا بمشيئته الذي أرحم علينا العقل و سدد
خطانا و ساعدني على إتمام هذا العمل، و الصلاة و السلام على أئمة المرسلين رحمة الله
العالمين و مسك الختام الأنبياء و المرسلين سيدنا محمد أما بعد، أسدي ثمرة جصدي
إلى من قال فيما عز و جل " و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة و قل ربني ارحمهما كما
ربباني صغيراً" أبيي و أمي اللذان لم يهتلا عليا بدعواتهم و بكل ما لديهم و زرعاً فيّ
حب العلم و العمل حفظهما الله و أطال فيّ عمرهما .

إلى شموع البيوت إخوتي ، فاتح وكونر ، و إلى عائلتي ، و كل من جمعني بهم القدر
في مشوارتي الدراسي و أختي و زميلتي سميرة التي ساعدتني في إنجاز مذكرتنا

ريان

اهداء

أهدي إلي من ممما قلبه لن أفهمها حقهما أبي وأمي اللذان و بحسن رعابتهما و فيض
حنانهما و دعواتهما سمعنا حياتي .

وإلى من كان و لا يزال يدعمني في الصراء و الصراء زوجي العزيز و الغالي جليل أطال
الله في عمرة .

وإلى كل أخوتي وسيم و محمد ، وكل عائلة مجال و محاببة و إلى زميلتي ريان التي
كانت الصديقة و الأخت طيلة سنوات الدراسة و الشراكة في انجاز هذه المطهرة .

سمية

مقدمة

مقدمة :

يعتبر موضوع التنظيم الإداري ذو أهمية بالغة في القانون الدستوري والقانون الإداري ، إذ يعتبر ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة حتى تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها من أجل تحقيق أهدافها، ويكون ذلك من خلال تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وتحديد اختصاصاتها وبيان كيفية ممارسه هذه الاختصاصات ،والطريقة التي تعتمدها الدولة في تنظيم الجهاز الإداري تتأثر بدرجة الوعي السياسي لمواطنيها وظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فقد أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم المركزي" المركزية المطلقة ،وذلك لضمان وحده إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامه ،وقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا الى تحقيق ما تصبوا اليه من ضمان وحده اقليم الدولة وسياده القانون لكن بعد اتساع وتطور الدولة ادى الى ازدياد حاجات الافراد وبالتالي تعددت وظائف الدولة، فاصبح من المستحيل على الإدارة المركزية وحدها اتخاذ الاجراءات والوسائل الكفيلة لتنمية حاجيات الافراد ،حيث اصبحت الدولة تعتمد على أسلوبين وهما المركزية الإدارية ولا مركزية الإدارية.

اذ تقوم المركزية الإدارية على أساس حصر وتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية دون ان تشاركها هيئات اخرى ،اما لا مركزية الإدارية فنقوم على اساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية الإقليمية أو المرفقية . والجدير بالذكر ان المؤسسات الإدارية في فترة الاحتلال الفرنسي للجزائر كانت عبارة عن اداة تستعمل لخدمة الاستعمار سواء على المستوى المركزي او على المستوى المحلي، فالتنظيم الإداري كان تنظيميا مركزيا بيروقراطيا سخر لخدمة الإدارة الاستعمارية واستغلال خيرات البلاد الا انه بعد الاستقلال اتجهت الجزائر إلى بناء دولة موحدة تقوم على مبادئ الديمقراطية ،وبداية من صدور الدستور 1996 المعدل والمتمم عرفت الجزائر حركة تشريعية هامة مثل جميع الجوانب خاصة الجانب الإداري، حيث عمدت السلطة الى مجموعة من الإجراءات الإصلاحية كان

الهدف ورائها تحسين الأداء الوظيفي والخدمة العمومية تماشيا مع مؤشرات الحكم الراشد، وتفعيل دور الإدارة المحلية بما يلبي حاجيات المواطنين وإعطاء حرية أكثر للجماعات المحلية ومنحها استقلالية بشكل يسهل مهمتها في الاصلاح المالي والاداري، ويتأكد ذلك في العديد من النصوص بما فيها المادة 14 من دستور 1996 في فقرتها الثانية التي تنص: "المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته ويراقب عمل السلطات العمومية"، والمادة 16 في نفس الدستور التي تنص "يمثل المجلس المنتخب قاعده اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية "

تتمتع الهيئات المحلية بسلطه اتخاذ القرار هذا الامر الذي يجعلها تتمتع بالاستقلالية تجاه السلطة المركزية وذلك من خلال اعتراف المشرع لهذه الهيئات بالشخصية المعنوية التي يترتب عليها الاستقلال المالي والإداري وأهليه التقاضي، وقد دعم المشرع هذه الحرية عن طريق الانتخاب فنجده قد اعتمد الانتخاب الكلي في البلدية والانتخاب بصفه جزئية في الولاية، فالوالي كجهاز تنفيذي معين. فمن أهم الاركان الأساسية اللامركزية الإقليمية هو الاعتراف بوجود مصالح محليه ومستقلة ومتميزة عن المصالح الوطنية، اذ لا بد من الاعتراف بهذه الهيئات بالشخصية المعنوية العامة حتى تتمكن بنفسها من التكفل بحاجيات الاقليم كونها الأدرى بشؤونهم، الا ان استقلال الجماعات المحلية لا يعني انفصالها التام على السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة بينهما عن طريق ما يسمى بالرقابة الإدارية، في استقلال الجماعات المحلية يبقى نسبيا وليس مطلقا .

الرقابة الإدارية هي مجموعه من التطبيقات المستخدمة للوصول للكفاءة الإدارية و تعتبر جزءا من التحكم الداخلي للمؤسسة وتهدف لدعم وتنفيذ كل الأعمال في الأوقات المناسبة والمرتبطة بسياسات الإدارة، وعليه تعتبر الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية سلاحا قويا في يد السلطات الدولة في مواجهة الهيئات اللامركزية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة وكيانها القانوني والسياسي من التفكك والانفصال والتجزئة .

وباعتبار الجماعات المحلية (الولاية والبلدية) مكان لتجسيد الديمقراطية وصوره من صور المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية وتمتعها بنوع من الاستقلالية كما سبق الذكر غير انه لا بد من وجود نظام قانوني تعمل في ظله هذه الهيئات لأن منح الجماعات الإقليمية السلطة المطلقة في اتخاذ القرارات دون رقابة إدارية يترتب عليها آثار سلبية تمس بوحدة الدولة، لذا قد تم إخضاع الهيئة اللامركزية لنظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة قانوناً على سبيل الحصر ويتمثل هذا النظام في الرقابة الوصائية والتي بموجبها يتم فرض الرقابة على الهيئات المركزية لحماية لمبدأ المشروعية وضمان لتطابق أعمالها مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها.

يتعلق موضوع الدراسة بالرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على السلطة اللامركزية والتي تنصب على أشخاص وإعمال الجماعات المحلية ونطاق واليات ممارسه هذه الرقابة

اسباب اختيار الموضوع :

من أهم الأسباب التي دفعت إلى دراسة هذا الموضوع ما يلي :

أ- أسباب موضوعية :

- أهميه موضوع الرقابة الوصائية من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية واهتمام المشرع بهذه الآلية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية .

- كون الجماعات المحلية من أهم ركائز الديمقراطية وقربها من المواطنين مما يجعلها أدرى بشؤونهم

ب- أسباب ذاتيه:

- يندرج هذا الموضوع ضمن تخصص القانون الإداري لذا كانت لدينا الرغبة في معالجته نظرا لميلنا الخاص لهذا الفرع من القانون

أهمية الموضوع:

أ- الأهمية العلمية:

- توضيح آليات الرقابة الوصائية التي تمارس على الجماعات المحلية من خلال تحليل النصوص القانونية التي تحكم آليات هذه الرقابة،

- تعتبر الرقابة الوصائية على الهيئة المركزية من أهم المواضيع التي تمس الكيان التنظيمي للدولة في العصر الحديث،

- تكمن أهمية الرقابة الوصائية في حماية وتطبيق مبدأ المشروعية.

أهداف الموضوع:

- توضيح آلية الرقابة الوصائية على المجالس المحلية ومجال تطبيقها في قانون البلدية والولاية الحالية

- التعرف على مفهوم الرقابة الوصائية وأهم خصائصها التي تميزها عن غيرها من الأنظمة،

- بيان انعكاس الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية والولاية باستقراء نصوص المواد الواردة في قانون البلدية 10/11 وقانون الولاية 7/12.

صعوبات البحث:

لكل بحث صعوبات لا يكاد يسلم منها اي باحث من بينها:

-قله المراجع المتخصصة والدراسات القانونية التي تتعلق بالرقابة الوصائية على الهيئة المحلية،

- نقص المراجع الحديثة المتخصصة في مجال نشاط البلدية والولاية.

منهج الدراسة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي من خلال وصف مختلف الآليات الرقابية في قانون البلدية والولاية وتحليل النظام الرقابة الوصائية باستقراء النصوص المتعلقة بالرقابة الوصائية والمقارنة في كل مره بين قانون البلدية 10/11 مع قانون البلدية رقم 80 /90 ،ومقارنه قانون الولاية رقم 07/ 12 مع قانون الولاية رقم 90/09 لمعرفة أهم التعديلات المدرجة في القانون الحالي.

الدراسات السابقة :

-رسالة ماجستير للباحث بالناصر ابو الطيب ،بعنوان الرقابة الوصائية واثرها على المجالس الشعبية البلدية بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعه ورقلة ،السنة الجامعية 2010 /2011
-رساله ماجستير للباحثة عيمور بعنوان :نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعه قسنطينة -1،السنة الجامعية 2012 /2013.

إشكالية البحث :

*ما دور الذي تلعبه الرقابة الوصائية في احترام والحفاظ على مبدأ المشروعية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم الموضوع الى فصلين، حيث سنتناول من خلال الفصل الأول الوصايا الإدارية في النظام اللامركزي من حيث مفهومها وتمييزها عن ما يشابهها ومظاهرها. أما في الفصل الثاني، فسننتاول تطبيقات الرقابة الوصائية الممارسة على الهيئات اللامركزية، واتخذنا كعينة في الدراسة البلدية والولاية.

الفصل الأول : الوصاية الإدارية في

النظام الامركزي

تمهيد:

الوصاية الإدارية (الرقابة الوصائية) أداة قانونية يمنحها القانون للجهات المركزية من أجل توجيه ومراقبة أعمال الجهات اللامركزية ، سواء كانت الهيئات الإدارية محلية كالجمعيات المحلية الإقليمية (الولاية أو البلدية) أو المؤسسات العمومية الأخرى.

ونظرا لأهمية الوصاية الإدارية في النظام الإداري اللامركزي و لدورها الكبير في التأكد من احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون من خلال إخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة وصائية تمارس من قبل جهات ادارية محددة ، وضمن إطار قانوني تحدد فيه إجراءاتها و ضمانتها . ومع أن قيام الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي المستمد من القانون ، والأصل أن هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها ، إلا أنه يوجد استثناء يقيد هذا الاستقلال برقابة وصائية لضمان مبدأ المشروعية وحفاظا على المصلحة العامة ، والتي تعتبر عنصر من عناصر اللامركزية فلا يتصور قيام لا مركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لا مركزية .

وعليه سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة الجوانب المتعلقة بالوصاية الادارية بالتطرق في المبحث الأول الى تقديم الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية ، ثم أهم مظاهر الرقابة الوصائية في المبحث الثاني.

المبحث الأول :الإطار المفاهيمي للوصاية الادارية :

قد يرى البعض من الفقهاء أن مصطلح الوصاية الادارية (la tutelle administrative) لا يعبر عن المقصود به نظرا لاختلاف الجوهر بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجود اصلا في القانون الخاص والقائم على اساس نقص الأهلية لان الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية وبذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق

وتحمل الالتزامات. وهذا ما أدى إلى اعتماد هؤلاء الفقهاء إلى مصطلح الرقابة الإدارية... le contrôle administratif من متعددين عن مصطلح الوصاية الإدارية.¹

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه بالإمكان التحفظ بمصطلح الوصاية الإدارية، باعتبار أن القانون الإداري استعار بالكثير من المصطلحات القانون الخاص واكتسب معنى مغاير في القانون الإداري مثل العقود الإدارية ، والمسؤولية الإدارية وغيرها من المفاهيم.²

فمن هنا نجد أن تحديد مصطلح الوصاية الإدارية يأخذ جدلاً وإشكالاتاً كبيراً بين فقهاء القانون الإداري لارتباط الرقابة الإدارية بالرقابة الوصائية بجملة من المحددات الإدارية والقانونية والسياسية لذلك بات من الصعب إيجاد مفهوم واحد متفق عليه. كما أن مصطلح الوصاية الإدارية قد يجد له شبهة مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون ولذلك اقتضت الدراسة إلى التطرق إلى تحديد ماهية الوصاية الإدارية في المطلب الأول مع تمييزها مع غيرها من الأنظمة المشابهة لها في المطلب الثاني .

المطلب الأول : ماهية الوصاية الإدارية

لقد نصت مختلف الأنظمة على فكرة الوصاية الإدارية من خلال القوانين المؤطرة للهيئات اللامركزية نظراً للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية الممارسة من قبل الدولة لغرض تحقيق جملة من الأهداف والمقاصد .

ومن أجل تحديد مفهوم الوصاية الإدارية لجأنا إلى تقديم التعاريف التي تم التطرق إليها .

¹ - محمد صغير بعلي : الإدارة المحلية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عناية ، 2013 ، ص 55.

² - على خطر الشنطاوي: الإدارة المحلية ، دار النشر الاردن ، ط2 ، 2008 ، ص 226.227.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها :

أولاً : تعريف الرقابة الوصائية

1: التعريف الفقهي للرقابة للوصائية :

لقد تعددت تعريفات الفقهاء للوصاية الادارية واختلفوا في تقديم تعريف جامع للوصاية الادارية فقد عرفها الفقيه البلجيكي " جاسك دمباير" بأنها {مجموعة السلطات التي منحها المشرع للسلطة المركزية من أجل الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة} ¹ومن هنا نستطيع القول أن جهة الوصاية هي الجهاز المركزي والجهة الموصى عليها هي الهيئات اللامركزية. كما عرفها الأستاذ "على خطر الشنطاوي" بأنها "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أولاً مركزي على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمال أعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة " ². ومن هنا نجد أن الأستاذ الشنطاوي يحدد ويقلل من استقلالية الجماعات المحلية ويجعلها تابعة لجهة الوصاية مما يعطي هذه الاخيرة حرية أكبر في اختيار الوسائل في اختيار وسائل وطرق العملية الوصائية .

وكذلك عرفها شارل ديسباش بأنها "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الادارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله ، على ألا تتم هذه الوصاية الا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الادارية ³"

¹ -jaque dembair:les actes de tutelle administrative ,droit belge kbruxelle .1985.p7.

² على خطر :الادارة المحلية ، المرجع السابق ، ص 225

³ charl desbache :institution administrative ,2eme edition ,daloz ,paris ;1972.p 73.

الفصل الأول :

الوصاية الإدارية في النظام اللامركزي

ويرى الأستاذ "ناصر لباد" بأن "الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها ، فهي لا تمارس الا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص عليها القانون"¹

وعرفت كذلك بأن الوصاية الادارية هي خضوع الهيئات اللامركزية لرقابة الأجهزة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارس على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها الاختصاصات وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكم وفي اطار الغايات والأهداف التي أنشأت لتحقيقها تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف².

وعرفت أيضاً بأنها الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة ادارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعاً بعيداً عن السلطة الرئاسية من خلال تدخلات ورقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومتطلبات المصلحة العامة.

ومن هنا نجد أنه يوجد اختلاف فقهي لتقديم تعريف المصطلح الرقابة والوصاية الادارية، رغم أنهما يعبران عن نفس المعنى.

وعليه نستنتج من خلال هذه التعاريف ان الرقابة الوصائية هي مجموع الصلاحيات والسلطات التي يقرها القانون لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي لمراقبة أشخاص الجماعات المحلية وأعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة من جهة والمحافظة على كيان الدولة واحترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى .

¹—ناصر لباد :سلسلة القانون الاداري ، النشاط الاداري ، الجزء الثاني ، مطبعة صاري ، الجزائر ، ط 1 ص 156

²—هاني على طهراوي : قانون الادارة المحلية ، الحكم المحلي في الاردن بريطانيا ، ط 1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ، 2004 . ص 124 .

2: التعريف القانوني للوصاية الإدارية :

فقد تناولت معظم الدساتير والمواثيق والقوانين عن فكرة الرقابة والمتجسدة في الوصاية الإدارية وقد ظهر ذلك في الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 بحيث استشف في إحدى فقراته التحدث عن فكره الرقابة والتي تنص على: " يجب ان تمتد الرقابة الى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام حقوق الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري"¹

وقد ادرجها الدستور الجزائري لسنة 1976 بحيث تكلم عن فكره الرقابة على الوصاية وذلك في نص المادة 184 على انه: "تستهدف المراقبة ضمان تسيير اجهزة الدولة في نطاق احترام الاتفاق الوطني والدستور وقوانين البلاد" وهذا ما اكده دستور 2016 في المادة 15 منه : " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية، المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن ارادته ويراقب عمل سلطات العمومية"،² اما القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية كلها كرست فكرة الرقابة الوصائية الإدارية على سبيل فكرة الوصاية الإدارية ومن هنا نجد أن المشرع الجزائري قام بالإشارة فقط الى الفكرة ولم يعطي لها تعريفا شاملا.

¹- الأمر 76 - 57 المؤرخ في 05 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الجديدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 61 المؤرخة في 30 يوليو 1976 ، ص 913.

²- انظر القانون رقم 16-01 المؤرخ في مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور لسنة 2016. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

3: الطبيعة القانونية للوصاية الادارية :

ان السلطة الوصية تفرض على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص واحترام مبدأ المشروعية لا الملائمة فالرقابة الوصائية رقابة مشروعية فقط ، ان تحديدها لا بد ان يتم بواسطه قوانين وتشريعات لاسيما المتعلقة منها بالهيئات المحلية كقانون البلدية والولاية.

وامتيازات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية محده على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات والسلطات المركزية ، فلايسمح للسلطة الوصية باستخدام باستخدام امتيازات التي تكون خارجة وغير المقررة في القوانين والنصوص التشريعية، وتقوم هذه الأخيرة باستخدام امتيازات الرقابة الوصائية من اجل الحفاظ على اهداف الرقابة الوصائية فقط.

وفي هذا الصدد يرى الاستاذ عمار عوادي ان الوصاية الإدارية هي رقابة مشروعية فقط ،أي انها رقابه استثنائية ولا تمارس الا في حدود القانون لان الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصاتها فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية¹ ومن هنا نستطيع القول انه لا يمكن تفسير نصوص القانونية التي تنظم ممارسة هذه الرقابة ولا يجوز تدخل السلطة المركزية في شؤون الجهات اللامركزية او الحلول محلها وفي الاخير نخلص ان الرقابة الوصائية رقابه مشروعية لا تتم الا في الحدود التي رسمها القانون.

ثانيا : خصائص الوصاية الادارية :

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

¹ -عمار عوادي : مبدأ تدرج السلطة الوصائية المؤسسة الوطنية الكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص 269

1- الوصاية الإدارية رقابة ادارية :

وهذا نظرا لصدورها عن جهة اداريه طبقا للمعيار الشكلي، ثم ان هذه الرقابة تتم ممارستها بموجب قرارات ادارية تصدر عن جهات الرقابة المتمثلة في السلطة التنفيذية للدولة، وهي بهذه الخاصة تخضع لكل احكام القرارات الإدارية من حيث اركانها وطرق الطعن فيها وغيرها.¹

2- الوصاية الادارية الاستثنائية :

على عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بقوة القانون ، فالاستثناء وجود رقابه ادارية لا تفرض ، الا ان الاستثناء يكمن في أنها تفرض في حدود القانون ولا تمارس الا اذا نص عليها المشرع صراحة فالأساس في نظام المركزية الإدارية هو خضوع أعمال المرؤوسين للسلطة الرئاسية، بينما الاساس في اللامركزية هو الاستقلال وعدم خضوع اعمال هذه الهيئات للرقابة الا اذا نص القانون على ذلك صراحة وفي الحدود المبينة فيه.²

3- ارتباط الوصاية الادارية بوجود أشخاص لا مركزية:

تعتبر الوصاية الإدارية ركن من اركان اللامركزية الإدارية فهي ترتبط بالنظام الاداري اللامركزي وجودا او عدما، فمتى وجد شخص معنوي يتمتع بالكيان الذاتي المستقل فان القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته تعتبر قرارات وصائية ، بخلاف وحدات الجهاز الاداري الغير مستقلة والتي لا تتمتع بالشخصية المعنوية اذ أن الرقابة التي تمارس من اتجاهها هي رقابة رئاسية وارتباط الوصاية باللامركزية الإدارية هو ما يميزها عن اللامركزية الفيدرالية من جهة وعدم التركيز الاداري من جهة اخرى.

¹-فريدة قصير مزياني : المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، دكتوراه دولة القانون ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2005 ، ص 45.

²-بكر القبانى : الوصاية الإدارية ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد 52 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة البصرة ، العراق ، 1984 ، 106.

4- رقابة خارجية:

فهي رقابه تكون بين شخصين معنويين مستقلين (السلطة الإدارية المركزية والهيئة والشخص الاداري اللامركزي) فهي عكس الرقابة الرئاسية التي توصف داخلية تنشأ داخل شخص معنوي واحد يمارسها الرئيس على المرؤوس.

5- رقابه جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة:

من المسلم به انه لا وجود لرقابة وصائية بدون نص قانون صريح، وهذا ما يدل على انها رقابه جزئية ومشروطة، لا تمارس الا في الحالات و الأوضاع التي نص عليها القانون. فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو الحال في الرقابة الرئاسية فنجد ان الوصاية الإدارية لا تمارس على أعمال الهيئات التي تكون بتفويض من الهيئات اللامركزية كما هو الحال بالنسبة للوالي حيث أنه لا يخضع للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصه كممثل سلطة المركزية انما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للوالي.¹

الفرع الثاني: أهمية وأهداف الرقابة الوصائية :

لقد كرست معظم الدول الحرص على النص عليها في القوانين المنظمة للهيئات المركزية، وذلك نظرا لأهميتها وبغية تحقيق لبعض الاهداف، ولذلك سعينا لتوضيح أهمية الوصاية الإدارية اولا ،مرورا بضبط اهدافها ثانيا .

أولا: أهمية الرقابة الوصائية :

للرقابة الوصائية أهمية كبيره وتتجلى فيما يلي :

¹-جلول عية:الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية ، رسالة ماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بسكرة ، الجزائر ، 2013 ، ص 32.

الفصل الأول :

الوصاية الإدارية في النظام اللامركزي

- الضمانة الأساسية التي منحها الدولة للهيئات المركزية من اجل منع أو رد الضرر الذي يلحق من قبل الهيئة اللامركزية،¹
- الرقابة الوصائية تقوم بالحد وضمان عدم انحراف او اهمال او تقصير الهيئات المركزية وهذا الذي يؤدي الزاما الى وجود وصاية ،
- من اجل تسيير شؤون المواطنين وتحقيق المصلحة العامة قامت الدولة بتوفير أجهزة اداريه لا مركزيه لتقديم الخدمة وتتمتع بالاستقلالية الغير مطلقة بحيث تكون هذه الأخيرة مرتبطة بالهيئات المركزية من خلال الوصاية،
- تحقق التأكد من الوصول الى الاهداف المحددة والمرسومة وتزويد الهيئات المركزية بما يجري في الواقع،
- للوصاية الإدارية دور وقائي يبحث عن تطوير الجهاز الاداري ولم يبقى له دور علاجي فقط . الذي يبحث عن الاخطاء والانحرافات،²
- ضمان حماية المواطنين في علاقتهم مع الإدارة وحماية الهيئات المركزية من سوء التسيير واحترام الدولة من خلال احترام قوانينها ،
- تحقيق أحسن أداء للهيئات اللامركزية ،

¹-عبد أحمد حسابان : حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية دراسة مقارنة ، مجلة الدراسات علوم الشريعة والقانون ، المجلد 34، العدد الثاني الأردن ، 2007 ، ص 424 ومابعدها .

²-عميور ابتسام : نظام الوصاية الإدارية في ديناميكية الأقاليم ، رسالة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1 ، 2012/2013 ، ص 75.

ثانيا :أهداف الوصاية الادارية :

لقد عدت وتتوعدت اهداف وغايات الرقابة الوصائية اي الوصاية الإدارية بين الاهداف الإدارية والأهداف السياسية والاهداف المالية ويمكننا اجمال الأهداف الإدارية ضمن محاور ثلاثة حسب الزوايا المنظور إليها والغايات التي تفتضيها وهي كالتالي:

1-الأهداف الادارية:

إن الوصاية الادارية من الجانب الاداري تهدف الى مجموعة من الغايات ونذكر على سبيل:

-عدم تفكيك الدولة من الناحية الإدارية برغم الاستقلال التي تتمتع به الهيئات اللامركزية الذي يعتبر ليس مطلقا من خلال رقابة الدولة على هيئات اللامركزية مانعة وجود عده دول من الناحية الإدارية داخل دولة واحده وهذا ما يؤدي الى توحيد الدولة إداريا،¹

-كشف الازطاء واسبابها والعمل على تصحيحها ،فالإدارة اثناء قيامها بعملها قد تقع في اخطاء فالوصاية الإدارية تكشف هذه الازطاء وتعالج،

-كشف عن استغلال المنصب لأغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة او مصلحة محلية المرفقية أي (الانحراف الإداري)،

-تحفظ المواطنين على القيام بعملهم على أكمل وجه وتلزمهم على احترام القانون والتركيز على اعمالهم الإيجابية وهذا بمثابة تشجيع للمواطنين وبالتالي حسن اداره الهيئات اللامركزية²،

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

²-عمر صدوق : دروس الهيئات المحلية المقارنة ، ديوان مطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988 ، ص 28.

- الحد من الاسراف في اموال العامة خلال تنفيذ السياسة العامة للدولة في الأجهزة الإدارية فالرقابة الوصائية تتسق بين سياسة العامة للدولة من جهة وتتسق بين السياسة المحلية من جهة ثانيه وكلها في قالب الحفاظ على الدولة¹،

2- الاهداف السياسية :

- تهدف الوصاية الإدارية الى تحقيق جملة من الاهداف السياسية يمكن تلخيصها في:
- الحفاظ على الوحدة السياسية وحماية المصلحة العامة للدولة من خلال ضمان عدم انفصال الهيئات اللامركزية ذات الإستقلال الإداري والمالي عن الدولة انفصال تاما ومطلقا وانما الهدف منها تحقيق المصلحة العامة للدولة واحدة أي الحفاظ على العلاقة بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية²،
 - تحقيق مبدا المشروعية أي انها تقوم بحماية سكان هذه الوحدات المحلية من انحرافات الهيئات اللامركزية في حالات قيامها بعمل على الوجه الغير المطلوب وإذا خالفت هذا المبدأ اعتبر عملها غير مشروع،
 - ضمان حماية حريات الافراد وحقوقهم من خلال الرقابة الوصائية يمكن التدخل لمنع التجاوزات والحد من الانحراف في السلطة الممنوحة للإدارة،
 - فالإدارة تمنح لها حقوق و امتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وانشطتها، تهدف الى تحقيق الصالح العام الا ان ذلك يرفقه اسراف في استعمال هذه الحقوق مما يهدد حقوق و مصالح الافراد وهنا يبرز دور الوصاية الإدارية³

¹-عمر صدوق : مرجع نفسه ، ص 28.

²-أكرم عيسى : الوصاية الإدارية وأثرها على استقلال الجماعات المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم حقوق جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2015 ص 23

³-ابتسام عيمور :المرجع السابق ، ص 74.

3-الاهداف المالية:

ما بين الاهداف التي تسعى الوصايا الإدارية تحقيقها في الجانب المالي تتمثل في:

رغم ان الهيئات اللامركزية تتمتع بذمة مالية مستقلة الا انها تخضع لرقابة وذلك للتأكد من عمليه المحاسبة التي خصصت من اجلها الاموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات فلا بد من انفاق موارد مالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير الاموال، فالرقابة يجب ان تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون اكثر فاعلية.¹

المطلب الثاني: تمييز الوصاية الادارية عما يشابهها من الأنظمة :

في ظل التنظيم الاداري نجد ان هناك بعضا من المفاهيم التنظيمية الإدارية المشابهة لفكرة الوصاية الإدارية، وعليه سوف نتطرق الى دراسة اهم النظم التي جاءت مشابهة في مدلولها للرقابة الوصائية ومعرفة الحدود الفاصلة بينها، حيث سنميز بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية في الفرع الأول، وبينها وبين الوصاية المدنية في الفرع الثاني ثم تمييزها عن الاشراف الإداري في الفرع الثالث على النحو الاتي:

الفرع الأول :التمييز بين الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية :

تمارس الهيئة المركزية نوعين من الرقابة على الهيئات اللامركزية تسمى الاولى رقابة وصائية خارجية وتسمى الثانية رقابه رئاسية داخلية، وقبل التطرق الى التمييز بين الرقابتين سنحاول اعطاء تعريف للرقابة الرئاسية اذ تعتبر هذه الأخيرة من اهم ركائز النظام المركزي ويمكن تعريفها بانها مجموع الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الاداري في مواجهة مرؤوسيه والتي تجعل المرؤوسين مرتبطين بالرئيس برابطة الخضوع والتبعية تقوم على

¹-أكرم عيسي : المرجع السابق ، ص 25

اساس التدرج في السلم الاداري، وبالتالي هي اختصاص يمنحه القانون للرئيس الاداري من اجل الحفاظ على المصلحة العامة.

بعد التطرق الى مفهوم كل من الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية سنحاول عرض اوجه التشابه والاختلاف بينهما في ما يلي:

أولاً: أوجه الاختلاف بين النظامين

تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية في عدة جوانب من بينها مايلي :

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة :

لا تمارس الا بوجود نص صريح ذلك انه : "لا وصاية بدون نص ولا وصاية تتعدى النص" وهذا يعني ان الرقابة الوصائية ، لا تمارس بصفة تلقائية بل يجب ان ينص عليها القانون صراحة وليس ضمناً ، فالرئيس الإداري لا يمارس اي رقابة على المرؤوس الا اذا نص عليها القانون بصريح العبارة بنص المكتوب يبين فيه كيفية ممارسه هذه الرقابة .وذلك راجع للتمتع المرؤوس الاداري بالشخصية المعنوية هذا بخلاف الرقابة الرئاسية التي تمارس بصفة تلقائية ومفترضة من قبل الرئيس الاداري لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكره السلطة الرئاسية التي تنتج عنها علاقه الخضوع والتبعية بين الرئيس والمرؤوس¹، بحيث يجب على هذا الاخير ان ينفذ جميع الاوامر والتعليمات الصادرة من قبل رئيسه لأنه في حالة مخالفات لتلك الأوامر وعدم تنفيذها يعتبر مرتكباً

¹-عمار بوضياف : التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص

لخطأ من الدرجة الثالثة طبقا للمادة 180¹ من القانون الاساسي للتوظيف العمومي لسنة 2006.

2- من حيث طبيعة الرقابة :

الرقابة الوصائية هي رقابة بسيطة من حيث الممارسة والاجراءات لأنها تعتبر من ضمن النظام اللامركزي ، ذلك أنه الهيئات المحلية أو المرفقية تتمتع بالاستقلالية وبالتالي لا يمكن للسلطة الوصية من حيث الأصل أن تفرض أوامرها وتوجيهاتها ، اما الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها العديد من الاليات القانونية اذ تعطي للرئيس الاداري صلاحية اصدار الاوامر والتعليمات الى مرؤوسيه.²

فالموظف في الرقابة الرئاسية يخضع مباشرة لرئيسه ويتلقى منه الاوامر والتعليمات وبالتالي يجب عليه الالتزام بها والتقيدها.

3- من حيث مدة التطبيق :

الرقابة الرئاسية هي رقابة شاملة لأنها سابقة ولاحقة في نفس الوقت على أعمال المرؤوس ، أما الرقابة الوصائية فهي رقابة لاحقة فقط وتهدف لتحقيق المصلحة العامة .

4- من حيث الطعن :

في ظل النظام المركزي لا يملك المرؤوس حق الطعن في قرارات رئيسه الإداري، ذلك بسبب سلطه رئاسية التي تنتج عليها علاقه الخضوع والتبعية، بأنه من غير ممكن ان يملك الرئيس الاداري الاوامر والتعليمات للمرؤوسين من اجل تنفيذها وتطبيقها ثم يقوم

¹ - انظر المادة 180 من القانون رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثاني عام 1427 الموافق ل15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية .

² - بدرية ناصر : نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، رسالة الماجستير في القانون العام ، المركز الجامعي مولاي طاهر ، سعيدة ، معهد العلوم القانونية والإدارية -

بالطعن امام الجهة القضائية في هذه الأوامر ، خلافا لذلك يجوز للهيئة المحلية ان تطعن في قرار الهيئة المركزية ،كون الرقابة الوصائية تعتبر كضمانة لخلق التوازن بين الجهات المحلية والجهات المركزية.¹

5- من حيث مدى الرقابة:

في الرقابة الرئاسية يمكن للرئيس الاداري توجيه الاوامر والتعليمات للمرؤوسين ومراقبة اعمالهم وامكانيه تعديلها والغائها او سحبها ،كما يمكنه الحلول محلهم للقيام بتلك الاعمال ، اما في السلطة الوصائية فلا تملك الحق في سلطه تعديل القرارات الصادرة من طرف الهيئات المحلية، فلها ان تقبلها او ترفضها كون الهيئات اللامركزية لها سلطه التصرف والسلطة المركزية يقع على عاتقها التصديق على الاعمال التي تتطلب ذلك.²

6- من حيث الأهداف :

إذا كانت من أهم أهداف فكرة السلطة الوصائية هي القيام بالعمليات الإدارية الرئيسية وتحريك ودفع وتوجيه الوظيفة إدارية في الدولة وضمان حسن سيرها بانتظام واطراد وعلى وجه رشيد وملائم فنيا وعلميا وعمليا وواقعا من اجل انجاز وتحقيق أهداف المصلحة العامة في نطاق الوظيفة الإدارية في الدولة، فان من أهم أهداف فكرة الوصائية الإدارية التي تقوم بها السلطات الإدارية الوصائية على الوحدات والمؤسسات الإدارية اللامركزية ،هي ضمان تدعيم وحماية الوحدة الدستورية والسياسية للدولة، وذلك بالعمل على منع السلطات الإدارية اللامركزية عن الخروج عن نظام وحده الدولة دستوريا وسياسيا واستراتيجيا كما تستهدف فكرة الوصاية الإدارية ضمان عدم خروج الهيئات والوحدات

¹-عادل بو عمران : البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر ، ص 99.

²-حمدي قبيلا ت : القانون الإداري ، ج 1 (ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ط2 ، دار وائل ، عمان ، الأردن ، 2008 ، ص 122 .

الإدارية عن النظام القانوني للدولة وعن اطار القانون الذي تعمل في نطاقه ، و عن المهام والاختصاصات والاهداف التي انشئت من اجلها وتمارس سلطه الوصاية والإدارات الاخرى التابعة للدولة تجاه المؤسسة اختصاصات التوجيه و المراقبة وتضمن لها وسائل تحقيق الاهداف المخصصة لها ، فأهداف فكرة السلطة الرئاسية تختلف عن اهداف فكرة الوصاية الإدارية في نطاق عمليه التنظيم الإداري.¹

7- من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار و أن له الحق في الرقابة والاشراف والتوجيه بينما لا يتحمل في سلطة الوصاية اي مسؤولية بشأن الاعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.²

ثانيا :أوجه التشابه بين النظامين

رغم ان الرقابة الوصائية ورقابة رئاسية يختلفان في عده جوانب كما تم تطرق اليها الا ان ذلك الاختلاف لا يمنع من وجود بعض من اوجه التشابه ونقاط اشتراك بينهما والمتمثلة فيما يلي:

- 1- كلاهما نوع من انواع الرقابة الإدارية بمعنى ان كلاهما يمارسان من طرف الإدارة،
- 2- كلا الرقابتين تمارسهما سلطة إدارية عليا في مواجهه سلطة إدارية أدنى، سواء كانت هيئه مركزية أو هيئه مركزية فهي تخضع الى سلطة عليا واحده تمارس رقابتها على

¹-عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، دار هومة ، الجزائر ،274.273.

²-عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، المرجع السابق ، ص 39.

أعضاء الإداريين الخاضعين لها كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها،¹

3- إذا كان الأصل أن تمارس الرقابة السلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية ، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول للهيئات المركزية الأدنى منها على مستوى الأقاليم ممارسة هذه السلطة ، كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة، كسلطة التعيين والحلول والتصديق والالغاء غير أن الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط وبدون نص قانوني يقرها ، بينما الرقابة الوصائية فلا تمارس إلا إذا نص عليها القانون أما سلطة التصديق والالغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق والغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة ،²

4- . كل من الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية أوجدها المشرع من أجل المحافظة على المصلحة.

الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

رغم أن مصطلح الوصاية ذو أصل مدني إلا أنه يختلف في المجال الإداري وله مفهوم خاص يختلف عن مفهومه السائد في القانون الخاص ومن أهم أوجه الاختلاف بين النظامين ما يلي:

1- 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

¹ - مختارين شبيهة : مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية ، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه دولة في الحقوق ، تخصص قانون أداري ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 1990 ، ص 186

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

- الشخص اللامركزي أي عيب ، سواء كان في شكل ادارة محلية أو مرفق مستقل ، لأن المشرع منح لهذه الهيئات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري عن الدولة استنادا إلى المادة 49¹ من القانون المدني الجزائري وهذا الاستقلال يمكنها من تسيير شؤونها بنفسها دون الرجوع للسلطة المركزية بغرض حماية الصالح العام .
- 2- طبقا لمفهوم الوصاية المدنية ، يتولى الوصي مباشرة أي عمل وينتج آثاره القانونية إذا تم في حدود القانون ، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان عامل الأهلية وهو مبدأ قانوني معروف ومتفق عليه ، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف ، وان 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 المحددة قانونا، فلا يتصرف باسم ولمصلحة شخص آخر.
- 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.
- 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 العام²

¹- أنظر المادة 49 من القانون الامر رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975

المتضمن القانون المدني ، المعدل والمتمم¹

²-عمار بوصياف : شرح قانون البلدية ، ط 1 ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر 2012، ص 39-39.

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية والإشراف الإداري:

يقصد بالإشراف الإداري أنه مجموعة الاجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالها، ويكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها وهذا الاشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى مالها من حقوق مترتبة على كونها مسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشؤها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد انشائها ، فالأشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية¹.

ومنه نجد أن الوصاية الادارية تختلف عن الاشراف الاداري من حيث السند القانوني لكل منهما ، فالرقابة الوصائية لا تتقرر الا بنص قانوني ويختلفان أيضا من حيث الهدف المراد تحقيقه ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين².

ومن بين أوجه الاختلاف بين الوصاية الادارية والاشرف الاداري ما يلي :

1/- سلطة اصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة :

السلطة المركزية لها الحق في توجيه النصائح والارشادات التي تتعلق بكيفية أداء الخدمة أو كيفية تسيير المرفق ، إلا أن هذه التعليمات ليس له أية قوة إلزامية كونها من قبيل النصائح .وهذا الاجراء اشرافيا وليس وصائيا.

فسلطة اصدار التوجيهات غير الالزامية لا يمكن اعتبارها سلطة رئاسية ، لأننا في صدد الحديث عن العلاقة بين ادارة مركزية وادارة لا مركزية حيث لا وجود للسلطة الرئاسية

¹- ابراهيم رابعي : استقلالية الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عنابة ،الجزائر ، 2005، ص 105.

²- عبد الناصر صالح : الجماعات الاقليمية بين التبعية والاستقلال ، رسالة ماجستير تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر 2010.ص 90.

هنا ، كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية لأن استقلال الجماعات المحلية لا يجيز توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية ، كونها تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية وبالتالي هذه السلطة هي اشراف اداري ليس له قوة الزامية وقيمتها استشارية، وللهيئة اللامركزية أن تأخذ بها أو لا تأخذ بها .لكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية اذا نص القانون على وجوب عرضه عليها .¹

2-سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني :

الوصاية تعتبر قيда على استقلال الهيئات اللامركزية إذ يجب أن بنص القانون ويحدد مجال هذه الرقابة الوصائية و حدودها ووسائلها ، فاذا حدث ان صدر قانون يمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لا مركزية دون تحديد الغرض من الرقابة فهل تعتبر هذه الرقابة رقابة وصائية ؟

يرى جانب من الفقه أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة للرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا على الهيئات اللامركزية لأن هذه النصوص لا تنشئ رقابة وصائية ،وليس للسلطة المركزية مباشرة الوصاية على أي عمل من أعمال الهيئات المحلية وليس على هذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية ويعتبر هذا الرأي منطقيا كون الوصاية الادارية قيدا على استقلالية الهيئات اللامركزية في اتخاذ قراراتها ، ويجب أن تحدد الوصاية الإدارية بنص قانوني لبيين الأعمال التي ترد على الوصاية والوسائل التي تستعمل في هذا الشأن .وماعدا ذلك فانه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية من شأنها تمكينها من توجيه بعض النصائح أو طلب بعض البيانات مراعية في ذلك المصلحة العامة فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل رقابية غير منصوص عليها قانونا .²

¹-محمد باهي أبو يونس : أحكام القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ،بيروت ،ص 324.

²- عمار عوابدي : القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000، ص 269.

3- سلطة التأديب والتعيين :

بعض الفقهاء يرون أن سلطة التأديب والتعيين لا يعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية إذا كانت تمارس في الحالات التالية :

* إذا نص المشرع على تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية ، ومنه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية في هذا الشأن ، لأن هذه القرارات تؤثر في استقلالية الهيئات اللامركزية .

* إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع للتصديق من قبل السلطة المركزية ، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية.¹

وعليه نجد أن التعيين والتأديب لا يعتبران من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الاشراف الاداري. ذلك أن التعيين يتعارض مع مبدأ اللامركزية المحلية التي تقتضي نوع من الاستقلالية ولا يمكن أن تتحقق إلا بأسلوب الانتخاب.

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية

الوصاية الادارية عبارة عن علاقة تقوم بين أشخاص معنوية مستقلة، بحيث تعتبر السلطة المركزية أحد أطرافها كجهة وصاية، وهذه الوصاية تمارس من قبل السلطة المركزية على مجالس الادارة اللامركزية من خلال رقابتها على أشخاص الهيئة وكذا رقابتها على أعمال الهيئة وهو ما سننظر في المطالب الاول (الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية) والمطلب الثاني (الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية)

¹ - عادل محمود حمدي : الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة ، مطابع النيل ، القاهرة ، ص

المطلب الأول : مظاهر الرقابة الوصائية على أشخاص الهيئات المحلية

من مظاهر هذه الوصاية رقابة السلطة المركزية على أعضاء المجلس المحلي منفردين، حيث تمارس السلطة المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي الرقابة الوصائية على أشخاص المجلس المنتخب سواء عن طريق توقيفه أو إقصائه أو إقالته إضافة إلى التعيين والسلطة التأديبية.

الفرع الأول : التوقيف :

ويقصد بالتوقيف "هو تجميد عضوية أحد الأعضاء نتيجة تعرض هذا الأخير إلى متابعات جزائية تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية"¹

فالتوقيف هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب في المجلس ، وحتى يكون قرار التوقيف صحيحا يجب أن يقوم على أركان والتي تتمثل في وجود العضو في حالة قانونية تتمثل في المتابعة الجزائية التي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا ، ويعتبر هذا الشرط ضمانا وحماية له كمثل للإرادة الشعبية ، وتعلن الجهة الوصية المخول لها قانونا قرار التوقيف . ويعود محل قرار التوقيف إلى تعليق عضوية العضو لفترة معينة ومحددة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف عن الجهة الوصية إلى تاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حلة الحكم بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا ممارسة مهامه الانتخابية .

الفرع الثاني : الإقصاء

وهو اسقاط كلي ونهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية ولا يتم اقصاء العضو الا في الحالات التي تتسم بالخطورة كإدانة العضو من قبل محكمة مختصة.²

¹ - عمار بوضياف :الوجيز في القانون الاداري ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،2007 ، ص 301.

² - عمار بوضياف : المرجع نفسه ، ص 301.

فمن غير الممكن بقاء عضو في المجلس المنتخب قد تمت ادانته من طرف الجهات القضائية ، فالإقصاء هو إجراء تأديبي يقترن بعقوبة جزائية يؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية ، وتتولى السلطة المركزية مهمة إقصاء هذا العضو وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها قانوناً¹، هذا الأمر الذي يجع من بقاء المنتخب في المجلس المحلي يتعارض مع مصداقية كهيئة منتخبة .

الفرع الثالث : الإقالة :

يعتبر إجراء الإقالة من أهم الآليات الرقابية التي تمارس على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين .

ويعرف الأستاذ "عمار بوضياف" الإقالة بأنها " تجريد المنتخب من صفة العضوية "

فالإقالة تكون في حالة غياب العضو عن ثلاث جلسات متتابة دون سبب مبرر ، وبالتالي تكون للسلطة الوصية صلاحية إقالة العضو المتغيب .

كما يعتبر إجراء الاعلان عن فقدان العضوية عمل كاشف وليس منشئ ، لان فقدان العضوية يكون يحكم القانون فبمجرد غياب العضو دون سبب مبرر يفقد صفة العضوية .

ويكمن الهدف من الإقالة بسبب الغيابات غير المبررة في الحفاظ على فعالية المجلس وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة الأمور المحلية ، لان عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة يعرقل عملية السير الحسن للمداولات .

¹ - ناصر بوطيبي : المرجع السابق ، ص 49.

الفرع الرابع :التعيين :

يعتبر التعيين من أكبر مظاهر الرقابة الوصائية الادارية وأكثر فعالية في يد السلطة الوصية ، وهذا ما يلاحظ بالنسبة للمؤسسات العامة التي يكون مديروها معينين من قبل رئيس الجمهورية أو الوزراء .والواقع أن التعيين يسيى في هذه الحالة لمبدأ اللامركزية ويبرر تصنيف المؤسسات العامة في عداد هيئات عدم التركيز و تصبح بالتالي أمام سلطة رئاسية ، فاللامركزية تقوم عن طريق الانتخاب ، لذا نجد أن القانون قد أقر أن تكون السلطات المحلية خاصة على المستوى البلدي والولائي منتخبة ، غير أن ذلك لا يمنع السلطة المركزية في الدولة من تعيين أعضائها .¹

ولقد اعتمد المشرع الجزائري على أسلوب الانتخاب في اختيار أعضاء الجماعات المحلية بالنسبة للبلدية، في حين نجده قد جمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين بالنسبة للولاية، حيث يعين الوالي بموجب مرسوم رئاسي صادر من قبل رئيس الجمهورية ويعتبر ممثلاً للهيئة التنفيذية، إذ اعتبر البعض أن تعيين الهيئة التنفيذية لا يخل بمبدأ الاستقلالية باعتبار أن صلاحيات هذه الهيئة تكون محدودة .²

والرقابة على المعنيين تختلف بطبيعة الحال عن الرقابة على المنتخبين فالمعنيين يخضعون للسلطة الرئاسية فبالتالي يكونوا ملزمين قانونا بالامتثال لتعليمات وأوامر السلطة الرئاسية وتطبيقها، في حين نجد العضو المنتخب مستقل عن السلطة الرئاسية وغير مرتبط بها وبالتالي لا يمكن ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية عليهم كالنقل أو الترقية، وفي مقابل

¹ - عمار بوضياف : الوجيز في القانون الاداري ، المرجع السابق ، ص 20.

² - صالح فؤاد : المرجع السابق ،ص 79.

ذلك نجدهم يخضعون لنوع آخر من الرقابة والمتمثلة في الرقابة الوصائية ، فلا يعقل وبحجة الانتخاب أن تقطع العلاقة كلياً بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية .

ولقد اختلف الفقهاء حول اعتبار التعيين وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية ، ومن المؤكد أن وسيلة التعيين لها أثر سلبي على استقلالية الهيئات اللامركزية فالأعضاء المعينون لا يتصرفون بحرية خوفاً على مراكزهم فهم يعملون وفقاً لما تأمرهم به السلطة المركزية التي قامت بتعيينهم ، وعليه يمكن القول أنه كلما اتسع عدد المعينين كلما أدى ذلك إلى ثقل رقابة السلطة المركزية ، وبالتالي تفقد الجماعات الاقليمية حريتها واستقلالها ، ولهذا اتجه أغلب الفقهاء الجماعات الاقليمية بالاستقلالية .¹

ثانياً : السلطة التأديبية :

يتمثل المظهر الثاني للرقابة الوصائية على أشخاص الهيئات اللامركزية في السلطة التأديبية ، فهذه السلطة لا تمارس بنفس الشروط فيما إذا كنا أمام شخص اعتباري أو تأسيسي ، ففي حال التعامل مع السلطات اللامركزية التي تتمتع بضمانات شرعية أكثر يمكن للسلطة المركزية أن تقبل الممثل أو تحل الجمعية الاستشارية الا أنها لا تستطيع أن تعين بدلاً عنهما ، وبالمقابل فإنه اذا تعلق الامر بأشخاص عدم التركيز (المؤسسات العامة) فإن السلطة المركزية تستطيع أن تستبدل هؤلاء وتعين قادة جدد ، كذلك بالنسبة لبعض العقوبات التي يمكن اتخاذها ضد الاشخاص عدم التركيز لا يمكن أن تتخذ ضد الأشخاص المنتخبين فمن غير الممكن تحية رئيس المجلس الشعبي أو تخفيض رتبته.²

¹ - شيا إبراهيم عبد العزيز : الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1997، ص 225.

² - صالح فؤاد : المرجع السابق ، ص 80.

المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات المحلية

بالإضافة إلى الوصاية الادارية على الاشخاص الهيئات اللامركزية تمارس السلطة المركزية وصايتها على أعمال وهيئات اللامركزية وذلك من أجل فحص مشروعية هذه الأعمال والتأكد من مدى مطابقتها للنصوص والقوانين المعمول بها.

الفرع الأول: الوصاية الادارية على أعمال الهيئات اللامركزية:

وتتمثل هذه الرقابة في مجموعة من الاليات:

أولاً: التصديق approbation:

التصديق هو موافقة وإقرار السلطة المركزية العمل الذب ستقوم به الهيئات (المحلية ، المصلحة المرفقية) فبالنصديق فقط تقرر صلاحية أم عدم صلاحية تنفيذ العمل المقر إنجازه .

كما عرفه الدكتور " عبد صديق شيخ " على أنه: " الاجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادر من جهة ادارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العليا. "

1

ومن هنا نجد أن هناك مجموعة من أعمال الهيئات اللامركزية هناك مجموعة من أعمال الهيئات اللامركزية لا يمكن أن تكون محل التنفيذ الا بعد خضوعها للتصديق وهذا ما

¹ - عبد الصديق شيخ : الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر -1- .

قرار المحكمة العليا (الغرفة الادارية) تاريخ 1983/01/08 ، المجلة القضائية ، العدد الرابع ، 1989 ، ص 207

يعتبر بالرقابة السابقة ،ولا يمكن الطعن في قرارات الهيئات اللامركزية قبل المصادقة عليها ،
ويأخذ التصديق شكلين :

قد يفرض القانون على الهيئات اللامركزية الموافقة وإقرار أعمال الهيئات اللامركزية
وهذا ما يعرف بالتصديق الصريح ، كما يمكن أن يكون العمل نافذا بمجرد انقضاء مدة زمنية
معينة وهو ما يعرف بالتصديق الضمني :

1-التصديق الصريح: approbation expresse

هو إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا ويكون من واجب السلطة الوصائية
التصديق على قرار الهيئة اللامركزية صراحة حتى تصير نهائية والا فلا تنفذ هذه القرارات
مهما طالت المدة بمعنى أنه يتوقف النفاذ التصرف على اجراء التصديق.

2-التصديق الضمني: approbation tacite

وهو اعتبار تصرفات وقرارات الهيئة اللامركزية نافذة بعد مرور فترة معينة دون اقرارها
وقد يكون هذا التصديق ضمنيا كما اذا نص القانون على اعتبار السكون السلطة الوصائية
وفوات مدة القانونية المعينة قبولا .¹

وفي تفسير سكوت الجهة الوصائية وفوات المدة القانونية على اعتبار أنه رفض
للتصديق ضمنيا أو تصديق ضمني مرجعه إلى ما يقرره المشرع الجزائري في هذا الشأن،
ويعتبر تعيين ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصائية لمباشرة عملية التصديق على أعمال
الهيئات اللامركزية يعتبر أمر بالغ الأهمية بالنسبة لهذه الهيئات والا أصبح تعليق تنفيذ
هذه الاعمال إلى مالا نهائية

¹-قرار المحكمة العليا (الغرفة الادارية) تاريخ 1983/01/08 ، المجلة القضائية ، العدد الرابع ، 1989 ، ص 207

ومن هنا نستطيع القول ان التصديق هو عمل اداري منفصل عن العمل اللامركزي المتبوع بالتصديق جهة الوصاية ومن هنا يمكن الطعن بالإلغاء في القرار اللامركزي المشمول بالتصديق على حده ، فالتصديق يعتبر مجرد أمر بالتنفيذ يصدر من الجهة المركزية بشأن العمل اللامركزي ، من أجل تسليحه بصفة المشروعية وترفض جهة الوصاية تصديق بقرار معلن بعدم مشروعية العمل أو القرار وليس عدم ملائمة .

نتائج التصديق :

وبناء على ما تقدم فقد يحدث التصديق لأثارة قانونية بحيث أن القرار بعد التصديق والمصادقة عليه ينسب إلى الشخص الذي أصدره دون غيره وليس للجهة التي صادقت عليه (الجهة الوصائية) أما صراحة أو ضمناً ، ويعتبر التصديق على قرارات الهيئة اللامركزية لا يعني الزامية في تنفيذ القرار المصادق عليه على عكس التصديق على أعمال المرؤوس من جانب الرئيس الذي يحمل الزامية تنفيذ أعمال المصادق عليها .²

كما أنه لا يمكن للهيئات اللامركزية تنفيذ قراراتها الا بعد المصادقة عليها من قبل السلطة الوصائية والا يدخل القرار ضمن عدم المشروعية ويكون محل للإلغاء . وفي حالة رفض الهيئة أو السلطة الوصائية للتصديق القرار يمكن للهيئة اللامركزية التمسك بالقرار رغم رفض التصديق ويتبع القضاء من أجل هذه القرارات في حالة التعسف في استعمال السلطة . ولا يعني تصديق القرار عدم خضوعه للإلغاء لأن واقعة التصديق لا تؤثر على صحة الطعن ، كما يمكن للسلطة الوصائية وقف الغاء القرار حتى لو كانت القرارات مشروعة متى قدرت ملائمة النشاط الاداري مما يقتضي لذلك .

والشخص اللامركزي وحده هو الذي يتحمل مسؤولية عن الأضرار التي تنشأ بسبب القرار المنفذ والمصادقة عليه .³

¹- عمار بوضياف : المرجع السابق ، ص 21.

²- فؤاد صالح :مرجع سابق ، ص 87

³- محمد صغير بعلي : نفس المرجع السابق ، ص 74 ومابعدها .

ثانياً الإلغاء: annulation:

يعتبر حق الغاء مثل حق رفض التصديق لا يكون الا لعدم مشروعية يكون لعدم مشروعية القرار دون عدم الملائمة ما لم ينص المشرع صراحة على مشروعية وملائمة. فالإلغاء هو حق السلطة المركزية في اعدام وابطال أعمال الهيئات اللامركزية المخالفة للقانون وهذا ما يؤكد سمو السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية حتى لو تعلق الأمر بالهيئات اللامركزية.

فالإلغاء هو " الاجراء الذي يمنح للسلطة الوصائية ابطال وانهاء أثار القرار الصادر عن جهة لا مركزية الذي يكون مخالفاً للقانون ومخالف لمبدأ المشروعية " ¹

ولكي يكون الإلغاء مشروعاً لا بد من توفر عدة شروط:

- أن يكون الإلغاء للقرار كله.
- أن يكون الغاء صادر من سلطة الوصية.
- أن يكون الإلغاء مكتوب ومعلل.
- في حالة تحديد مدة الإلغاء يكون القرار الصادر داخل وضمن المدة المحددة.
- يكون الغاء بطلب من جهة معينة.
- الغاء يكون بأثر رجعي على القرار.

كما يمكن للسلطة الوصية من وقف الغاء حتى ولو كانت هذه الأعمال المشروعة من قدرت ملائمة النشاط الإداري تقتضي لذلك والملائمة تبقى من اختصاصات الأصلية للهيئة المركزية، كما أن الإلغاء الوصائي يكون الا للقرارات اللامركزية التي لا يتوقف انفاذها على تصديق الجهة الوصائية.

وقد أثير التساؤل حول: إلغاء الكلي للإلغاء الجزئي؟

فالإلغاء الجزئي يعتبر بمثابة تعديل لقرار الهيئة اللامركزية وهي مالا تملكه الوصاية الإدارية وهو لا يجوز بحسب الأصل.²

¹- فؤاد صالح : المرجع السابق ، ص 88

²- أبو راس محمد الشافعي .

ثالثا : التصريح (الإذن) :

يقصد بها عدم صدور القرار من قبل الجهة اللامركزية إلا بإذن مسبق من قبل السلطة الوصية وهو ما يطلق عليه أيضا بالترخيص فأحيانا يلزم القانون الهيئات اللامركزية بالحصول عليه قبل مباشرة العمل الذي تنوي قيامه بمقتضاه تستشف نية الجهة اللامركزية بأنه لا يخالف القانون ولا سيما بمصلحة عليا.

فتعتبر وصاية التصريح وصاية سابقة إذا توجه إلى مشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها ويجوز للهيئات اللامركزية الرجوع عن مشروع قرارها الذي سبق أن أخذت له تصريحا أو استنادانا من السلطة الوصية وعليه يمكن أن نستخلص:

-الترخيص يحافظ على مشروعية القرار .

- الاذن يقوم بحماية مصالح الدولة وضمان تسيير الشؤون .

- حرية الهيئة اللامركزية في سحب أو الغاء أو عدم تنفيذ العمل المأذون به

رابعا: الايقاف:

ويتمثل في قيام الهيئة الوصائية ايقاف وارجاء تنفيذ قرار الصادر عن الهيئة اللامركزية لمدة معينة في حدود سلطة استثنائية وعادة ما يكون الايقاف تمهيدا للإلغاء لمثل هذا القرار .

ولا يجوز لجهة الوصاية الادارية المختصة بمباشرة سلطة ايقاف أن تقوم بتعديل القرار اللامركزي الموقوف وهو مالا تملكه السلطة الوصائية بحسب الأصل¹.

خامسا: الحلول :

يقصد به : " قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانون مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقم بها قصد أو لعجز أو لإهمال أو لعدم مشروعية والمصلحة عليه " 2

¹- فؤاد صالح: المرجع السابق، ص 89.

²-عبد الصديق شيخ : المرجع السابق ، ص 243.

الفصل الأول :

الوصاية الإدارية في النظام اللامركزي

فالحلول يعد اجراء خطير فهو يعتبر قيام السلطة الوصائية في حالات استثنائية محددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بقصد أو لعجز أو اهمال.

1

ونظرا لخطورة هذا الحق الذي يمس الجهة اللامركزية واستقلالية فقد قيد المشرع استعمال هذا الحق بضمانات محددة بدقة وحالات الرجوع اليه حيث لا تتم الا إذا نص عليها القانون صراحة.²

أ- شروط الحلول:

-أن يكون الحلول بنص صريح.

-أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانون وامتناعها عنه يكون غير مشروع أو أهملت القيام به.

-أن يتوفر اثبات في امتناع أو اهمال الهيئة اللامركزية في القيام بالعمل من خلال توجيه انذار أو اخطار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية.

لقد اختلف الفقهاء في المسؤولية التي تنشأ الأضرار التي تلحق بالغير عن أعمال السلطة الوصائية أثناء الحلول والتي تقع على الهيئة اللامركزية وعلى رغم أن سبب هذه الأضرار هو الجهة الوصائية التي قامت بعملية الحلول.

فقد رأى البعض أن المنطق يحمل مسؤولية للشخص اللامركزي عن تصرف انضوى على الخطأ الذي ترتب عليه ضرر للغير.

ويرى البعض الآخر تقرير المسؤولية للسلطة الوصائية قبل الشخص اللامركزي فيكون لهذا الأخير الحق في طعن تصرف سلطة الوصية وطلب الغاءه إذا كان مخالفا للقانون.

ب- آثار الحلول:

يترتب عن الحلول مباشرة من السلطة الوصية باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها مهام واختصاصات الهيئة اللامركزية عن طريق الحلول محلها:

¹-عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 21.

²- فؤاد صالح: المرجع السابق، ص 91.

ج- مجال الحلول:

للحلول مجالين:

1- الحلول الاداري: يتمثل في ممارسة سلطات الضبط الاداري، حيث يظهر الحلول الاداري في تدخل السلطة الوصية محل الهيئة اللامركزية باتخاذ جميع التدابير والاجراءات المتعلقة بالحفاظ على أمن العام والسكينة وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول الاداري هدفها ضمان واستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين، أما بالنسبة للجزائر فإن الحلول الاداري حالة ينفرد بها القانون البلدية دون قانون الولاية.

2- الحلول المالي: يتمثل في صلاحية السلطة الوصية بأن تدرج من تلقاء نفسها في ميزانية الهيئات اللامركزية بذلك سوء نية أو لقصور من جانبها، كما تشير إلى أنه هنالك من يرى صورة المالية لحلول السلطة المركزية محل السلطة اللامركزية في أداء العمل في حالة النفقات الزامية واعادة توزيع ميزانية الهيئات اللامركزية.

سادسا: الاستشارة:

تتلخص تقنية الاستشارة في كون الهيئات المحلية ترجع بطلب المشورة في بعض الاحيان من السلطة المركزية، فرغم القانون قد يمنح الهيئات المحلية اختصاصات واسعة تمارس في حدود الاقليم المحلي الا انه بالمقابل المطلوب من هذه الاخيرة أن تحرص على العمل في إطار السياسة العامة للدولة، اضافة إلى ضمان التنسيق حيث أنه بالرجوع إلى السلطة المركزية لطلب المشورة والرأي في انجاز أعمال معينة.

فضلا على أنها تمكنها من الاستفادة من الخبرات والتجارب والامكانات الموجودة لدى السلطة المركزية ولطلب المشورة أو الاستطلاع الرأي صورتان:

***الاولى:** أيكون طلب الاستشارة إلزاميا وهنا تكون الهيئة اللامركزية ملزمة باستشارة السلطة المركزية فاذا ما قامت بعمل ما دون طلب المشورة عد تصرفها باطلا بحكم القانون لأن في هذه الحالة يعتبر الاستطلاع الرأي شرط لازم.

***الثانية:** الاستشارة الاختيارية وهي الحالة التي لا يشترط فيها الرجوع للسلطة المركزية من أجل صحة العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية بحيث لا يمكن للهيئة اللامركزية أن تنجز أي عمل من غير استطلاع رأي سلطة مركزية مع العلم أن الهيئات اللامركزية لها حرية اتخاذ أو عدم اتخاذ الرأي والمشورة في كلتا الحالتين.¹

¹-دين مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 107.

خلاصة:

ان موضوع الوصاية الادارية يكتسي أهمية بالغة في النظام الاداري اللامركزي نظرا لدورها في التأكد من احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون فأصبح من الضروري اخضاع الهيئات اللامركزية لرقابة وصاية تمارسها جهات ادارية محددة وضمن إطار قانوني تحدد فيه اجراءاتها و ضماناتها وهي تختلف عن كثير من المصطلحات المشابهة لها فهي آلية تتمتع بالتميز.

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوضائية على

الصينيات الامركزية

تمهيد:

ان التنظيم الاداري الجزائري يتشكل من نظامين متكاملين وهذا الاختلاف في مدى الأخذ بنظام المركزية واللامركزية راجع لعدة معطيات سائدة في عدة مجالات. فالنظام اللامركزية صورتين اللامركزية المرفقية و اللامركزية الاقليمية أو ما يعرف بالإدارة المحلية وسيكون تركيزنا في هذه الدراسة كأخذ عينة للدراسة سيكون الضوء ساطع على المجالس المحلية، التي تعتبر عنصر فعال في الهيئات اللامركزية التي تقوم بتأدية عملها لأجل انهاء التنمية المحلية من خلال الاختصاصات والصلاحيات الممنوحة لها وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلالية المالية والادارية.

الا أن هذه الاستقلالية في ادارة الشؤون المحلية ليست مطلقة ، اذ تخضع إلى رقابة وصائية صارمة من طرف السلطة المركزية وهذا ما أكدته جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى اليوم ،يظهر فيها بشكل واضح التوسع وشدة آليات الرقابة الممارسة على المجالس المحلية سواءا بالنسبة لفئة المعينين أو المنتخبين ، وسنحاول من خلال هذا الفصل دراسة تطبيقات الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية بعدما قمنا بتخصيص عينة المجالس المحلية محل الدراسة حيث نتحدث عن الرقابة الوصائية على البلدية في ظل التشريع الجزائري في المبحث الأول ، والرقابة الوصائية على الولاية في ظل التشريع الجزائري في المبحث الثاني .

المبحث الأول : الرقابة الوصائية على البلدية في ظل التشريع الجزائري تمهيد :

تمثل البلدية والولاية الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية وهذا ما جاء في نص المادة 15¹ من الدستور ، وتعتبر هذه الهيئات منبثقة من ارادة الشعب وذلك راجع للانتخاب الذي يمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في ادارة الشؤون ، ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية فقد حدد المشرع الأحكام القانونية التي توّطر وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية في الجانب المتعلق بالرقابة وسندرس في هذا الصدد الرقابة على استقلالية العضوية في المطلب الأول والرقابة على استقلالية الوظيفة في المطلب الثاني .

المطلب الأول: الرقابة على استقلالية العضوية

ان الرقابة على البلدية هي أكثر تعقيدا وصعوبة ، إذ ما قورنت بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب، فعلى رأس الولاية مثلا نجد الوالي وهو شخص معين بموجب مرسوم رئاسي برسالة من طرف وزير الداخلية أما على مستوى البلدية فالأمر مختلف تماما حيث نجد أن الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب مما يصعب من ممارسة الرقابة .ورغم هذه الصعوبة الا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة وأن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل اشكالات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب غير أن هذا لا يعني اعفاء فئة منتخبين وعدم خضوعهم للرقابة بل أن هؤلاء كأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون.

الفرع الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي :

يخضع موظفي البلدية إلى السلطة الرئاسية (السلمية) لرئيس مجلس الشعبي البلدي كما نصت المادة 65² من قانون البلدية 90/80 بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج ،أما القانون الجديد لم يتطرق إلى هاته النقطة فبالنسبة لأعضاء المجلس المنتخبين (المنتخبين البلديين) فهم يخضعون إلى الوصاية من قبل السلطة الوصية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها

¹-انظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016 المعدل والمتمم.

²-انظر المادة 65 من القانون رقم 90-80، المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990..

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

في النظام القانوني المتعلق بالبلدية تختلف من حيث أسباب تفعيلها واجراءات أعمالها والتي أقرهاالمشرع¹

غير أن ممارسة الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين هو الذي يثير التساؤل بشأنها خاصة وأن هؤلاء الأعضاء لا يرتبطون مع أية جهة برابط التبعية والخضوع ومن هنا نستطيع القول أن المشرع قد دعم سلطة الوالي في تطبيق حالات الرقابة أثرا ايجابيا على استقلالية المجلس المنتخب وتأخذ هذه الرقابة الوصائية الصور التالية :

التوقيف، الاقصاء ، الاستقالة التلقائية .

أولا : تدعيم سلطة الوالي في الايقاف

" يوقف بقرار من الوالي كل عضو منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة"².

ومن خلال هذه المادة نستنتج أن تجميد العضوية هو ناتج عن :

- متابعة جزائية تتمثل في جنائية أو جنحة تتعلق بالمال العام.
- أسباب مخلة بالشرف .
- يكون المنتخب محل تدابير قضائية.

وبالمقارنة مع قانون البلدية السابق 90-80 نجده اكتفى بالنص على المتابعة الجزائية دون تحديد الجرائم التي تترتب عليها تجميد العضوية، وهذا ما يعتبر كأسلوب للتعسف في حق المنتخب ونجد أنه كان هذا القانون يجبر الوالي بتسبيب قرار التوقيف من قبل الوالي، أما التشريع الحالي فهو يدعم الوالي بسلطة تقرير واسعة وذلك من خلال حذفه لضمانة تسبب القرار.

حيث أنه بمجرد أن يرى الوالي أن المنتخب تعرض لتدابير قضائية ستعرقل المنتخب من ممارسة مهامه يصدر فورا قرار توقيفه³.

¹- محمد صغير بعلي :الإدارة المحلية المرجع السابق ، ص 101.

²-انظر المادة 43 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ،المؤرخ في 22 يونيو 2011 ،الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخ في 03 جويلية 2011.

³-القانون رقم 80-90 ، المتعلق بالبلدية .

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

وبالإضافة إلى ذلك نجد المشرع ألغى ضمانه أخرى في صالح المنتخب والمتمثلة في استشارة المجلس الشعبي البلدي ، فهي تعتبر ضمانا للمنتخب في مواجهة سلطة الوالي .

عكس ما أقره قانون البلدية 10-11. قد تراجع عن ذلك ومنح السلطة التقديرية الواسعة للوالي وهذا ما يؤثر على استقلالية المجلس الشعبي البلدي .

ويشترط لصحة قرار التوقيف الأركان التالية :

-يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي البلدي الى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة لها ارتباط بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف مما يؤدي الى المتابعة التي تعدم المنتخب من تمكنه في متابعة عهده بصفة صحيحة .

- أن يكون القرار مباشرة من الوالي وهو ما يفهم من نص المادة 43 و 44 من القانون المتعلق بالبلدية رقم 10-11 سابق الذكر ، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في اجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون التوقيف بقرار معطن من وزير الداخلية .²

-ان يكون موضوع قرار التوقيف وتعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي لمهامه الانتخابية لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوالي الى غاية تاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة .

-لابد أن يكون السبب الداعي لتوقيف العضو هو متابعة جزائية .

-استطلاع على رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وان كان الرأي غير ملزم.

-يجب أن يسعى القرار الى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي .³

ويظل التوقيف مستمرا الى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة فإن تحققت هذه الأخيرة حق للمنتخب الالتحاق فورا بالمجلس البلدي وممارسة مهامه ،ومما سبق نستنتج أن المشرع عدد الأسباب والحالات التي تقتضي إجراء التوقيف سعيا منه الى مكافحة الاستغلال الغير المشروع للمنصب واستعماله لأغراض شخصية (مكافحة الفساد المالي والأخلاقي) .

¹-انظر المادة 43 و 44 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية .

²-محمد صغير بعلي : القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،حي النصر 150 مسكن الحجار

،عناية ، 138، 139.

³-عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ،جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ،ط1، 2012، ص 285.

ثانيا : تدعيم سلطة الوالي في اقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي :

ويقصد بالإقصاء اسقاط كلي ونهائي للعضوية لأحد الأسباب التي حددها القانون ، والاقصاء لا يكون الا نتيجة فعل خطير يبرر اجراء اللجوء اليه كثبوت ادانة المنتخب من قبل جهة قضائية مختصة ، ويتحقق هذا الوضع تسقط عضوية المنتخب المدان ويستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة الانتخابية، وقد تضمن قانون البلدية الحالي هذا الاجراء في المادة 44 حيث نص على : " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل ادانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الاقصاء بموجب قرار "

فبالمقارنة مع قانون البلدية السابق 90-08 نجد أن المجلس هو الذي يعلن الاقصاء بناء على مداولة ثم يصدر الوالي قراره بالاعتماد على المداولة ليبقى للوالي سلطة تثبت القرار على عكس قانون البلدية الحالي الذي يدلي بأن اقصاء العضو يكون بناء على قرار من الوالي.

كما نجد أن المشرع في قانون البلدية الحالي قد وسع سلطات الوالي الوصائية على المجلس المنتخب وتراجع عما كان مكرسا سابقا ،فهذا الأخير أعطى دعما كبيرا للامركزية وهذا من خلال دور المجلس المنتخب في اقصاء العضو بحيث يجتمع وجوبا لإبداء رأيه بعدها يرفع الوالي هذا الرأي الى وزير الداخلية.

ومن بين الأركان التي تؤدي الى الاقصاء النهائي لعضو مجلس البلدي:

- الإدانة الجزائية التي ينجم عنها فقدان الأهلية للمادة 05 من القانون العضوي للانتخابات، حيث يعتبر فاقد لأهلية الانتخاب " كل شخص محكوم عليه بجناية أو عقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب.¹"
- صلاحية السلطة الوصية تمكن فقط الوالي بالتجسيد القانوني للإقصاء بقرار منه باعتباره الجهة الوصية على المجلس الشعبي البلدي كأفراد أو كهيئة بحيث يترتب أثر الاقصاء زوال صفة العضوية بصفة نهائية ودائمة.
- صدور قرار الوالي المعلن والمثبت للإقصاء بقوة القانون بعد استشارات المجلس الشعبي البلدي،حتى وان لم ينص القانون على ذلك الا أننا لا نرى إمكانية اقدام الوالي على اجراء خطير كالأقصاء دون استشارة المجلس.

¹-انظر المادة 05 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016

يتعلق بنظام الانتخابات .

- اعلان قرار الاقصاء في جلسة مغلقة بناء على ما تنص عليه المادة 26 من قانون البلدية 10-11 عن طريق المجلس الشعبي البلدي¹.

ثانيا : الانقاص من الضمانات المقدمة لعضو المجلس المنتخب في حالة الاستقالة التلقائية :

ويقصد بالإقالة الغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية ، فهي تعتبر آلية رقابية هامة مفروضة على أعضاء المجلس ، وفي هذا الاطار نصت المادة 45 من قانون البلدية على أنه " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي ، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة ، وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة سماع رغم صحة التلغيع يعتبر قرار المجلس حضوريا ، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك "

و من خلال قراءتنا لهذه المادة نجد أن الإقالة تكون على شكل قرار تتجلى أركانه وعناصر مشروعيته فيما يلي :

- أن يكون سبب الإقالة السبب الوحيد هو تغيب عضو المجلس المنتخب بدون عذر لأكثر من 03 مرات في الدورات العادية خلال نفس السنة².

- أن يؤول الاختصاص في ذلك الى جهة الوصاية المتمثلة في الوالي³.

- أن يتمثل محل وموضوع الإقالة في سحب عضوية المنتخب البلدي وتجريده من صفته النيابية⁴.

- ألزم المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي بسماع المنتخب المعني أولا ثم يعلن الغياب ويخطر الوالي بذلك⁵.

¹-انظر المادة 26 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية

²-لياد ناصر : المرجع السابق ، ص 135.

³-عمار بوضياف :شرح قانون البلدية المرجع السابق ،ص 223.

⁴-عمار بوضياف : شرح قانون البلدية المرجع نفسه، ص 286

⁵-عمار بوضياف : المرجع نفسه ، ص 286.

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

- ضمان مبدأ المشروعية الى جانب المحافظة على السير الحسن للمجلس الشعبي البلدي وعلى فعالية هذا الهدف المرجو .¹

ونجد كذلك أن المشرع قدم ضمانات للمنتخب المتغيب تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه ، أما اذا تغيب رغم صحة قرار التبليغ المرسل اليه عد قرار المجلس بإقرار الاستقالة صحيح غير أنه لو رجعنا للأمر 67-24 المعدل والمتمم بموجب القانون 81-09² فقد أعطت للمنتخب ضمانة جد هامة اذ يمكن له الطعن قضائيا والدفاع عن حقه وهذا عكس قانون البلدية الحالي الذي جاء خاليا من هذه الضمانة .ومن هنا يكون المشرع من خلال قانون البلدية قد شدد ووسع الرقابة على الأشخاص المنتخبين وتوجه نحو تكريس منطق الموظف أكثر من المنتخب والغاية من ذلك هو دفع المنتخب الى الالتزام بحضور دورات المجلس و محاربة ظاهرة الغياب التي بدأت تتوسع أكثر فأكثر .

الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي :

ليست هناك رقابة رئاسية أو وصائية وانما هناك نوع من التشديد في أحكام القانون الجديد مقارنة بالقانون القديم ويفسر ذلك بوجود تسيب في ظل القانون 80-90 الأمر الذي جعل المشرع يتدارك الأمر في القانون الحالي والمواد الموجودة تشكل نوع من الحماية للعهد الانتخابية (انكار التمثيل) ، وكذلك حماية سير واستمرارية البلدية ومصالح المواطنين ككل .

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

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يلتزم بكل توجيهات الوالي وأن تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثل للدولة للرقابة من خلال الزامية ارسال كافة قراراته الى الوالي بواسطة رقابته وهذا ما نصت عليه المادة 99³ من قانون البلدية 11-10 .

¹-محمد صغير بعلي : قانون الإدارة المحلية ، المرجع السابق ، ص 100.

²-الأمر رقم 67 / 24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 ، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 81/09 ، المؤرخ في 04 جويلية 1981 ، الذي حدد السلطة المختصة بالحل والانتار المترتبة عليها .

³-انظر المادة 99 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

بالإضافة الى ذلك للوالي سلطة حلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحالات المحددة في المواد 102.101.100 بعد تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن ذلك أو امتناعه بعد اعدار الوالي له في هذا الصدد .

المطلب الثاني : الرقابة على استقلالية الوظيفة

تمارس السلطة المركزية الرقابة على أعمال السلطة اللامركزية بأسلوب صارم ، وهذا من أجل التأكيد على احترام القانون ، حيث أن المشرع نجده قد منح البلدية اختصاصات واسعة وفي الكثير من المجالات ، وهذه الاختصاصات تمارسها البلدية عن طريق المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولات ، وحتى تصبح هذه الأخيرة قابلة للتنفيذ أورد عليها المشرع عدة قيود منها ما يصادق عليه ومنها ما يتم ابطاله ومنها سلطة الحلول . وفي هذا الشأن يقول أحمد محيو ميرزا أهمية الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية : "بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية ملائمة لقرارات السلطات اللامركزية ، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال".¹

الفرع الأول : الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي أولا : التصديق

ويقصد بالتصديق العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن مداولة المجلس الشعبي البلدي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة ومن ثم يجوز تنفيذها.²

وقد عرفه الدكتور " صالح فؤاد " بأنه : " الاجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عمل معين صادر عن جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضح موضع التنفيذ أي قابل للتنفيذ ، على أساس عدم مخالفة أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة : " وعليه فالتصديق كإجراء تقوم به سلطة الوصاية يلعب دورا هاما في تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي ، لذلك فقرارات المجلس تعتبر قرارات مكتملة الناصر إلا أنها تبقى تحتاج الى تصديق السلطة الوصية والمتمثلة في الوالي.³

¹- أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 ، ص 117 .

²- عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص 169 .

³- شوقي بوتهلولة : الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10-11 ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي ، 2013/2014 ، ص 91 .

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

كما يعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تنقرر إلا بنص قانوني ، حيث لا يجوز أن تمارس السلطة الوصائية هذا الاجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة ، ويشترط فيه أن يكون جزئيا ، بمعنى أنه يجب على السلطة الوصية أن توافق على كل قرار الهيئة اللامركزية ، فلا يجوز أن توافق على جزء منه وترفض الجزء الباقي ، لأنه في هذه الحالة يعتبر تعديلا لقرار الهيئة وهي لا تملك هذه الصلاحية¹، كما لا يجوز لها الإضافة للقرار أو الانقاص منه .

ويأخذ التصديق في التشريع الجزائري احدي الصورتين اما التصديق الصريح او التصديق الضمني

أولا : التصديق الضمني :

تنص المادة 56 من قانون البلدية رقم 10/11: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه ، تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية " . يتضح من خلال هذه المادة أنه كقاعدة عامة تعتبر مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون وذلك بعد مرور أجل 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية ، فبعد مرور هذه المدة تصبح المداولة وكأنما سلطة الوصاية قد صادقت عليها ضمنيا. مع مراعاة أحكام المواد أعلاه ، أي باستثناء المداوات التي تتطلب مصادقة صريحة أو التي تكون باطلة أو قابلة للأبطال . والتصديق الضمني في هذه الحالة يعني سكوت الجهة الوصية وهو الوالي وعدم اتخاذ أي موقف بخصوص المداولة المعروضة ، فيعتبر هذا السكوت موافقة على المداولة الخاضعة لرقابة الوالي.²

فبعد أن ينتهي المجلس الشعبي البلدي من المداوات يقوم بإيداعها بالولاية حتى تقوم السلطة الوصية (الوالي) في النظر في مدى مطابقة هذه المداوات للقانون وييدي رأيه فيها ، فإذا انتهى الأجل القانوني الممنوح للسلطة الوصية والمحدد حسب المادة 56 ب 21. يوما دون التصديق أو الرفض تعتبر المداولة نافذة ويعتبر سكوت الوالي في هذه الحالة مصادقة ضمنية .

هذا بخلاف نص المادة 41 من القانون رقم 80/90 المتعلق بالبلدية التي تنص : " تنفذ المداوات بحكم القانون بعد خمسة عشرة يوما (15) من ايداعها لدى الولاية ، مع مراعاة أحكام المواد 42 ، 43 ، 44 ، 45 أدناه وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو

¹-إبراهيم رابعي : إستقلالية الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير في الحقوق ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق

والعلوم السياسية ، جامعة عنابة ، الجزائر ، 2005 ، ص 141.

²-عادل محمود حمدي : المرجع السابق ، ص 172.

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

قراره فيما يخص شرعية القرارات المعينة وصحتها " بمقارنة نص هذه المادة مع المادة 56 السابقة الذكر نجد أن المشرع زاد في ميعاد التصديق من 15 يوما الى 21 يوما والعبارة من ذلك هو منح سلطة الوصاية الوقت الكافي من أجل مراقبة مدى شرعية ومطابقة المداولة للقانون .

ويجدر الذكر أن المادة 56 من قانون البلدية 10-11 كانت محل تعديل من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني ، حيث كانت صيغة النص الأول كالتالي :

" مع مراعاة أحكام المواد 60 و 62 و 63 أدناه ، تصيح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ ايداعها بالولاية ، خلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية وصحة المداوات " 1

إلا أنه تم إسقاط هذه الصياغة واعتماد نص المادة 56 بصيغتها الجديدة في قانون البلدية الحالي ، ويلاحظ أن صيغة المادة التي تم إسقاطها مماثلة لنص المادة 41 في القانون 80-90 ، والتي طرحت في وقت سابق عن الجدول القائم حول صلاحيات الوالي في إعطاء رأي أو اصدار قرار ، وما القيمة القانونية لكل منهما ، وحسنا فعل المشرع الجزائري بحذف عبارة الرأي والقرار.²

2/- التصديق الصريح :

كأصل عام تعتبر مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة إلا ما احتاج منها الى تصديق من السلطة الوصية.³ وهذا ما يسمى بالتصديق الصريح بمعنى أن تصرح الجهة الوصية وهي الوالي بقبول تنفيذ قرارات المجلس الشعبي البلدي ، حيث نظم قانون البلدية أحكام المصادقة الصريحة في المادة 57 التي تنص على : " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يلي :

- الميزانيات والحسابات ،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة ،
- التنازل على الأملاك العقارية البلدية "

¹- شوقي بوتهلولة : المرجع السابق ، ص 92

² . س . عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 287.

³- سليمان الطماوي : المرجع السابق ، ص 245.

من خلال هذه المادة نجد أن المشرع قد حصر المداولات التي يجب أن تكون محل مصادقة صريحة وذلك نظرا لخطورتها وأهميتها البالغة ، وعليه أوجب المشرع التصديق الصريح على هذه المداولات من قبل الوالي الذي يعتبر صاحب الاختصاص الأصلي في التصديق على مثل هذه المداولات حتى تصبح نافذة . والتصديق الصريح في هذه الحالة يعني موافقة جهة الوصاية على مداولات المجالس المحلية . أي أنه أمر بالتنفيذ لما صدر عن هذه المجالس من قرارات . وسلطة الوالي هنا تكمن في مجرد التصديق أو عدم التصديق أي إلغاء هذه المداولات المشمولة بالرقابة ، فلا يقوم بأي تعديل حول قرار المجلس لأن قرار المجلس مكتمل العناصر بمعنى أنه تام وقائم ولا يحتاج سوى التصديق من الوالي ، فالوالي اما يصادق على هذا القرار فيصبح نافذا أو يقوم بإلغائه (عدم التصديق عليه) ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا .¹

وباعتبار البلدية جماعة قاعدية لا مركزية تهدف لرعاية الشؤون المحلية ، ويتم ذلك من خلال تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمة للجمهور وتلبية حاجات السكان الأساسية ، وهذا ما يستوجب وجود أموال تضبط في اطار ما يسمى بالميزانية ، وهي عبارة عن كشف توقعات خاصة بالنفقات والإيرادات السنوية² لذلك اشترط المشرع المصادقة الصريحة من الوالي لتنفيذ المداولات الخاصة بالميزانية والحسابات كونها تتعلق بالمال العام ، وكذلك الأمر بالنسبة لقبول الهبات والوصايا الأجنبية كون هذا الأمر يتطلب التحقق من مصدر الهبة حتى يتم التأكد من أي شبهة قد تطال المجلس الشعبي البلدي .³

وفيما يتعلق باتفاقيات التوأمة فيقصد بها اتفاقا يبرم مابين البلديات من أجل تظافر الجهود والتعاون في مختلف المجالات الاقتصادية ، الثقافية والاجتماعية ... الخ ، وعادة ما تشمل هذه الاتفاقيات على بعض النقاط التي تحدد مدى وشكل التعاون من حيث تبادل الخبرات والحلول المناسبة ، وتهدف الى تحقيق التنمية المحلية مع الأخذ بعين الاعتبار الانسجام مع سياسة البلاد . أما بالنسبة للتنازل عن الأملاك العقارية البلدية فيشترط لأجل تنفيذ مداولتها المصادقة الصريحة للوالي وهذا أمر طبيعي كونه يتعلق بأموال البلدية .⁴

ثانيا : الإلغاء (البطلان) :

¹- د / سليمان محمد الطماوي : المرجع السابق ، ص 246 .

²- زويوش رحمة : الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، أطروحة الدكتوراه في العلوم ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2001 ، ص 41 .

³- عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، المرجع السابق .، ص 288 .

⁴- عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، المرجع نفسه ، ص 288 .

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

يعتبر الإلغاء قرار اداري تتخذه الجهة الوصية استنادا الى سلطتها المحددة بقوة القانون لإزالة قرار الجهة اللامركزية لمخالفته مبدأ المشروعية أو المصلحة العامة ، مع مراعاة المواعيد القانونية لضمان استقرار الأوضاع القانونية.¹

وتعتبر هذه الآلية من أهم أوجه الرقابة التي تمارسها الجهة الوصية على اعمال المجلس الشعبي البلدي ، كما ان سلطة الرقابة يقع على عاتقها الغاء المداولة كليا وليس جزءا منها فقط لأنه في هذه الحالة يعتبر تعديل ، وهذه الصلاحية لا تملكها السلطة الوصية² كما يعرف الإلغاء انه الاجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه الغاء آثار القرار الصادر عن الجهة اللامركزية لأنه خالف قاعدة قانونية .أي يخالف المشروعية ، على أن يستند الإلغاء بالضرورة الى نص قانوني يخولها هذه السلطة ، وان يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من اجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.³

وهو وسيلة رقابية لاحقة على أعمال المجلس ، لأن سلطة الوصاية لا تتدخل الا بعد صدور القرار من الهيئة المركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون ومتعارضا مع المصلحة العامة ولقد جسد المشرع الجزائري لهذا النوع من الرقابة من خلال قانون البلدية 10/11 كما كان مجسدا من قبل في القانون رقم 80/90، بحيث نجد أن المشرع قد ميز بين نوعين من البطلان ،اذ هنا من المداولات ما يكون باطلا بطلانا مطلقا أي بقوة القانون ، ومنها ما يكون باطلا بطلانا نسبيا أي قابلة للإبطال.⁴

1- البطلان المطلق :

نصت المادة 59 من قانون البلدية 10-11 : " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات
- التي تمس برموز الدولة وشعارتها .

¹-د / عمار بوضياف : الوصاية على اعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر ، تونس ، المغرب ، المجلة الاكاديمية للبحث 2010 ، ص 10.

²-عمر صدوق :دروس في الهيئات المحلية ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1988 ، ص 30.

³-د / صالح فؤاد : مبادئ القانون الجزائري ، توزيع دار الكتاب الحديث ، ص 113.

⁴-بلعباس بلعباس : دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري . ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، 2003 ، ص 140.

- غير المحررة باللغة العربية .
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار"

من خلال هذه المادة نجد أن المداولات الصادرة عن المجلس الشعبي التي تكون مخالفة لأحكام نص المادة 59 تكون محل الغاء ، وتبطل بقوة القانون ، وهذا يدل على حرص المشرع على احترام مداولات المجلس الشعبي للدستور والقانون والتنظيم .¹

والمشرع من خلال قانون البلدية 10-11 قد قام ببعض الاسقاطات ولجأ الى بعض الإضافات في المادة 56 مقارنة مع المادة 44² في قانون البلدية 80-90 ، اذ اكتفى بإخضاع المداولات المخالفة للدستور وللقوانين والتنظيمات برقابة الوالي على غرار ما كان عليه الامر في المادة 44 من قانون البلدية 80-90، حيث خصص بالتحديد المواد الدستورية 2 و 3 و 9،³ وهي المداولات التي تمس بدين الدولة ولغتها الرسمية او تلك التي ترسخ الممارسات الاقطاعية والجهوية والمحسوبية وان تقيم علاقات الاستغلال والتبعية او تمس بالخلق الإسلامي او قيم ثورة نوفمبر ، وتشكل هذه الضوابط ثابتة وطنية لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده التقيد

بها بل مختلف الهيئات والمجالس ، وكذلك من بين الإضافات التي لم يتم النص عليها في القانون البلدي السابق الذكر ، المداولات التي تمس برموز الدولة وشعارتها وكذلك المداولات التي يتم تحريرها بغير اللغة العربية ، وذلك حتى يتم الحفاظ على رموز الدولة وشعارتها .⁴

حيث أن المشرع قام باسقاط الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون 80-90 وهي المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي ، كأنما أراد أن يبين انه لا طائل من إعادة التنصيص عليها طالما ان دورات واجتماعات المجلس الشعبي البلدي منصوصا عليها في قانون البلدية واي خرق لهذه القواعد يترتب عليه الغاء المداولة. ، وعليه فأى مداولة تقع خارج احكام المادة 59 تعتبر باطلة بطلانا مطلقا وذلك من اجل احترام مبدأ المشروعية ومبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة .⁵

¹-شوقي بوتهلولة : المرجع السابق ، ص 99.

²-انظر المادة 44 من القانون رقم 80-90 المتعلق بالبلدية

³ -انظر المواد 2 و 3 و 9 من التعديل الدستوري.

⁴-عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 290.

⁵-محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 103

ويتم ابطال مداولات المجلس الشعبي البلدي المخالفة لاحكام المادة 159¹ بموجب قرار من الوالي باعتباره السلطة الوصية على المجلس ، والملاحظ هنا ان المشرع في قانون البلدية الحالي قد تراجع عما كان مكرسا في قانون البلدية لسنة 1990 ، عندما لم يشترط تعليل قرار الوالي المبطل للمداولة ، حيث جعلت اختصاص الابطال يعود بصفة نهائية للوالي بموجب اصدار قرار الإلغاء دون الزامه بتسبيب هذا القرار خاصة ان التسبيب يعتبر ضمانا ضد التعسف ، ولعل قصد المشرع بذلك ان المداولة الباطلة تكون مخالفة للدستور بصفة صريحة وللقوانين والتنظيمات أي انها مداولات منعدمة فبالثالي لا يترتب عليها أي اثر .²

والمشرع لم ينص صراحة على المدة القانونية الواجب على السلطة الوصاية احترامها لاصدار قرار الإلغاء ، الا انه يفترض في الجهة الوصية ممثلة في الوالي مراعاة الأجل القانونية ، فبالرجوع لنص المادة 99³ من قانون البلدية 10-11 ، نجد أنها أرست قاعدة عامة بموجبها تعتبر قرارات البلدية متعلقة بالتنظيمات العامة القابلة للتنفيذ بعد مرور شهر من تاريخ ارسالها للوالي أي انها تصبح محصنة ضد الإلغاء من الجهة الوصية ، لا يمكن للوالي ابطالها بعد فوات الأجل التي منحها له القانون ، وهذا ماجاء به قرار القضاء الإداري الذي ينص : " وقد استقر القضاء الغرف الإدارية بالمحكمة العليا على انه لا يجوز ابطال المداولات من قبل الوالي متى وقع خارج الاجال القانونية"⁴

ثانيا البطلان النسبي :

دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترخيصا لشفافية العمل الإداري نصت المادة 60 من قانون البلدية رقم 10/11 ، على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات في حالة تعارض المصالح التي يشارك فيها أعضاء من المجلس لهم مصلحة شخصية فيها مباشرة أو كوكلاء عن الغير التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي ، وفي هذه الحالة يمنع على هؤلاء حضور المداولات التي تعالج هذا الموضوع والا اعتبرت المداولة باطلة ، حيث نصت المادة 60 انه : " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي او أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية او ازواجهم او أصولهم او فروعهم الى الدرجة الرابعة او كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع والا تعد المداولة باطلة ".من خلال نص هذه المادة نجد ان المشرع قد منح للسلطة الوصية (الوالي) حق ابطال

¹-انظر المادة 59 من القانون رقم 80/90 المتعلق بالبلدية

²-عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 291.

³-انظر المادة 99 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

⁴- انظر القرار رقم 89203 الصادر عن الغرفة الإدارية للمحكمة العليا بتاريخ 24 أكتوبر 1993 ، المجلة القضائية ،

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

مداولات المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها رئيس المجلس او أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، وتتعارض مصالحهم مع مصالح البلدية ، فدور المجلس الشعبي البلدي يقتصر على السهر والعمل على تحقيق المصلحة العامة ورعاية شؤون السكان وكذلك تحقيق التنمية المحلية ، ولا تنصرف مداولاته الى تحقيق مصالح شخصية سواء للرئيس او لأعضائه ، لذا اوجب المشرع ابطال المداولة من طرف السلطة الوصية متى تبين انه حضر هذه المداولة رئيس المجلس الشعبي البلدي او احد أعضائه وكان موضوع المداولة يعارض مصالحهم سواء بأسمائهم الشخصية كوكلاء او ازواجهم او اصولهم او فروعهم الى الدرجة الرابعة .

والملاحظ ان قانون البلدية 10/11 ، من خلال نص المادة 60 منه جاءت اكثر دقة ووضوحا من ناحية بيان مدى درجة قرابة العضو ، هذا خلافا لقانون البلدية 80/90 في نص المادة 45¹.

والهدف الأساسي من خلال هذا الاجراء الرقابي هو الحفاظ على شفافية عمل المجلس والعمل على دعم نزاهة التمثيل الشعبي ومصداقية أعضائه وحتى تهدف المداولات الى تحقيق مصلحة العامة والتنمية المحلية .

ونلاحظ من نص المادة 60 انها لم تقيد الوالي بمدة زمني محددة يتم من خلالها الغاء هذه المداولة بخلاف نص المادة 45 م قانون البلدية 80/90 نجد انها حددت اجال اصدار قرار الإلغاء باجل شهر ، ويرى الدكتور " عمار بوضياف " ان ترك المشرع الآجال مفتوحة لسلطة الوصاية المتمثلة في شخص الوالي ، يعود بالدرجة الأولى الى غلق أبواب الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل والطرق القانونية².

إضافة الى ان الرقابة التي يمارسها الوالي على المجلس الشعبي البلدي من خلال المادة 60 تعتبر رقابة ملائمة اكثر مما هي رقابة مشروعية بخلاف نص المادة 59 التي تعتب فيها رقابة الوالي رقابة مشروعية ، اذ ان اصدار الوالي لقرار الإلغاء يكون بناء على سلطته التقديرية في مدى وجود تعارض بين مصلحة العضوية ومصلحة البلدية³.

وقد خول المشرع للبلدية ممثلة في رئيسها حق الطعن في القرارات الصادرة عن السلطة الوصائية وذلك بموجب نص المادة 61 من قانون البلدية 10/11 والتي جاء فيها : " يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والاشكال المنصوص عليها قانونا يرفع

¹-انظر المادة 45 من القانون رقم 80/90 المتعلق بالبلدية

²-عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص 292 .

³-صالح فواد : المرجع السابق ، 113.

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

اما تظلما إداريا او دعوى قضائية امام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان او رفض المصادقة على المداولة "، وما يلاحظ من خلال هذه المادة انه من حق المجالس البلدية اللجوء الى الطعن في قرارات جهة الوصاية سواء عن طريق الطعن الإداري المتمثل في التظلم الإداري المرفوع من طرف المتظلم الي السلطة الإدارية المختصة لفض خلاف او نزاع ناتج عن عمل قانوني او مادي اداري¹.

وتكمن أهمية التظلم ان للجهة الإدارية الحق في تصحيح اخطائها ذاتيا دون الحاجة للجوء الى القضاء ، فالشخص المتظلم يقدم تظلمه الى الإدارة من اجل العدول عن قرارها بالتعديل او الإلغاء او السحب فهو بذلك يوفر الوقت الذي كان سيقضيه أما الجهات القضائية المختصة من اجل اثبات صحة دعواه² والتظلم له أهمية بالغة اذ انه يخفف العبء على كاهل القضاء .

ثالثا : الحلول

يعتبر هذا الاجراء من اخطر آليات الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية اتجاه المجلس الشعبي البلدي .

وتعرف سلطة الحلول بانها السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحال سلطة التقرير الى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزاء عن امتناعه رغم تنبيهه وانذاره ، وهي اخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية واشدها تأثيرا في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية³.

فكأصل عام المجالس الشعبية البلدية تتمتع بالاستقلالية عن السلطة المركزية ، الا انه في حلة امتناع او تراخي هذه المجالس عن القيام بالمهام الوكيلة اليها بموجب القانون أجاز المشرع للسلطة المركزية ان تتدخل وتحل محل هذه المجالس للقيام بالمهام التي امتنعت عنها . وهذا الوضع ما يعرف بالحل حيث تقوم السلطة الاستثنائية بموجبها بالإحالة لسلطة التقرير الى

¹-رشيد خلوفي: المنازعات الإدارية ، بشروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل ، ديوان المطبوعات

الجامعية ، ، ص66.1994¹

-محمد حسين احسان رشيد:التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير في القانون العام ،

كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية ، في نابلس ، فلسطين ، ص2016، ص27.²

-عادل بو عمران : المرجع السابق ، ص 113-114.³

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

الوصاية بدل من الشخص الخاضع للوصاية كجزء عن امتناعه رغم تحذيره وتعتبر هذه الرقابة اشد تأثيرا على استقلالية الأشخاص العامة¹.

لقد نص المشرع على سلطة الحلول في قانون البلدية 10/11 من خلال المادة 101 و 102 ، حيث تنص المادة 101 على انه : " عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات ، يمكن للوالي بعد اعداره ان يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحددة بموجب الاعذار ."

نلاحظ من خلال هذه المادة انه في حالة تقاعس وامتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن أداء المهام والاختصاصات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات أجاز المشرع للوالي في هذه الحالة ان يحل محل رئيس المجلس من أجل تنفيذ ما امتنع عنه ، كما اجازت المادة 100² من قانون البلدية للوالي ان يتخذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الامن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول من أجل ضمان الاستقرار واستمرارية المرفق بتقديم الخدمات للمواطنين .

يتبين لنا ان المشرع قد حدد شروط وقيود صارمة من اجل ممارسة سلطة الحلول وذلك من اجل عدم التأثير على حرية واستقلال الهيئات اللامركزية والمتمثلة فيما يلي :

- لا يمكن للسلطة الوصية ان تحل محل السلطة الموصي عليه ال في حالة وجود نص صريح³.
- امتناع وتقايس الهيئة المحلية (البلدية) عن القيام بالمهام والاختصاصات التي اوكلها لها القانون والتنظيم⁴.
- وجوب توجيه اذار من طرف السلطة الوصية للمجلس الشعبي البلدي وتنبهه من أجل اتخاذ الإجراءات اللازمة ، ويعتبر اجراء شكلي ضروري لإعمال هذه الرقابة⁵.

¹ -viens (claud henri) ,le pouvoire des substitution RDR 1960,p 754 et 760

²-انظر المادة من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

³-ملياني صليحة : الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، المسيلة ، 2014 ، 2015 ، ص 220

⁴-حمدي خديجة ،بلحاج هجيرة : التنظيم الإداري في الجزائر ، مذرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة معسكر ، ص 220

⁵-عادل بوهران : المرجع السابق ، ص 114.

- وما يلاحظ على المادة 101 السابقة الذكر انها لم تحدد ماهي القرارات التي يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذها حتى يمنح للوالي سلطة الحلول . كما أن المشرع لم يحدد اجال معينة للأعدار الذي يوجهه الوالي لرئيس المجلس الذي يتمتع عن القيام بما أوكل اليه من مهام .

وجاءت المادة 102 بصوره اخرى لسلط حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي والتي جاء فيها: « في حاله حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فان الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون » فهنا عندما لا يصوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانيه البلدية بسبب وجود اختلال في المجلس يقوم الوالي بالمصادقة على الميزانية وتنفيذها.

حيث يعمل على استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عاديه من اجل المصادقة على الميزانية مع مراعاة احكام المادة 2185² كما يجوز للوالي في حاله تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانيه غير متوازنة ان يرجعها اليه مرفقه بملاحظاتة خلال 15 يوم من تاريخ اداعها لديه ،وبعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باخضاع الميزانية لمداولة ثانيه من طرف المجلس الشعبي البلدي خلال 10 ايام ، وفي حالة تصويت هذا الاخير على الميزانية مجددا دون توازن او لم ينص على النفقات الإجبارية وفي حاله عدم التصويت على الميزانية وفقا للشروط المنصوص عليها في هذه المادة في اجل 8 ايام التي تلي الاعذار ، هنا يتدخل الوالي ويحل محل المجلس الشعبي البلدي.

كذلك حسب نص المادة 184³ من قانون البلدية عندما ينتج عن تنفيذ الميزانية عجز فانه لا بد في هذه الحالة ان يتدخل المجلس الشعبي البلدي ويعمل على امتصاص هذا العجز ويعيد التوازن للميزانية، فان لم يتدخل امام هذا الوضع وترك ميزانيه البلدية على حالها ، هنا يقوم الوالي بالتدخل لإعادة ضبط الميزانية وامتصاص العجز على سنتين ماليتين او اكثر.

ويتمثل العجز الذي يصيب ميزانيه البلدية في التقدير الخاطئ للإيرادات مقابل النفقات المتوقعة، او ان يكون بسبب ظهور نفقات طارئه، خاصه وانه في الحالة الثانية تعتبر اعمال فكرة الحلول مجرد مبرر لإبقاء التنفيذ المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية⁴.

¹-شوقي بونهلولة:المرجع السابق ، ص 106.

²- انظر المادة 185 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية.

³- انظر المادة 184 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدي

⁴- بلعباس بلعباس، المرجع السابق، ص 145.

ومنه فانه سلطه الحلول آلية رقابية تختلف عن الآليات الأخرى، بحيث يصدر القرار في حالة الحلول من طرف السلطة الوصية (الوالي) باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها والقيام بواجب امتنعت عنه رغم الزامها به قانوناً¹.

وعلى الرغم من أن إجراء الحلول من الاجراءات الخطيرة على اختصاصات المجلس الشعبي البلدي كونه يمس باستقلاليتة، الا انه يعكس التوافق والتعاون بين المجلس الشعبي البلدي والسلطة الوصية (الوالي)، ذلك من خلال التوفيق بين الحريات المحلية وبين الصالح العام².

الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يخضع رئيس المجلس الشعب البلدي الى الرقابة مثل كافة الاعضاء بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدية³ كما انه يخضع لنوع اخر من الرقابة التي تمارس عليه من طرف الوالي، رئيس المجلس الشعبي نظرا لمركزه القانوني فهو يعتبر ممثلا للدولة من جهة ومن جهة اخرى يعتبر ممثلا للبلدية وبذلك فهو يخضع للسلطة الرئاسية للوالي مثل باقي الموظفين، كما ان رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزم بتنفيذ توجيهات الوالين وتخضع كافة اعماله التي يمارسها بصفته ممثلا للدولة لرقابة الوالي من خلال الزامية ارسال كافة قرارات الى الوالي ليمارس الرقابة عليها طبقا لنص المادة 98 من قانون البلدية .

ورغم ان المشرع قد ذكره اسباب الحلول على سبيل الحصر الا انه من جهة اخرى منح السلطة التقديرية للوالي في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الاجراءات المناسبة في تدخل في مجال اختصاصه⁴ وهنا تنتقل سلطه التقرير من رئيس البلدية الى الوالي، وبالتالي تصبح العلاقة بينهما في إطار عدم التركيز ويصبح رئيس البلدية تابع للوالي كغيره من الموظفين رغم اعتراف القانون صراحة باستقلاليتة الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، مع العلم ان سلطه الحلول لا علاقه لها بقواعد اللامركزية بل تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية⁵.

¹- د. صالح فؤاد ، المرجع السابق ، ص 117

²- د. خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، بيروت، 1998 ، ص 105

³- انظر المواد رقم 45.44.43 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

⁴- بوعمران عادل، المرجع السابق ص 115

⁵- محمد العجيمي ، موانع اصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجله الاجتهاد

القضائي ، العدد السادس، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ص 166-167

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة :

من بين أخطر مظاهر الوصاية الادارية قيام السلطة الوصية بحل المجلس الشعبي البلدي كونه يمثل الإرادة الشعبية، وهو يؤدي الى وضع حد للمجلس من خلال اعدامه قانونا من جهة وانتهاء العضوية بتجريد اعضائه من هذه الصفة من جهة اخرى.

وقد حدد المشرع الجزائري حالات حل المجلس الشعبي البلدي من خلال نص المادة 46¹ من قانون البلدية رقم 10/11 وكذا نص المادة 2² من المرسوم التنفيذي رقم 104/16 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية.

وحالات الحل التي ذكرها المشرع منها ما يتعلق بالمجلس كهيئة. ومنها ما هو متعلق بالأعضاء المنتخبين.

1/- حالات حل المجلس الشعبي المتعلقة بالمجلس :

حسب نص المادة 46 من قانون البلدية رقم 10/11 فان حالات حل المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بالمجلس تتمثل فيما يلي :

-حاله خرق احكام دستوريه

-حاله الغاء انتخاب جميع اعضاء المجلس.

-عندما يكون الابقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيره تم اثباتها في التسيير البلدي او من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

-في حاله اندماج بلديات او ضمها او تجزئتها.

-في حاله حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

أ- حاله خرق احكام دستوريه :

ان مبدا سياده القانون يقتضي خضوع الدولة بهيئاتها وافرادها للقانون واحترام مبدا المشروعية، وباعتبار الدستور اسمى قوانين الدولة لابد ان يخضع المجلس الشعبي البلدي في جميع اعماله وتصرفاته للدستور ففي حالة خرق المجلس وتجاوزه للأحكام الدستور يتم تطبيق

¹- أنظر المادة رقم 46 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

²- أنظر المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس

الشعبية البلدية و الولائية المحلية ، الجريدة الرسمية رقم 18 المؤرخة في 23 مارس 201

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

آلية الحل، فطبقاً لنص المادة 59¹ من قانون البلدية أي مداولة من مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقاً للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات تبطل بقوة القانون، فمن أجل الحفاظ على سيادة الدولة وعدم تجاوز المجلس لمبادئ الدستور استحدثت المشرع آلية الحل.

ب- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس :

تعتبر هذه الحالة مستحدثة في قانون البلدية 10/11 حيث لم ينص عليها المشرع في قانون البلدية 80/90 .

ففي حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي يتم حل المجلس ويتم إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس بناءً على وقوع مخالفة جسيمة لقانون الانتخابات².

إلا أن المشرع لم يبين الأسباب التي قد تؤدي إلى إلغاء الانتخابات المحلية، مما يؤدي إلى القول بأن إلغاء انتخابات المجلس الشعبي البلدي يعود إلى وجود مخالفة جوهرية وجسيمة لقانون الانتخابات.

ج- حالة كون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح وطمأنينة المواطنين :

في هذه الحالة أصبح المجلس الشعبي البلدي مصدر اختلال خطير ويتم اثبات ذلك في التسيير مما ينتج عنه المساس بمصالح وطمأنينة المواطنين وهنا يستوجب حله من طرف السلطة المركزية، ويتم حله من أجل المحافظة على الهدف الذي انشأ من أجله، وحتى تحل السلطة المركزية المجلس الشعبي البلدي يجب أن تتصف الاختلالات بالخطورة وأن تكون مؤكدة ومثبتة ويثبت ذلك من خلال التسيير البلدي أي ظهور عجز في التسيير أو سوء في التسيير³.

د- حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها:

تعتبر من الحالات التي يتم فيها حل المجلس الشعبي البلدي، ذلك أن عدد البلديات تتحكم فيه عدة عوامل سياسية وإدارية وجغرافية واقتصادية، فإذا تم تجزئة بلدية إلى عدة بلديات أو ضمّ واندماج عدة بلديات في بلدية واحدة، ففي هذه الحالة من الطبيعي أن يتم حل

¹ - أنظر المادة 59 من القانون رقم 11/10 المتعلق بالبلدية

² - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، المرجع السابق، ص 295

³ - محمد عمر الشوكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية

1985، العدد 250 ، عمان، الأردن ص 309

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

المجلس الشعبي الذي تم ضمّه أو اندماجه أو تجزئته، لأنه لا يمكن ان تسير البلدية من طرف عدة مجالس¹.

هـ- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

إذا تم انتخاب المجلس الشعبي البلدي وحالت ظروف استثنائية دون التمكن من تنصيب هذا المجلس تقوم السلطة المركزية في هذه الحالة بحله، وتعتبر هذه الحالة مستحدثة في قانون البلدية 10/11 اذ لم في قانون البلدية 80/90 .

الا ان المشرع لم يوضح ماهي هذه الظروف الاستثنائية ولم يضبطها بحالات محددة ، وكان من المستحسن تحديد هذه الحالات حتي لا تتعسف الجهة الوصية في استعمال هذا الحق في المجلس الشعبية البلدية ، ويتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية طبقا للمادة 47 من قانون البلدية ، فطبقا لهذه المادة يتبين ان قرار حل المجلس ينبنى على تقرير يرفع من الوزير المكلف بالداخلية بناء على تقرير من الوالي الى رئيس الجمهورية ليتخذ بشأنه مرسوم الحل ، فوصاية وزير الداخلية لا تتم الا بناء على مبادرة الوالي بموجب التقرير كونه مراقب للجماعات المحلية اكثر من كونه خاضع لرقابتها².

وعليه فان تقرير وزير الداخلية يسبقه تقرير الوالي الذي يبين له فيه ، وضعية المجلس الذي يستوجب الحل في حدود ولايته³.

2/- حالات حل المجلس الشعبي البلدي المرتبطة بعضو المجلس :

من خلال نص المادة 46 من قانون البلدية 10/11 فان حالات حل المجلس الشعبي البلدي المتعلقة بعضو المجلس تتمثل فيما يلي :

- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

¹ - د. فريدة مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق في جامعة منتوري قسنطينة، 2005 ، ص 236

² - مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986، ص159.

³ -Abid Lakhdar(les collectivités locales en Algérie (APW+PPC)2eme édition ,office des publication universitaire , Algérie ,1986,p51

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

- حالة كون عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق احكام الاستخلاف
- حالة الخلافات الخطيرة بين الأعضاء
- أ- حالة الاستقالة الجماعية للأعضاء :

إذا تقدم أعضاء المجلس الشعبي البلدي باستقالة جماعية فان المجلس في هذه الحالة يكون قد افرغ من محتواه¹، وزال بزوال بصفة العضوية عن أعضائه نتيجة تقديمهم لاستقالتهم مما يتعين على السلطة المركزية حل المجلس .

والمشروع من خلال المادة 46 لم يحدد كيفية تقديم الاستقالة الجماعية ، بمعنى هل كل عضو يقدمها على حدى أم تقد بصفة جماعية ،بالإضافة الى عدم توضيحه الجهة التي لم تقدم لها الاستقالة ، الا انه وبالرجوع الى نص المادة 42² من قانون البلدية 10/11 نجدها تنص على انه يتم ارسال استقالة العضو المجلس الى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول وبمقر المجلس .ذلك بموجب مداولة في أول دورة ، اما بالنسبة للاستقالة الجماعية فلم يحدد الجهة .

ب- حالة كون عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الاستخلاف :

أجاز المشروع للسلطة المركزية حل المجل الشعبي البلدي عندما يصبح عدد أعضاء المجلس اقل من الأغلبية المطلقة ، فمن غير المعقول ان يستمر المجلس في العمل وعقد الجلسات وهو يفقد الأغلبية المطلقة ، فبعد ثبوت هذا المانع يرفع الوالي تقريره الى وزير الداخلية الذي يعد تقريره ويحيله الى مجلس الوزراء من أجل اصدار مرسوم الحل³، وهذا امر طبيعي طالما ان التصويت في مداولات المجلس يكون بالأغلبية بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 المتعلقة بالاستخلاف ، بذلك يكون المجلس فاقدا للآلية القانونية وهي الأغلبية⁴.

¹-نجلاء بوشامي : المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 80/90، أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005 ن ص210.

²-انظر المادة 42 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية

³- عمار بوضياف :شرح قانون البلدية ، المرجع السابق ، ص296

⁴-zouaimia rachid ,droit ademenstrative ,berti ,edtion ;alger ;2009,p131

ج- حالة الخلافات الخطيرة بين الأعضاء :

في حالة حدوث خلافات تتسم بالخطورة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتي من شأنها عرقلة السير العادي لهيئات البلدية ، يتدخل الوالي في هذه الحالة باعتباره جهة وصية ، ويوجه اعدار للمجلس لتسوية الخلافات فاذا لم يستجب المجلس لهذا الإعلان يقوم الوالي برفع تقرير الى وزير الداخلية لاصدار مرسوم حل المجلس .

والواقع العملي أثبت لجوء الولاية ورؤساء الدوائر في كثير من الأحيان الي القيام بمحاولات صلح بين أعضاء المجلس في حالة الخلافات المستعصية¹، وذلك حتى لا تؤدي هذه الخلافات الى تعطيل سير عمل المجلس وعدم عرقلة مصالح المواطنين .

المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على الولاية في ظل التشريع الجزائري :

لقد منح قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي صلاحية التداول في كل مسألة تخص

شؤون الولاية ، غير أن المجلس لا يمارس هذه الاختصاصات المنصوص عليها قانونا إلا في اطار مبدأ وحدة الدولة . فاستقلال المجلس الشعبي الولائي في ممارسة هذه الصلاحيات ليس مطلقا ، لذا نجد أن المشرع في قانون الولاية 07/12 قد جاء لتدارك النقائص التي كانت موجودة في قانون الولاية سابقا، والمتعلقة بالوصاية الادارية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي ،حيث فرض الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس وعلى الأعمال والهيئة ككل .

¹ -lehen seriak ,l'organisation et le fonctionnement de la commune
,ENAG .ALGER ,1998 .p 103.

المطلب الاول : الرقابة على استقلالية العضوية :

يتوافق هذا النوع من الرقابة مع نظيرتها التي تمارس على أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، الا أن هناك اختلافا واضح سواء تعلق الامر بالجهة المختصة بممارسة هذه الرقابة والاسباب المؤدية لها بحيث تمارس جهة الوصاية الادارية المركزية رقابتها على اعضاء المجلس الشعبي الولائي ، من حيث امكانية توقيفهم أو اقصائهم أو اقالمتهم ، وقد نص قانون الولاية 07 / 12 على شروط واجراءات ممارسة هذه الآليات الرقابية . وتكون الوصاية هنا على فئة المعينين وكذلك بالنسبة لفئة المنتخبين ، فالنسبة لفئة المعينين على المستوى العملي لا تطرح الرقابة إشكالا كبيرا عليهم وذلك بسبب خضوعهم للسلطة الرئاسية لجهة التعيين التي تعمل على ترقيتهم ونقلهم اضافة الى تأديبهم متى دعت الضرورة لذلك ، فالوالي مثلا كمسؤول معين خاضع للسلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية عن طريق الوزير المكلف بالداخلية ، وحيث يتلقى التعليمات من مختلف الوزراء . في حين أن ممارسة الرقابة على فئة المنتخبين صعبة في الواقع العملي كونهم لا يعينون ولا يخضعون لأي جهة ادارية ، وعلى الرغم من ذلك نجد أن فئة المنتخبين تخضع الى إشراف ورقابة الجهة الوصية ، وذلك بالكيفيات والاجراءات التي يحددها القانون . وهذا ما ستوضحه من خلال هذا المطلب .

الفرع الاول : توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء كان بالمجلس البلدي أو الولائي ويرجع سبب التوقيف الى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصادقية المجلس المحلية¹ .

¹ -أمير حيزية ، الرقابة على جماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية . مذكرة الماستر أكاديمي كلية حقوق جامعة ورقلة 2013 ص 10 .

فذكرت المادة 45 من قانون الولاية رقم 12 - 07 على أنه: " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولاى كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة للشرف ولا تمكنه من متابعة عهدة انتخابية بصفة صحيحة. " فقد ذكرت هذه المادة أسباب توقيف وهي نفسها الواردة في المادة 43 من قانون 10 / 11 المتضمن قانون البلدية باستثناء حالة التعرض للتدابير القضائية . ويشترط لصحة التوقيف :

- أن يكون سبب التوقيف المنتخب الولاى يقتصر على متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة تنصب على المال العام أو الشرف والتي لا تسمح له بممارسة مهامه قانونيا ، على عكس ما كانت في ظل قانون 09_90 تقتصر على شرط عدم امكانية العضو ممارسة مهامه حيث كانت المادة واسعة في حين ضبطها القانون 07_12 المتضمن قانون الولاية.

- يجب أن يكون قرار التوقيف متضمن تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الولاى وتعليقها لمدة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية ، الى تاريخ القرار النهائي من جهة القضائية المختصة .
- يجب أن يكون قرار التوقيف قرارا وزاريا كتابيا .
- أن يسعى قرار التوفيق الى الحفاظ على نزاهة مصداقية التمثيل الشعبي¹ .

ومما سبق نستنتج أن المشروع عدد الأسباب والحالات التي تقتضي اجراء توقيف سعيا منه الى مكافحة الاستغلال الغير المشروع للمنصب واستعماله لأغراض شخصية ومكافحة كل أشكاله.

أما عن اجراءات التوقيف فيكون بموجب مداولة المجلس الشعبي الولاى وهذا ما يعتبر ضمانا للمنتخب الولاى يحميه من تعسف السلطة الوصية كما يتم عن الإعلان عن توقيف العضو المنتخب بموجب قرار معلل صادر من الوزير المكلف بالداخلية . وقد استحدث قانون الولاية

¹ -عتيقة بلحيل: فعالية الرقابة على الاعمال الادارة المحلية . مجلة الاجتهاد القضائي ع 6 ، جامعة بسكرة ، 2009

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

07/12 في الفقرة 03 من المادة 45¹ التي تنص على أنه في حالة صدور حكم قضائي نهائي من طرف الجهة القضائية المختصة يقضي ببراءة المنتخب . فإن هذا الأخير يستأنف ممارسة مهامه الانتخابية مباشرة .

أما الهدف من إيقاف العضو المتابع جزائيا فيمكن في المحافظة على نزاهة ومصداقية المجلس الشعبي الولائي²

وفي الأخير نستطيع القول أنه يظهر أثر الرقابة الوصائية الشديدة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي في سلطة التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفته لم يحدد المشرع مداها ، خاصة وأن الحكم الجزائي النهائي ويمكن أن يستغرق مدة طويلة وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يخشى هاجس ابعاده من المجلس الشعبي الولائي في أي وقت . غير أنه بالمقابل فإن للتوقيف ايجابيات في ضمان نزاهة المجلس الشعبي الولائي .

¹-انظر المادة 45 من القانون رقم 07/12 ، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية .

² - عيمور ابتسام ، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم ، ماجستير في قانون العام ، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، 2013، ص98

الفرع الثاني : إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

بالرجوع الى نص المادة 44 من قانون 07/12 التديق بالولاية المتضمن مايلى : " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا ، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية المتضمن اقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم قابلية الانتخاب أو التنافي محل الطعن أمام مجلس الدولة ."

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

ومن خلال هذه النصوص نجد أن قانون الولاية 07 / 12 نظم هذه الآلية الرقابية ، فهي لا تتم الا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف ، وهذا ما يميزه عن الايقاف فهو اسقاط كلي ونهائي للعضوية وفي هذا الصدد ذكرت المادة 41 مايلى "في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الاقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة "

فإذا أدين العضو بصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة في المؤسسة العقابية لا يمكنه أن يباشر عمله وتمتعه بالعضوية ، فوجب أن تسقط عنه ويحل محله مترشح وراء في نفس القائمة . فيلاحظ من خلال النصيين أنه بنفس اجراءات الاقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم اقصاء العضو الذي تبين أنه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه.

ولاقصاء رئيس المجلس الشعبي الولائي لابد من توفر الشروط الآتية :

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

- وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من القانون 01/12 المتعلق بالانتخابات

- أن يكون المنتخب في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية.

- توفر حالة من الحالات عدم قابلية الانتخاب في نص المادة 98 من قانون العضوي الانتخاب¹.

وجود المنتخب في حالة قانونية تمثل إدانته الجزائية النهائية التي ينجم عنها فقدان اهلية الانتخاب طبقا للمادة 5 من قانون الانتخابات².

إثبات الاقصاء بقوة القانون يكون من قبل الوزير المكلف بالداخلية وبموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي .

الحالة المترتب عنها فقدان مركز قانوني ناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي وزوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية³.

يقرر المجلس الشعبي الولائي الاقصاء بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الاقصاء بموجب قرار وتكون الجلسات المقررة لطبيعة الاقصاء في جلسة علنية كما يمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في حالتين محصورتين : الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية أو دراسة حالة تأديبية للمنتخبين ،ويكون ذلك بعد عقد جلسة مغلقة لمناقشة اقصاء واخطار الوالي والمداولة واثبات العقوبة بقرار من وزير المكلف بالداخلية -الحفاظ على فعالية واستقلالية المجلس وذلك بالحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي .

¹ انظر المادة 98 من القانون العضوي 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016 والمتعلق بنظام الى الانتخابات الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد رقم 50 المؤرخة في 28 غشت 2016
²-انظر المادة 05 من قانون الانتخابات ، المرجع نفسه .

³ محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية ،المرجع السابق ،ص 116

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

فالإقصاء كألية رقابية وصائية له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن أشخاص لتمثيله وكألية رقابية فردية لا يخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الاعضاء.

الفرع الثالث : الإقالة:

يقصد بها الغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر الحالات القانونية المحددة، وهي من أهم أنواع الرقابة المفروضة التي يتعرض لها أعضاء المجالس الشعبية المنتخبة منفردين ، ويرجع سببها بحسب نص المادة 43 من القانون 07/12 على أنه : " يعلن في حالة التخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر غير مقبول في أكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة ، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي " . فعلى عكس المنتخب البلدي فان المنتخب الولائي لا يحظى بنفس الاجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس البلدي اذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الاجراءات السابق ذكرها ودون ذكر الجهة التي يجب اخطارها ويثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي وهذه المسألة جديدة فيما يخص الاقالة لم تكن موجودة في قانون الولاية 09 / 90 .

ف نجد أن قانون 07_12 لم يتحدث عن لإقالة انما اعتبرها بمجرد غياب مكرر للعضو دون مبرر غير مقبول فهو عبارة عن تخلي عن العهدة ولم يسبق عليها وصف الاقالة كما هو الحال في قانون البلدية.

وبناء على ما سبق فان لصحة اعلان التخلي عن العهدة الانتخابية يجب توفر الشروط التالية:

1

- الغياب المتكرر للعضو المنتخب الولائي عن 03 دورات عادية في نفس السنة الواحدة ويكون الغياب بمبرر مقبول ،²

¹-أمير حيزية :المرجع السابق ،ص9

² -عمار بوضياف :الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ،المرجع السابق ،ص 39

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

- اثبات التخلي عن العهدة للعضو والتصريح به للمجلس الشعبي الولائي بناء على مداولة،
- أن يكون قرار الايقاف من شأنه منع عضو المجلس الولائي من حضور مداولة المجلس
وقيامه لوظائفه مؤقتا ،

ومن خلال استقرائنا النصوص القانونية يتضح أن المشرع في قانون الولاية 12 / 07 أولى أهمية لحالة تغيب العضو المنتخب عن دورات المجلس الشعبي الولائي ، لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجلس المحلي ولخدمتها أقر عقوبة الاقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب يتغيب عن حضور دورات المجلس دون عذر مشروع أو مقبول ، ومن هنا يكون المشرع قد منح سلطة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين منح المجلس الشعبي الولائي صلاحية متابعة الاجراءات الخاصة بالتغيب ، لكن بالمقابل فالمشرع لم يمنح أي ضمانات قانونية للعضو المنتخب التي يواجه بها قرار الاقالة ، اذ ان قانون الولاية الحالي لم يكرس حق الطعن في قرار الاقالة أمام الجهات القضائية المختصة على الرغم من ان الرقابة القضائية على الوزير المكلف بالداخلية تعد ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده بهدف صيانة حقوق الاعضاء المنتخبين وحررياتهم في مواجهة سلطة الوصاية ، فالمنتخب المحلي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجلس الولائي ويوسع من سلطة الوصاية .¹

المطلب الثاني : الرقابة على استقلالية الوظيفة .

نص قانون الولاية الجديد رقم 12 / 07 على الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي من خلال المواد 53 ، 54 ، 56 ، 57 ،² وتتمثل صور هذه الرقابة فيما يلي :

- المصادقة .
- الالغاء .

¹-عمار بوضياف ،المرجع نفسه ،ص39

²-انظر المواد من 53الى 57 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

- الحلول .

الفرع الأول : الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي

أولاً : المصادقة :

باستقراءنا للمادة 54 و55 من قانون الولاية رقم 12 - 07 أنه هناك نوعين من المصادقة وهي المصادقة الصريحة المصادقة الضمنية .

1-المصادقة الضمنية :

حسب نص المادة 54 من قانون ولاية 12 / 07 فان مداوات المجلس الشعبي الولائي تعتبر نافذة بقوة القانون بعد مضي 21 يوم من ايداعها بالولاية ، اذا يمكن تنفيذها مباشرة دون تصديق من الوالي اذا لم يتم هذا الاخير بالغانها خلال اجل 21 يوم من تاريخ ايداعها لديه ، اي ان المصادقة تكون ضمنية عندما تلتزم السلطة الوصية الصمت عن العمل الذي قامت به الهيئة الولائية وانقضى الاجل القانوني دون اقرار ذلك العمل صراحة ، بمعنى يعتبر الصمت بمثابة قرار ضمني بالتصديق¹ بخلاف ما جاء في النص المادة 59 من قانون الولاية رقم 90 / 09 التي تنص : "تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة فور نشرها اذا كانت عامة وتنظيمية أو تبليغها اذا كانت خاصة وفردية الى المعنيين من طرف الوالي الذي يجب عليه ان يقوم بذلك خلال اجل لا يتعدى 15 يوم كقاعدة عامة " .

2-المصادقة الصريحة :

تكون المصادقة صريحة عندما ينص القانون صراحة على وجوب التصديق ، بحيث تصدر السلطة الوصية قرار تعبر فيه صراحة عن قبولها للقرار الصادر عن الهيئة نافذة غير معلقة النفاذ مهما طال مدت التصديق². حيث نصت المادة 55 من قانون الولاية أن مداوات

¹ مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة احمد، الوصاية الادارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12 ،

مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر ، جامعة احمد بوقرة ، بومرداس ، 2015، ص34

² مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة أحمد ، مرجع نفسه ، ص 34

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

المجلس الشعبي الولائي لا تكون نافذة إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين وذلك إذا ما تعلق الامر بالحالات التالية:

- الميزانيات والحسابات
- التنازل عن العقار و إقتناؤه أو تبادله
- إتفاقيات التوأمة
- الهبات والوصايا الاجنبية .

بمقارنة المادة 155¹ من قانون الولاية الجديد مع المادة 50² من القانون رقم 09/90 نجد أنها أضافت ثلاث حالات جديدة لم يكن منصوص عليها في المادة 50، إلا أنهما يشتركان في الحالة المتعلقة بالميزانيات والحسابات . كما نجد أن المادة 50 من القانون 09/90 قد جاءت مبهمّة إذا لم تحدد الجهة الوصية المخولة للمصادقة على مواضيع المداورات المنصوص عليها في هذه المادة، مما يفتح مجالاً واسعاً لتأويل تعدد الاشخاص المسؤولين للقيام بهذه المهام مما قد يؤدي إلى التنازع في الاختصاص ، وبالرجوع إلى نص المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12 نجدها قد حددت بوضوح الجهة المخولة للمصادقة على مداورات المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية³.

¹ -أنظر المادة 55 من القانون رقم 07 /12 المتعلق بالولاية

² -أنظر المادة 50 من القانون رقم 09 / 90 المتعلق بالولاية

³ بلال بلغالم: واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديدة ، مجلة صوت القانون العدد الاول ، جامعة خميس مليانة 2014 ، ص 134 - 135 .

ثانيا :الإلغاء :

أجاز القانون للسلطة الوصية في حالة عدم شرعية مداوات المجلس الشعبي الولائي وفي حدود ما يسمح به القانون أن تقوم بإلغاء تلك الاعمال المخالفة للقوانين والتنظيمات التي أصدرتها الهيئة المحلية (المجلس الشعبي الولائي).

ولقد نص قانون الولاية رقم 07/12 على الإلغاء من خلال المواد 53 و56 و57¹ ، وبالنظر إلى هذه المواد نجد أن المشرع قد استعمل مصطلح البطلان على غرار مثلا عبارة " تبطل بقوة القانون " الواردة في المادة 53 بدل من مصطلح الالغاء ،لذا كان على المشرع استعمال مصطلح الالغاء بدل البطلان في مجال القانون الاداري ، ذلك أن مصطلح البطلان أكثر استعمالا في القانون المدني ،بينما يستعمل مصطلح الالغاء في المنازعات الادارية² ، ومن خلال هذه المواد نجد أن البطلان نوعين : البطلان المطلق والبطلان النسبي.

1-البطلان المطلق :

نص قانون الولاية رقم 07/12 على الحالات التي يتم من خلالها إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون وذلك من خلال الفقرة 2و3 من المادة 53 في الحالات التالية:

- المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات: اذ تعتبر باطلة بطلانا مطلقا ، بحيث تفقد شرعيتها وبالتالي لا يمكن المصادقة عليها ، ولقد عالج قانون الولاية رفع09/90 نفس أحكام هذه المادة في هذه الحالة .
- المداوات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها :كرس المشرع هذه الحالة في القانون الجديد بهدف المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها فلا ينبغي أن نتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي العام قناعا للمساس برموز الدولة وشعاراتها ، بل يقتضي الامر المحافظة عليها³

¹-أنظر المواد 53 ، 56 ، 57 ، من القانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية

² -بلال بلعالم :المرجع السابق ص 135 .

³ -عمار بوضياف: شرح قانون الولاية ،دار جسر للنشر ،الجزائر 2012، ص 331 .

- **المداولات غير المحررة باللغة العربية:**

فرضت أحكام المادة¹25 من قانون الولاية 07/12 أن تجرى مداولات المجلس الشعبي باللغة الوطنية ، ويجب أن تحرر وتحت طائلة البطلان باللغة العربية .باعتبارها أنها اللغة الوطنية والرسمية.

- **المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاصات المجلس :** طبقا لاحكام الفقرة

الاولى من المادة²51.من قانون الولاية رقم 09/90 فإن المداولات التي لاتدخل في نطاق المجلس الشعبي الولائي وصلاحياته تعتبر باطلة بقوة القانون، فلا يمكن للمجلس تجاوز حدود صلاحياته أو يتداول في مسائل خارجة على نطاق اختصاصه، كما نلاحظ من خلال مواد قانون الولاية 07/12 أن الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الولائي ليست واردة على سبيل الحصر ،وهذا راجع إلى أن صلاحيات المجلس لا تمارس إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة .

- **المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس :** من خلال قانون الولاية رقم

07/12، وقانون الولاية رقم 09/09 قد تم إلغاء المداولات المنعقدة خارج الاجتماعات القانونية الرسمية للمجالس الشعبية الولائية ، خاصة المتعلقة بإجراءات واشكال مداولات المجالس وبفترات الدورة أو مدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها وتعتبر باطلة .

- **المداولات المتخذة خارج مقر المجلس :** يتبين من خلال المادة³22 من قانون الولاية

رقم 07/12 أنها تلزم المجلس الشعبي الولائي بإجراء أشغاله ومداولاته في مقر المجلس الشعبي الولائي ، فكأصل عام يتم إجراء المداولة في مقر المجلس وعليه فأي مداولة تتم خارج المجلس الشعبي الولائي لا يعتبر لها وجود من الناحية القانونية

¹ -أنظر المادة 25 من قانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية

² -أنظر المادة 51 من قانون رقم 90 / 09 المتعلق بالولاية

³ -أنظر المادة 22 من القانون رقم 12 م 07 المتعلق بالولاية

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

، إلا أنه وفي حالة وجود قوة قاهرة تحول دون الدخول لمقر المجلس يمكن عقد دورة في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي طبقاً للمادة¹ 23 من قانون الولاية.

وعليه أي مداولة تتم خارج هذا المقر لا يترتب عليها أي أثر وتعتبر باطلة بقوة القانون. كذلك نجد في الفقرة الثانية من المادة 53² من قانون الولاية 07/12 أنها أضافت حكم جديد لم ينص عليه قانون الولاية السابق، أنه في حالات البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل إقرار بطلان المداولة، هذا ما يجسد لنا مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث نجد هذا المبدأ غير مكرس في الفقرة 2 من المادة³ 51 من قانون الولاية رقم 09/90، بدليل أن بطلان المداولة يكون بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية⁴.

والملاحظ من خلال قانون الولاية 07/12 أن المشرع قد وسع من نطاق البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي، وفيد من جهة أخرى الوالي بأجل لإبطال مداولة المجلس المخالفة لمبدأ المشروعية والمحدد ب 21 يوماً طبقاً للمادة 53 من قانون الولاية 07./12

2-البطلان النسبي :

هناك مداولات للمجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس بمصلحة تتعلق بأعضاء المجلس أو طرف ذي مصلحة، وهذا من أجل ضمان الشفافية في العمل الإداري ولدعم نزاهة التمثيل⁵.

¹ -أنظر المادة 23 من قانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية

² -أنظر المادة 53 من قانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية

³ -أنظر المادة 51 من قانون رقم 90 / 09 المتعلق بالولاية

⁴ -بلال بلغالم :المرجع السابق ، ص 136 .

⁵ -محمد الصغير بعلي :القانون الإداري : التنظيم الإداري ، المرجع السابق ، ص 173 .

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

وحسب نص المادة 56¹ من قانون الولاية 07/12 فإن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم الى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حفاظا على الصالح العام ، مع الزام كل عضو من أعضاء المجلس بتقديم التصريح الى رئيس المجلس ، كما ألزمت رئيس المجلس الشعبي الولائي بتقديم التصريح الى المجلس في حالة تعارض المصالح المتعلقة به .

وفي حالة حدوث الحالات المنصوص عليها في المادة 56 السابقة الذكر يثير الوالي بطلان المداولة عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الادارية المختصة في اجل 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة ، كما يمكن المطالبة بإلغاء المداولة من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك خلال اجل 15 يوما بعد الصاق المداولة ، ويتم ارسال هذا الطلب برسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام .

ثالثا :الحلول :

يعتبر الحل من أشد وأخطر صور الرقابة الوصائية ، بحيث تحل الجهة الوصية ممثلة في وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي الذي تقاعس أو رفض أداء المهام الموكلة اليه . ويتم حل المجلس الشعبي الولائي حسب قانون الولاية 12 / 07 في الحالات التالية :

-عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الاجبارية فحسب نص المادة 163² من قانون الولاية 12 / 07 لا يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الاجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية وفقا للتنظيم المعمول به .

¹ أنظر المادة 56 من قانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية .

² أنظر المادة 163 من قانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية .

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

-عدم التصويت على مشروع الميزانية ، فطبقا للمادة 168¹ من قانون الولاية نجدها تعطي الحق للوالي أن يقوم استثناءا باستدعاء المجلس بالانعقاد في دورة غير عادية للمصادقة عليه وذلك عندما لا يتم التصويت على مشروع الميزانية بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، ويقوم الوالي بتبليغ الوزير المكلف بالداخلية في حالة عدم توصل هذه الدورة للمصادقة على المشروع لاتخاذ التدابير اللازمة .

-ظهور عجز في تنفيذ الميزانية ففي هذه الحالة يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير الضرورية لامتناع العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الاضافية للسنة المالية الموالية ، وفي حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي للتدابير الضرورية يتخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية لامتناع العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية طبقا للمادة 169² .

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي:

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في صورة واحدة وهي الحل وهو إنهاء مهام المجلس المنتخب وإزالته قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات المحلية³ ويعتبر هذا النوع من الرقابة من أخطر الوسائل التي تستعملها السلطة المركزية اثناء مباشرة مهامها .

وبالرجوع الى قانون الولاية 07/12 نجده قد حدد حالات وإجراءات حل المجلس الشعبي الولائي على سبيل الحصر .

¹ أنظر المادة 168 من قانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية

² أنظر المادة 169 من قانون رقم 12 / 07 المتعلق بالولاية

³ عبدالحليم بن مشري، نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، ص 112 .

أولا : حالات حل المجلس الشعبي الولائي :

يعتبر الحل أشد خطورة وتأثيرا في حرية واستقلال الاشخاص العامة اللامركزية ، هذا الامر الذي ألزم المشرع بحصر الشروط والاسباب التي تؤدي الى الحل حفاظا على وحدات استقلال الادارة المحلية¹

طبقا للمادة 48² قانون الولاية رقم 07/12 فهذه الحالات تتمثل فيما يلي :

- في حالة خرق أحكام دستورية : بحيث يتم حل المجلس الشعبي الولائي في حالة مخالفته لمبدأ المشروعية والقانون متجاوزا بذلك القانون الاسمي في الدولة وهو الدستور .³
- الغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس : تم تكريس هذه الحالة في قانون الولاية 09/90، إذ أن المشرع لم يوضح لنا أسباب هذه الحالة في كلا القانونين ، بل ترك النص غامض ومبهم ، وقد يكون السبب مخالفة النظام الانتخابي كالكشف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.⁴
- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس : إذا يتخلى في هذه الحالة جميع الاعضاء عن عضويتهم في المجلس وبالتالي يبقى في حالة شغور .وبالرجوع لقانون الولاية رقم 09/90 وقانون الولاية الحالي 07/12 نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم إليها الاستقالة وشكلها كذلك لم يبين كيف تقدم هل عن طلب واحد أو أن كل عضو يقدم الاستقالة بصفة فردية.⁵
- عندما يكون الابقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم : وهي حالة جديدة استحدثت بموجب الامر رقم 04/05⁶، وأبقى المشرع على نفس حالات الحل الواردة في القانون 09/90 مع إضافة بند

¹-محمد الصغير بعلي : القانون الاداري والتنظيم الاداري ، المرجع السابق، ص 53.

²-أنظر المادة 48 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية.

³-عمار بوضياف : شرح قانون الولاية ،المرجع السابق ،ص 43.

⁴-علاء الدين عشي :مدخل القانون الاداري ، ج1، التنظيم الاداري دار الهدي مطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 148.

⁵حيزية أمير :المرجع السابق ،ص14.

⁶-الأمر رقم 04/05المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية ،الجريدة الرسمية عدد50،المؤرخة في 19جويلية 2005.

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

واحد للمادة ، وقد مكنت هذه من حل المجلس الشعبي الولائي لبجاية وتيزي وزو بموجب المرسوم الرئاسي رقم 255/05.¹

إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة ومبهمه فالمشرع لم يحدد الاسباب التي تؤدي إلى الاحتلال في التسيير أو التي تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم حيث ترك السلطة التقديرية للهيئة المركزية لحل المجلس الشعبي الولائي عندما ترى ضرورة في ذلك، هذا ما يدل على تشديد الرقابة على الهيئات المحلية والتضييق من استقلاليتها.

-**عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الاغلبية المطلقة:** يعقد المجلس الشعبي الولائي اجتماعات بحضور اغلبية اعضائه، ففي حالة عدم توفر الاغلبية المطلقة حتى بعد تطبيق احكام المادة 41² من قانون الولاية فسيتم حل المجلس، ذلك باعتبار ان الاغلبية اداة قانونية اساسية للتداول .

-**حالة اندماج البلديات او ضمها او تجزئتها :** وهي حالة جديدة لم يتم النص عليها في قانون الولاية 09/90، اذا في حالة تجزئة بلدية الى عدة بلديات اوضع عدة بلديات في بلدية واحدة يتم بطبيعة الحال حل المجالس المنتخبة والقيام بتجديد انتخابها.

-**في حالة حدوث ظروف استثنائية تحويل دون تنصيب المجلس المنتخب:** وهي حالة مستحدثة لم ينص عليها قانون الولاية لسنة 1990، والنص الجديد لم يحدد طبيعة الظروف الاستثنائية اذا ترك السلطة التقديرية للسلطة الوصية في حل المجلس الشعبي الولائي .

ثانيا : اجراءات حل المجلس الشعبي الولائي :

طبقا للمادة 47³ من قانون الولاية رقم 07/12 فانه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية .

¹-المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي

بجاية وتيزي وزو، الصادر في جريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 20 يونيو 2005.

²-أنظر المادة 41 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية .

³انظر المادة 47 من قانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

الفصل الثاني :

تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

باعتبار الحل اشد واطغر انواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية على المجلس الشعبي الولائي ، اوجب الحل بموجب مرسوم رئاسي بناءا على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وحتى لا تتعسف السلطة المركزية في استخدام هذه الالية.

ففي حالة حل المجلس الشعبي الولائي يقوم الوزير المكلف بالداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناءا على اقتراح من الوالي خلال عشرة ايام التي تلي حل المجلس، وتنتهي مهام المندوبية فور تنصيب مجلس شعبي ولائي جديد خلال اجل 3 اشهر من تاريخ الحل وذلك من اجل الحفاظ على مبدأ استمرارية الولاية في تسيير شؤونها والحفاظ على ممتلكاتها وامنها وهذا طبقا للمادة 49¹ من قانون الولاية 07/12 والمادة 10² من المرسوم 104/16.

ثالثا: تجديد المجلس الشعبي الولائي :

طبقا للمادة 50 من قانون الولاية 07/12 والمادة 3 من المرسوم التنفيذي 104/16³ فانه تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي في اجل اقصاه في ثلاث اشهر من تاريخ الحل، الا في حالة حدوث ظروف استثنائية وحالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق اجراء الانتخابات، هنا يقوم الوالي بتقديم اقتراح معلل بتأجيل الانتخابات الى الوزير المكلف بالداخلي لاتخاذ قرار التأجيل في مجلس الوزراء .

بعد تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد تنتهي عهده بانتهاء الفترة المتبقية الى غاية التجديد العام للمجالس الولائية، ولا يمكن تنظيم انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال السنة الاخيرة من العهدة الانتخابية .

اذ تستمر المندوبية الولائية في تسيير الشأن المحلي للولاية الى غاية اجراء الانتخابات ،حيث يستدعى من اجل تجديد مجلسهم قبل 90يوما من التاريخ انتخابه.⁴

¹-انظر المادة 49 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية

²-انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 104/16 المؤرخ في 12 جمادى الثانية سنة 1437 الموافق 21 مارس سنة 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة ،الجديدة الرسمية العدد 18.

³- انظر المادة 50 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية ، والمادة 3 من الرسوم التنفيذي 104/16 السابق الذكر .

⁴انظر المادة 8 من المرسوم التنفيذي 104/16 .

الفصل الثاني : تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية

طبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 104/16 التي تنص على :
"تحدد احكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة الى ذلك ، بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية ".من خلال هذا النص منح المشروع الوزير المكلف بالداخلية صلاحية تحدد احكام هذا المرسوم كلما دعت الحاجة الى ذلك ،وهذا ما يعتبر تعزيزا لسلطة الوصاية على المستوى المحلي وتوسيع الرقابة الوصائية على المجلس المحلي .

خلاصة:

تتمتع الهيئات المركزية بنوع من الاستقلال من اجل ضمان السير الحسن لجميع المرافق بعيدا عن السلطة المركزية ، من وجهة اخرى فقد قيد المشرع ذلك الاستقلال وضبطه بفرض الرقابة الوصائية التي تمتاز بانها رقابة مشروعية كما لجأ المشرع الى تبني اصلاحات فيما يخص كل من قانون الولاية والبلدية ، وذلك عندما اضاف بعض التعديلات على القانونين السابقين قانون البلدية رقم 80/90 وقانون الولاية رقم 09/90، وباستقراء كلا القانونين نجد ان المشرع قد ابقى على بعض المواضيع المتعلقة بإجراءات الرقابة الوصائية التي تمارس على كل من اعضاء المجالس المحلية واعمالها وكهيئة.

اما الرقابة التي تطبق على اعضاء المجالس المحلية فتكمن في امكانية اقالتهم وذلك في حالة تغيب العضو لأكثر من ثلاث دورات بدون عذر مقبول خلال نفس السنة ، اما التوقيف فيكون لمدة مؤقتة بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام لأسباب مخلة بالشرف ، و فيما يتعلق بالإقصاء فيتم اسقاط العضوية كليا لمتابعة قضائية يدان بها العضو المنتخب .

كما تم تناول الرقابة على الاعمال التي تكون اما في شكل المصادقة او الالغاء أو الحل. اضافة الى الرقابة الممارسة على الهيئات المتمثلة في حل المجالس المحلية الذي يعتبر من اشد واخطر صور الرقابة.

خاتمة

خاتمة

خاتمة :

ان اهم ما توصلنا اليه من خلال هذه الدراسة هو انا المشرع الجزائري قد تعدى على نوع من استقلالية الهيئات اللامركزية ، وذلك من خلال تطبيق رقابة ادارية مشددة على كل من الولاية والبلدية ، حيث مست هذه الرقابة الاعضاء المنتخبين في المجالس المحلية منفردين كانوا او مجتمعين ، كما تعدت الرقابة ايضا في حالة اهمال هاته المجالس لعملها ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة ومتدخلة في كل مجالات عمل السلطة المحلية وهو الامر الذي يؤدي في كثير من الاحيان الى عدم قدرة الهيئات اللامركزية على مباشرة اختصاصاتها او تنفيذ برامجها محليا .

اذا يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين ان نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الاداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية خاصة فيما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلال المجالس المحلية ، مما يؤكد المشرع في الابقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة ، مع عدم وجود اي مؤشر يدل على انا السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب .

فيمكننا ان نقول انا الوصاية الادارية على الهيئات اللامركزية تمثل مجموعة من السلطات التي يقربها القانون للهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية وعلى أشخاصها وعلى اعمالها والهدف منها هو التأكد من مدى احترام الهيئات اللامركزية للقانون عند تسيير شؤونه وضمانا لعدم خروجها عن مبداء المشروعية والتقييد بأحكامه ثم اخضاع الهيئات اللامركزية للوصاية الادارية . وبرغم كل هذه السلبيات الموجهة لهذه الرقابة الا انا امر وجودها لا بد منه ، لاسيما في الدول النامية التي تفتقر معظم انظمتها الى الديمقراطية الامر الذي حتم هذه الرقابة سعيا للقضاء على الفساد الاداري الذي تعاني منه هذه الدول .

خاتمة

الاقتراحات :

- ضرورة تبني معيار واضح فيما يتعلق بالاختصاصات ذات طابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية ،
- تحقيق الرقابة الوصائية على اعمال الهيئات اللامركزية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء الى السلطة المركزية ،
- اعادة النظر السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض الصلاحيات بنصوص قانونية اكثر دقة،

قائمة المصادر والمراجع

النصوص القانونية :

أولا : الدساتير :

1-دستور 2016 ،المؤرخ في 06 مارس 2016 ،الجريدة الرسمية رقم 14 ، المؤرخة في 07 مارس 2016 المعدل والمتمم.

ثانيا : القوانين :

1-القوانين العضوية

1-القانون رقم 16 / 10 بنظام الانتخابات المؤرخ في 25 أوت 2016 ،الجريدة الرسمية رقم 50 ،المؤرخة في 28 أوت 2016

2-القوانين العادية :

1-القانون رقم 80/90 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 7 أبريل 1990 ن الجريدة الرسمية رقم 15 ،المؤرخة في 11 أبريل 1990.

2-القانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية،الجريدة الرسمية العدد 15 ،المؤرخة في 10 أبريل 1990 .

3-القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية ،المؤرخ في 22 يونيو 2011 ،الجريدة الرسمية العدد37 المؤرخ في 03 جويلية 2011.

4-القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 ، المتعلق بالولاية ،الجريدة الرسمية العدد 12 ،الصادرة في 29 فيفري 2012

ثالثا :الأوامر :

1-الامر رقم 04/05المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 09/90 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية ،الجريدة الرسمية عدد50،المؤرخة في 19جويلية 2005.

2-الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،الجريدة الرسمية 46 ،المؤرخة في 16 جويلية .2006
3-الأمر 76 - 57 المؤرخ في 05 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 61 المؤرخة في 30 يوليو 1976 .
4-الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق ل 26 سبتمبر سنة 1975 ،المتضمن القانون المدني ، المعدل والمتمم
رابعاً :المراسيم:

1- المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ في 20 يوليو 2005 يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، الصادر في جريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 20 يونيو 2005.

2-المرسوم التنفيذي رقم 104/16 المؤرخ في 12 جمادى الثانية سنة 1437 الموافق 21 مارس سنة 2016 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة ،الجديدة الرسمية العدد 18.
خامساً :القرارات :

01-قرار المحكمة العليا (الغرفة الادارية) تاريخ 1983/01/08 ، المجلة القضائية ، العدد الرابع .
02 -قرار المحكمة العليا (الغرفة الادارية) تاريخ 1983/01/08 ، المجلة القضائية ، العدد الرابع ، 1989 .
الكتب باللغة العربية :

01- أحمد محيو : محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ط 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1986 .
02-بكر القباني : الوصاية الإدارية ، مجلة القانون والاقتصاد ، العدد 52 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة البصرة ، العراق .1984

- 03-حمدي قبيلات : القانون الإداري ، ج1 (ماهية القانون الإداري التنظيم الإداري ، النشاط الإداري) ط2 ، دار وائل ، عمان ، الأردن ، 2008 .
- 04- خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، بيروت ، 1998 .
- 05-رشيد خلوفي :المنازعات الإدارية ، بشروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل ، ديوان المطبوعات الجامعية .
- 06-سليمان محمد الطماوي : الوجيز في القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مطبعة عين شمس ، القاهرة ، 1986 .
- 07- شيحا إبراهيم عبد العزيز : الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الاداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1997.
- 08- عادل محمود حمدي : الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، دراسة مقارنة ، مطابع النيل ، القاهرة .
- 09- عمار بوضياف : الوصاية على اعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر ، تونس ، المغرب ، المجلة الاكاديمية للبحث 2010 .
- 10- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الاداري ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر ، 2007 .
- 11- عمار عوابدي:القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 .
- 12-عادل بوعمران : البلدية في التشريع الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر .
- 13- عبد أحمد حسابان : حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية دراسة مقارنة ، مجلة الدراسات علوم الشريعة والقانون ، المجلد 34، العدد الثاني الأردن ، 2007 .
- 14-على خطار الشنطاوي: الادارة المحلية ، دار النشر الاردن ، ط2 ، 2008 .
- 15-عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، ط 1 ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر . 2012.

16-عمار بوضياف : التنظيم الإداري في الجزائري بين النظرية والتطبيق .جسور للنشر والتوزيع .الجزائر 2008 .

17 -عمار عوابدي : مبدأ تدرج السلطة الوصائية المؤسسة الوطنية الكتاب ، الجزائر ، 1984 .

18-عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، دار هومة ، الجزائر .

19-فريدة قصير مزياني : المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، دكتوراه دولة القانون ، جامعة قسنطينة ، الجزائر ، 2005 .

20- محمد باهي أبو يونس : أحكام القانون الاداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ،بيروت .

21- محمد صغير بعلي : الادارة المحلية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة ، 2013.

22- محمد عمر الشبوكي ، مبادئ الرقابة على أعمال الادارة و تطبيقاتها في الاردن، المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1985، العدد 250 ، عمان، الاردن .

23- محمد الصغير بعلي ، القانون الاداري : التنظيم الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر .

24-مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1986،.

25-ناصر لباد :سلسلة القانون الاداري ، النشاط الاداري ، الجزء الثاني ، مطبعة صاري ، الجزائر ، ط 1 .

26-هاني على طهراوي : قانون الادارة المحلية ، الحكم المحلي في الاردن بريطانيا ، ط1 ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ، 2004.

الكتب باللغة الأجنبية :

1 -jaque dembair:les actes de tutelle administrative ,droit belge kbruxelle .1985.p7.1-

charl desbache

zouaimia Rachid ,droit administrative ,berti ,édition ;alger ;20092.-

3-lehcen seriak ,l'organisation et le fonctionnement de la commune ,ENAG .ALGER ,1998 .

.institution administrative ,2eme édition ,daloz ,paris ;19724-.

4- Abid Lakhdar(les collectivités locales en Algérie (APW+PPC)2eme édition ,office des publication universitaire , Algérie ,1986.

الرسائل الجامعية :

- 01-جلول عبة :الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية ، رسالة ماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، بسكرة ، الجزائر ، 2013 .
- 02 - عيمور ابتسام : نظام الوصاية الإدارية في دينامكية الأقاليم ، رسالة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1 ، 2013/2012 .
- 03 -بدرية ناصر : نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، رسالة الماجستير في القانون العام ، المركز الجامعي مولاي طاهر ، سعيدة ، معهد العلوم القانونية والإدارية
- 04 - مختارين شيبية : مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية ، دراسة مقارنة أطروحة دكتوراه دولة في الحقوق ، تخصص قانون أداري ، كلية الحقوق جامعة الجزائر ، 1990 .
- 05 -عبد الناصر صالحى : الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال ، رسالة ماجستير في الحقوق ، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2010.
- 06 - ابراهيم رابعي : استقلالية الجماعات المحلية ، رسالة ماجستير قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة عنابة ،الجزائر ، 2005.
- 07 - عبد الصديق شيخ : الاستقلال المالي للجماعات المحلية بين الحاجات الفعلية والتطورات الضرورية ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، جامعة الجزائر -1 .
- 08-شوقي بوتهلولة : الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10-11 ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي ، 2014/2013.
- 09 -بلعباس بلعباس : دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري . ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، 2003 .

- 10- محمد حسين احسان رشيد:التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية ، في نابلس ، فلسطين ، سنة 2016.
- 11 -ملياني صليحة : الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، المسيلة ، 2014 ، 2015 .
- 12-حمدي خديجة ،بلحاج هجيرة : التنظيم الإداري في الجزائر ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة معسكر .
- 13 - د. فريدة مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق في جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- 14 -نجلاء بوشامي : المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 80/90، أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2005 .
- 15-أمير حيزية ، الرقابة على جماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية . مذكرة الماستر أكاديمي كلية حقوق جامعة ورقلة 2013.
- 16-عتيقة بلحبل فعالية الرقابة على الاعمال الادارة المحلية . بمحلية الجتهاد القضائي ع 6 ، جامعة بسكرة ، 2009 .
- 17- مريم بن محفوظ ، شهيرة قارة احمد،الوصاية الادارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12 ، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر ، جامعة احمد بوقرة ، بومرداس ، 2015،
- 18-أكرم عيسى : الوصاية الإدارية وأثرها على استقلال الجماعات المحلية ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم حقوق جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2015 .

المقالات والمجالات :

- 01-دين مشري عبد الحليم :نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر .
- 02- بلال بلغالم ، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديدة ، محل صوت القانون العدد الاول ، جامعة خميس مليانة 2014 ،
- 03-عبدالحليم بن مشري ،نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس ،جامعة محمد خيضر بسكرة .
- 04-علاء الدين عشي ،مدخل القانون الاداري ، ج1، التنظيم الاداري دار الهدي مطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 05- محمد العجيمي ، موانع اصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجله الاجتهاد القضائي ، العدد السادس، جامعة محمد خيضر ، بسكرة -.

المخلص :

تقوم فلسفة اللامركزية الادارية على خلق هامش من التوازن بين الهيئة اللامركزية والسلطة المركزية من خلال بعث استقلالية الهيئات اللامركزية وتعزيزها من جانب و يمنح السلطة المركزية وصاية على هذه الوحدات من جهة اخرى ، وطبيعي ان يكون نجاح اللامركزية مأمول و مرهون بتحقيق هذا التوازن ، فالاستقلالية المطلقة للهيئات اللامركزية تشكل تهديد مباشر لدولة القانون وسيادتها كما ان الوصاية المشددة من شأنها الغاء وجود الهيئات اللامركزية وتشويه الطبيعة القانونية للتنظيم الاداري اللامركزي ، وعلية فمن الضروري الابقاء على سلطة الدولة على الصعيد المحلي دون الغاء وجود تلك الهيئات اللامركزية .

الفهرس

مقدمة	أ-هـ
الفصل الأول: الوصاية الإدارية في النظام اللامركزي	Erreur ! Signet non défini.....
المبحث الأول: الاطار المفاهيمي للوصاية الادارية	2.....
المطلب الأول : ماهية الوصاية الادارية	3.....
الفرع الأول :تعريف الوصاية الادارية	4.....
الفرع الثاني :أهمية وأهداف الوصاية الادارية	9.....
المطلب الثاني :تمييز الوصاية الادارية عما يشابهها من الأنظمة	13.....
الفرع الأول :التمييز بين الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية	13.....
الفرع الثاني: التمييز بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية	18.....
الفرع الثالث :التمييز بين الوصاية والإشراف الإداري	20.....
المبحث الثاني :مظاهر الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية	22.....
المطلب الأول : مظاهر الرقابة الوصائية على أشخاص الهيئات المحلية	23.....
الفرع الأول : التوقيف	23.....
الفرع الثاني : الاقصاء	23.....
الفرع الثالث : الاقالة	24.....
الفرع الرابع : التعيين	25.....
الفرع الخامس : السلطة التأديبية	25.....
المطلب الثاني :مظاهر الرقابة الوصائية على اعمال الهيئات المحلية	27.....
الفرع الأول : الوصاية الادارية على أعمال الهيئات اللامركزية	27.....

37	الفصل الثاني :تطبيقات الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية
37	المبحث الأول : الرقابة الوصائية على البلدية في ظل التشريع الجزائري
37	المطلب الأول: الرقابة على استقلالية العضوية
37	الفرع الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي :
42	الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على رئيس المجلس الشعبي البلدي :
43	المطلب الثاني : الرقابة على استقلالية الوظيفة
43	الفرع الأول : الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
54	الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي :
55	الفرع الثالث :الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:
59	المبحث الثاني : الرقابة الوصائية عى الولاية في ظل التشريع الجزائري :
60	المطلب الاول : الرقابة على استقلالية العضوية :
60	الفرع الاول : توقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي
63	الفرع الثاني : إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي
66	المطلب الثاني : الرقابة على استقلالية الوظيفة
67	الفرع الأول : الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي
73	الفرع الثاني :الرقابة الوصائية على هيئة المجلس الشعبي الولائي:
80	خاتمة :
	قائمة المصادر والمراجع
	الملخص

