

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



الوصاية على أعمال المجالس البلدية في الجزائر

مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذة :
حفيظة مستاوي

تقديم الطالب:
فارس قرأوي

العام الجامعي

2016/2015

قال تعالى :

" لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا وُسْعَهَا لَهَا مَا كَسَبَتْ

وَعَلَيْهَا مَا اكْتَسَبَتْ رَبَّنَا لَا تُؤَاخِذْنَا إِنْ نَسِينَا أَوْ

أَخْطَأْنَا رَبَّنَا وَلَا تَحْمِلْ عَلَيْنَا إصْرًا كَمَا حَمَلْتَهُ عَلَى

الَّذِينَ مِنْ قَبْلِنَا رَبَّنَا وَلَا تُحَمِّلْنَا مَا لَا طَاقَةَ لَنَا بِهِ

وَاعْفُ عَنَّا وَاعْفِرْ لَنَا وَارْحَمْنَا أَنْتَ مَوْلَانَا

فَانصُرْنَا عَلَى الْقَوْمِ الْكَافِرِينَ "

الآية " 285 " سورة "البقرة " "

الحمد لله رب العالمين، والشكر لجلاله سبحانه وتعالى الذي أعانني على
إنجاز هذه

المذكرة، اللهم صلي على محمد وعلى آل محمد وبعد:
فبعد أن أتممت مذكرتي استذكرت الجهود التي تسببت في وصولها إلى
ما هي عليه
اليوم، واجد نفسي في كلمة لا بد أن اذكرها،
وهي أن العمل قد تم على ما هو عليه بفضل الله تعالى أولاً،
وبفضل الذين كانت لهم الأيدي البيض عليه،
وهذه الكلمة أتوجه فيها إلى الله بالدعاء والشكر إلى من أفادني من العلم
حرفاً،

وإلى كل من قصده فأعانني واستنصحته فنصحتني ، وحدثني فصدقته،
دعاء من القلب بأن يجزيه الله عني خير جزاء.
فما كان لمذكرتي أن تخرج إلى النور لولا التوجيه السديد والرعاية
الفائقة التي
شملتني بها الأستاذة " مستاوي حفيظة " ، وكان لملاحظاتها القيمة الأثر
الكبير في إظهار

هذه المذكرة فضلاً عن إشرافها علي وتشجيعها،
حتى أصبح البحث ثمرة يانعة على الرغم من الظروف والأيام العصبية
التي أحاطت بي،
فلها مني جزيل الشكر والامتنان اعترافاً بالجهود العظيمة.
فقد قيل: " من علمني حرفاً ملكني عبداً"
فشكراً لكرمها وجزاها الله خير جزاء.
ونسأل الله التوفيق والسداد.

فارس

الإهداء

إلى من احترقا لينيرا دربي، إلى الذين يعجز اللسان عن
تعداد فضائلهما..

إلى الذي أعطى وضحي، وكان صبره وحرصه
وإصراره نبراسا يضيء مسيرة حياتي والذي الحبيب
أطال الله عمره.

إلى التي بعثت في نفسي الصبر والتفاؤل والأمل
للمضي قدما في تحقيق أحلامي أُمي العزيزة أطال الله
عمرها وشفها و إلى جدتي العزيزة
إلى كل إخوتي وأخواتي خاصة "عبد النور" رعاهم و
الله ونور دربهم إن شاء الله.

وإلى كل الأهل والأقارب والأصدقاء القريب منهم
والبعيد، ولا ننسى طلبة قسم الحقوق،
وكل من ساهم في

انجاز هذا البحث ليخرج إلى النور.

شكرا

مقدمة

مقدمة

إن من أهم أولويات أية دولة حديثة هو تحقيق إدارة فعالة تسهر على تنفيذ السياسات العامة لها، فتقوم على المركزية في مطلع نشأتها وعند استقرار أوضاعها وازدياد حجمها وواجباتها فهي تذهب نحو اللامركزية الإدارية، حتى تتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وذلك بغية تحقيق مشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم عن طريق انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية، وتباشر هذه المجالس اختصاصاتها في نطاق السياسة العامة للدولة وتحت رقابة السلطة المركزية بغض النظر عن استقلاليتها، فهي جزء لا يتجزأ منها وامتداد لها، وتمارس الرقابة الإدارية السلطة المركزية في العاصمة أو ممثليها على مستوى الأقاليم، وقد تباشر هيئات لامركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية أدنى.

إن الصفة الانتخابية لأعضاء المجالس المنتخبة تفرض وضع قيود على أعمالهم تحت عنوان الرقابة الوصائية أي "الوصاية الإدارية"، وذلك لحماية مبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر أعمالهم وتطبيقها تماثيا مع دستور الدولة وقوانينها وتنظيماتها؛ فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية، كما أنها نظام رقابي استثنائي لا يمارس إلا في حالات محددة على سبيل الحصر تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، خلافا للرقابة الرئاسية.

ومسار الرقابة الوصائية في القانون الجزائري ارتبط دوما بطبيعة ومتطلبات كل مرحلة من المراحل التي مرت بها الجماعات المحلية؛ إذ شهدت فترات سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد، توجه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية شديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة، من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة.

لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد، كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية، وذلك من خلال تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق النظام القانوني للجماعات

المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية، ليأتي المشرع فيما بعد بالقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون رقم 07-12 المنظم للولاية كبديل للقانون السابق المتعلق بالجماعات المحلية، يتبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس البلدية، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة الوصائية.

1- أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها:

- ترتبط بأهم القطاعات المؤثرة في المجتمع الجزائري، فالبلدية هي عماد التنظيم الإداري في الجزائر، ولها دور هام ومركزي كونها ترتبط بالمطالب المباشرة لساكني الأقاليم المحلية، إلا أنها تعاني من عدة مشاكل تحول دون فعالية أدائها.
- اهتمام المشرع الجزائري بآلية الرقابة الوصائية كوسيلة لضمان مشروعية أعمال المجالس الشعبية البلدية ومحاولة تدارك النقائص التي أفرزها واقع تطبيق قانون البلدية.
- الرقابة الوصائية تمثل صورة لواقع الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس الشعبية البلدية، وتتجلى أهمية ذلك من خلال العلاقة القائمة بين الهيئات المركزية واللامركزية في الدولة، من حيث مدى استقلالية هذه الأخيرة وحريتها في اتخاذ وتنفيذ القرارات المتعلقة بالشؤون المحلية.

2- إشكالية الدراسة:

إن تركيز الدراسة على نظام الرقابة التي تتولى ممارستها الجهات المركزية (الولاية) على أعمال المجالس الشعبية البلدية وما يثيره هذا النوع من الرقابة من إشكاليات، يضعنا أمام إشكالية رئيسية مفادها:

- هل وفق المشرع الجزائري في وضع الضوابط والأطر القانونية المتعلقة بنظام الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية البلدية، بما يكفل تمتع هذه الهيئات بقدر من الحرية والاستقلال مع إخضاعها في الوقت ذاته لرقابة السلطة المركزية؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية أبرزها:

- فيما تكمن أهداف الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية البلدية، وما أهم أساليبها؟

- ما هي أهم المستجدات التي جاء بها قانون البلدية في ما يتعلق بسلطة الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية؟

- ما مدى انعكاس هذه الوصاية على أعمال المجالس الشعبية البلدية؟

3- أسباب اختيار الموضوع:

من بين الأسباب التي دفعتني إلى اختيار هذا الموضوع:

- الرغبة الشخصية في دراسة الأسباب الحقيقية التي أدت إلى تعثر أداء البلديات، ومحاولة البحث في العلاقة التي تربط الجهات المركزية (الولاية) بالبلديات وأثرها على أداء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر.

- رغبتني في تناول موضوع ذو طابع عملي طالما شغلني كمواطن وكباحث، وهو سوء أداء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر وتردي علاقتها بالمواطنين، ومحاولة فهم مسار التنمية المحلية والأسباب التي تعيق التطور والازدهار على مستوى البلديات.

- أهمية أعمال البلدية المختلفة ذاتها والنتائج المترتبة على مداولاتها له أثر مباشر وعميق على الحياة اليومية للمواطنين، فجاءت هذه الدراسة كمحاولة للوقوف على حجم الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجالس الشعبية البلدية، وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها، من خلال قانون البلدية الجديد، الذي صدر في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة.

4- أهداف الدراسة:

من بين الأهداف التي تطمح لها الدراسة نجد:

- التعرف على مفهوم الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية وطبيعتها القانونية وأهدافها وصورها.

- توضيح آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس البلدية ومجال تطبيقها في ضوء قانون البلدية الحالي.

- تحديد أهم الآثار المترتبة على دراستها من جهة، والكشف عن مدى فاعلية نظام الوصاية على أعمال المجالس الشعبية البلدية من جهة أخرى، من خلال بيان انعكاس هذه الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية من خلال استقراء النصوص الواردة في

قانون البلدية رقم 11-10.

- بيان واقع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية وفقا لقانون البلدية رقم 10-11.

5- منهج الدراسة:

إن طبيعة الدراسة تفرض علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف مختلف آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية الواردة في نصوص قانون البلدية الحالي، وتحليلها من خلال استقراء هذه النصوص وبيان أهم الآثار المترتبة عن الوصاية الإدارية، كما أنه اعتمدنا على المقارنة بين بعض النصوص في المجالات التي استدعت ذلك.

6- صعوبات الدراسة:

ومن بين الصعوبات التي واجهناها نقص المراجع المتخصصة في مجال الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية، والتي كانت في جل المراجع كجزئيات فقط، بالإضافة إلى صعوبة التحصل على القرارات الإدارية المتعلقة بالرقابة على المجالس الشعبية البلدية من طرف الهيئات المحلية.

7- الدراسات السابقة:

يمكن الإشارة إلى الدراسات السابقة حول موضوع البحث:

- رسالة ماجستير للباحث بن ناصر ابو الطيب بعنوان: الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، للسنة الجامعية 2010/2011، وقد تضمنت دراسة الرقابة الوصائية على المجالس البلدية بشكل موسع، وتوصل الباحث من خلالها إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة إعاقة تقدم التنمية الحلية، وذلك بخلاف هذه المذكرة التي تطرقت إلى طبيعة الرقابة الممارسة على أعمال المجالس الشعبية البلدية وآثرها على هذه الهيئات، دون التطرق إلى الرقابة الممارسة على الهيئة والأشخاص.

- رسالة دكتوراه للباحثة فريدة قصير مزياني بعنوان: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بكلية الحقوق، جامعة قسنطينة، للسنة الجامعية 2004/2005، وقد تطرقت فيها إلى الرقابة الوصائية في سياق جزئيات البحث، أين تعرضت فيه إلى مظاهر الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجالس الشعبية

البلدية والولائية، وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية لأنها تهدر الاستقلال المحلي، وهو ذات الأمر الذي حاولنا الكشف والتحري عنه في هذه الدراسة.

8- خطة الدراسة:

لمعالجة الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين؛ خصصنا الفصل الأول لدراسة النظام القانوني للوصاية الإدارية، من خلال مفهومها وخصائصها وأهدافها كمبحث أول، ودراسة أسسها القانونية وأهم أساليب الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية كمبحث ثاني.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة إعمال هذه الرقابة، من خلال التركيز على أوجه الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجالس الشعبية البلدية وطبيعة هذه الرقابة في المبحث الأول، ثم انعكاس هذه الآليات الرقابية على المجالس الشعبية البلدية في المبحث الثاني، إذ يسمح لنا هذا التقسيم بدراسة واقع الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجالس الشعبية البلدية الإيجابية والسلبية على السواء.

الفصل الأول

الفصل الأول

النظام القانوني للوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية البلدية

إن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق، لأن هذا القدر من الاستقلال سيؤدي لا محالة إلى زعزعة وحدة الدولة¹، وتلافيا لمثل هذا الخطر، فإن المجالس المحلية تمنح استقلالا نسبيا يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكولة لها في إشباع الحاجات العامة ووفقا لطبيعة هذه الحاجات، وتتمثل نسبة الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية بخضوعها لرقابة وإشراف السلطات المركزية، أو لإشراف أجهزة محلية أوسع نطاقا من تلك التي تخضع للرقابة، هذه الرقابة هي ما يطلق عليها بالرقابة الوصائية أو "الوصاية الإدارية" في قاموس القانون الإداري، والتي تعد ركنا أساسيا من أركان التنظيم الإداري اللامركزي وتحديدا في الإدارة المحلية، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

وتمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون البلدية، قانون الولاية)، فتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية بدون نص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضا على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين². وبالرغم من استقلال الجماعات المحلية فإن ذلك لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية؛ حيث مهما تمتعت هذه الجماعات باستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة، وطبقا لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري والتنفيذي للدولة.

حيث قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين والذي سندرس من خلاله الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية في المبحث الأول، والإطار القانوني لها في المبحث الثاني.

(1) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة 2، الأردن، 2007، ص 225.

(2) عمار عوايدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 244.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية (البلدية، الولاية) ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، ولكن بتمعن ذات القانون المانح لهذه الهيئات استقلالية، نجد أنه هو ذاته الذي يجعله استقلالا ليس مطلقا بل نسبيا؛ حيث أن هذه الهيئات تمارس سلطاتها المخولة لها قانونيا تحت سلطة و إشراف الإدارة المركزية و هذا ما يعرف باسم الوصاية الإدارية.

وسنحاول من خلال هذا المبحث دراسة الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية من خلال التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية وتمييزها عن بعض الأنظمة المشابهة في مطلب أول، ثم دراسة أهداف الوصاية الإدارية في مطلب ثان.

المطلب الأول

مفهوم الوصاية الإدارية

تعد الوصاية الإدارية ركن من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد و الأهداف، و نظرا للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية نجد تنصيب الأنظمة المختلفة على فكرة الوصاية الإدارية من خلال مختلف القوانين المؤطرة للجماعات المحلية.

و لدراسة مفهوم الوصاية الإدارية لابد من التطرق إلى تحديد المقصود بهذه الأخيرة (فرع أول)، ثم توضيح أهم خصائصها (فرع ثاني)، وكذا تمييزها عن مختلف النظم المشابهة لها (فرع ثالث).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

إن أهم ما يتعرض له فقهاء القانون الإداري هو تحديد المفاهيم والتعريفات بشكل دقيق، ومن هذه التعريفات "الوصاية الإدارية".

فهناك من يعرفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة¹. إن أهم ما يميز هذا التعريف هو تحديده لجهة الوصاية وهو الجهاز المركزي، والجهات الموصى عليها وهي الهيئات اللامركزية، أما الهدف حسب هذا التعريف هو حماية المصلحة العامة، ولم يحدد المقصود من مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، فعدم تقيد هذه السلطات بمنح للسلطة المركزية فكرة الاستقلال مما قد يفرغ فكرة الوصاية الإدارية من محتواها الحقيقي كونها فكرة استثنائية، كما أنه يحدد ويقلل من استقلالية الجماعات القاعدية ويجعلها تابعة لجهة الوصاية مما يعطيها حرية أكبر في اختيار الوسائل والطرق لعملية الوصاية، مما يجعله يتعارض ومعنى الفكرة الحقيقية حيث لا تمارس الوصاية إلا بناء على نص قانوني أو تشريعي واضح ومحدد.

ويعرفها شارل ديسباش بأنها " تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة، من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا، حماية لاستقلال الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة"².

وما يلاحظ على هذا التعريف وإن قام بتحديد طرفي الوصاية والإشارة إلى بعض مهامها فإنه أشار إلى أهم صفة وهي الصفة الاستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص قانوني، إلا أنه لم يبين وسائلها ورغم هذا البيان ولم يذكر رقابة الشرعية كمهمة لهذه الرقابة، زد على ذلك أنه يجعل الرقابة الوصائية مقصورة على الدولة، بالرغم من أنها قد تصدر عن هيئات لا مركزية عليا في مواجهة هيئات لا مركزية أدنى منها.

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا، بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعيتها أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة³.

(1) إسماعيل لعبادي، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2005، ص 89.

2) CHAREL DOUSPACH, *Initiation Administratif*, Dalloz, 2^{ème} édition, Paris, 1972, p.73.

(3) عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار العربي، مصر، 1973، ص 151.

وعرفت أيضا على أنها الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات و رقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها، وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة¹.

من خلال ملاحظتنا لهذه التعاريف نجد أن هناك من وسع في مجالات واختصاصات الوصاية الإدارية مع إعطائها طابع خاص واستثنائي، وهي رقابة من نوع خاص تتقرر لسلطة المركزية علي السلطات اللامركزية، والغرض منها ضمان وحدة الدولة والحيلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية لسياسة العامة التي ترسمها الدولة، وحقوق السلطة الوصائية تشمل إلغاء قرارات السلطات الخاضعة للوصاية وحق التصديق على قرارات هذه السلطات اللامركزية أو إلزامها بمباشرة اختصاصاتها وفقا لتعليمات وتوجيهات السلطة المركزية، ولكن نعيب على هذه التعريفات بأن كل منها قد أهملت عنصر أو عدت عناصر أساسية تشكل في حد ذاتها أساس بناء فكرة الوصاية الإدارية، فمنها من أهمل مبدأ المشروعية أو الملائمة أو الجهات الخاصة بالوصاية أو الجانب القانوني المحدد لها أو الوسائل المستعملة في الوصاية وغيرها.

وما يمكن استخلاصه أن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة هي مجموع السلطات والصلاحيات، التي يمنحها المشرع للسلطات الوصية بموجب القانون، لتمكينها من رقابة أشخاص وأعمال الجماعات المحلية اللامركزية خاصة منها البلدية، باستعمالها حقوق التصديق والإلغاء والحلول، بهدف حماية المصلحتين المحلية والوطنية، واحترام المشروعية والملائمة، والمحافظة على وحدة ترابط الدولة سياسيا و إداريا.

ومما سبق يمكن القول بأن مفهوم الوصاية الإدارية يركز على جملة من الأمور تتمثل في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية، وصدورها عن السلطة المركزية مع إمكانية صدورها عن بعض الجهات اللامركزية، ولها صفة استثنائية تتمثل في عدم مباشرتها إلا بنص، كما يمكن أن تنصرف الوصاية الإدارية إلى أعضاء الهيئات اللامركزية، وبعض أعمالها مع وجود وسائل

1) بكر القباني، "الوصاية الإدارية"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984، ص 100.

معينة لمباشرة هذه الوصاية، كما تستهدف الوصاية الإدارية احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة.

ويتولى ممارسة هذه الرقابة في الجزائر رئيس الجمهورية في حالات محددة، ووزير الداخلية بصفة أساسية لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات، بالإضافة إلى وزير المالية إذا كان موضوع الرقابة ذو أبعاد مالية، وكذلك الوزراء المعنيون بممارسة دورهم الرقابي إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية (الوالي) ممارسة رقابة الوصاية على المجالس الشعبية المحلية¹.

وعلى الرغم من كل هذه التعاريف و الاصطلاحات لابد من القول أنه حدث اختلاف فقهي حول مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية، رغم أنهما يعبران عن نفس المعنى، فأعترض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية، حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها، وبالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية ليست شخصا ناقص للأهلية تمثلها السلطة المركزية التي تراقبها، بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها²، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية، على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثير من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير، ومثل ذلك العقود الإدارية، الملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية، ثم إن الاصطلاح مستقر في فرنسا رغم أن لديهم ما يقابل اصطلاح "الرقابة الإدارية"³.

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

تتميز الوصاية الإدارية بجملة من الخصائص أساس مرجعها استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، ويمكن تحديدها كما يلي:

- (1) بن ناصر بو طيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 33.
- (2) مسعود شيهوب، " المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة "، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، مجلس الدولة، الجزائر، 2003، ص 59.
- (3) عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص 103.

أولاً/ رقابة إدارية :

تباشر الرقابة الوصائية من طرف جهة إدارية متخصصة وتحدث بقرارات إدارية، وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض¹.

ثانياً/ رقابة استثنائية:

تتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة استثنائية وذلك على أساس أنها لا تفترض، على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون، أي أن الاستثناء يكمن في أنها تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة المركزية بمنحها الشخصية المعنوية، وسلطة اتخاذ القرارات في حدود اختصاصها، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل ولو جزئياً عن صلاحياته المقررة في القانون، ولا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا استناداً إلى نصوص قانونية صريحة، لأن المشرع وحده يختص بتقييد صلاحيات الهيئات اللامركزية، وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلاً، فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية لعيب تجاوز السلطة².

ثالثاً/ رقابة خارجية

تتصف بهذه الصفة لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة، فهي عكس السلطة الرئاسية بوصفها داخلية تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، كما يمارسها الرئيس على المرؤوس³.

رابعاً/ رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية و أنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات

(1) فريدة قصير مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2005، ص46.

(2) بكر القباني، المرجع السابق، ص106.

(3) فريدة قصير مزياني، المرجع السابق، ص47.

المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقرها، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح في القانون، تباشر السلطة الوصائية في حدود مضمون فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي رقابة جزئية و مشروطة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية¹.

فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية².

كما هو الحال بالنسبة للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كمثل للسلطة المركزية، وإنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثالث: تميز الرقابة الوصائية عن بعض النظم المشابهة لها

لتحديد تعريف الوصاية بصفة دقيقة ينبغي تمييزها عن الرقابة الرئاسية من جهة، وعن الإشراف الإداري من جهة أخرى.

أولا/ التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية والرقابة الرئاسية:

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الأشخاص الخاضعين لها خضوعا رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية³.

فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس على المرؤوس في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضا، فللرئيس الإداري سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه، وله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصا محلهم في القيام بها⁴.

(1) جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص 32.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 167.

(3) المرجع نفسه، ص 169.

(4) إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2005، ص 100.

وتكمن الصعوبة في التميز بين الرقابتين في أن كليهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق والإلغاء والحلول...إلخ.

غير أن التميز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهميته، وذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو لهيئات عدم التركيز، في العاصمة أو الأقاليم، هي أن يخضع نشاطها -كليا أو جزئيا - لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها فيخضع لسيطرتها، وأن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية¹.

والرقابة الإدارية الوصائية وإن كانت تتفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض الجوانب، إلا أن بينهما اختلافات جوهرية، وهذا ما سنتطرق له في الآتي:

1-نقاط التشابه بين الرقابتين :

نجد أن كلا الرقابتين تمارسهما سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة. تمارس رقابتها على أعضاء و أعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها².

وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لامركزية أدنى منها، كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء، إن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون، أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة³.

(1) جلول عبة، المرجع السابق، ص 21.

(2) مختار بو شيبعة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 186.

(3) عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 87.

2- نقاط الاختلاف:

يرى بعض الفقهاء أن الإختلاف الجوهرى بين الرقابتين يكمن في "سلطة التعديل"، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية ولا توجد في الرقابة الوصائية، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها، أما بالنسبة للرقابة الوصائية فليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه القانون صراحة، وليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بها غيرها، وكل مالها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون، فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل عد ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية.

ولا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه أوامر وتعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة، وذلك أن توجيه الأوامر وواجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد استقلال الهيئات اللامركزية، الذي يعد عنصر أساسيا وركنا مهما في نظام اللامركزية¹.

وقد ذهب جانب من الفقه إلى خلاف ذلك مثل الدكتور عادل محمود حمدي حين قال: "إننا نرى أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية، فهي تتواجد أيضا في الرقابة الوصائية، وإذ كان بعض الشُّرَّاح يرون أن لا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر والإلزام بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوص عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية².

إن سلطة توجيه الأوامر التي تعني حق إصدار أوامر ولها صفة الإلزام غير موجودة في الرقابة الوصائية، فليس للسلطة المركزية أن تأمر الجماعات الإقليمية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إن هي رفضت، لأن الأصل أن هذه الأخيرة هي التي تعمل ابتداء ثم يأتي دور الرقابة الوصائية، فاللامركزية الإقليمية تستلزم الاستقلالية وذلك يستبعد سلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية .

(1) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة 1، الأردن ، 1998، ص 77.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 144.

كما أن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرارا واحدا، فكل من قرار السلطة الوصائية و قرار الجماعات الإقليمية يعتبر قرارا له كيانه و استقلاله، و يترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية، تسري آثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة لا من تاريخ التصديق¹.

وكنتيجة لهذا الاستقلال فإن الجماعات الإقليمية لا تتقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قراراتها، كما أنها تتحمل المسؤولية الكاملة عن قرارها حتى و لو صادقت عليه السلطة المركزية.

إضافة إلى ما سبق يمكن الطعن في كل من قراري الجماعات الإقليمية والسلطة المركزية، والاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حدا، وهو ما لا نجده في السلطة الرئاسية، حيث يعتبر القرار قرارا واحدا².

كما أن الرقابة الرئاسية تمارس داخل هيئة واحدة أي تنظيم العلاقات بين أطراف- الرئيس وتابعيه- ينتمون إلى شخص معنوي واحد، بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين الدولة بصفتها القائمة على أمر المصلحة العامة والأشخاص الأخرى بصفتها محل هذه الرقابة، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص مختلفة ومستقلة عن بعضها.

وخلاصة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة - كأصل عام- لرقابة رئاسية تسلسلية، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثناة من الرقابة الرئاسية، وفي المقابل فإن الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة تتمتع بجانب من الاستقلالية والذاتية، حيث تبقى سيدة نفسها ومالكة زمام نشاطها وقرارها³.

ثانيا/ التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و الإشراف الإداري:

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الوصائية من عدة نواحي، بحيث نجد أن المقصود بالإشراف الإداري هو: مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس

(1) حمدي سليمان سحيماات القبيلات، المرجع السابق ، ص78.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 149.

(3) يوسف سعد الخوري، القانون الإداري العام، الجزء 1، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت ، 1999، ص 117.

الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها¹.

وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب، وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم، وإنما يتقرر لها بمقتضى مالها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية².

فهما يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما، إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بنص قانوني، ويختلفان أيضا من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين³.

وسنبين أهم الفروق بينها من خلال عرض أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري، و هي:

1- سلطة إصدار دوريات و توجيهات غير ملزمة:

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات المنشورات، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات المركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء، وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح ولا تشكل في حد ذاتها ضررا لأحد، لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها وبكيفية تسير هذه المرافق، فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو مصالح الهيئة المركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا⁴.

فسلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية، لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة، ومن جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية

(1) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 104.

(2) المرجع نفسه، ص 105.

(3) عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 90.

(4) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 153.

وتقتضي من المرؤوس إطاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا شكل امتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية¹.

كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأن استقلال الجماعات المحلية لا يبيح توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية، فهذه الهيئات يفترض بحكم اللامركزية نفسها، أنها تتمتع بقدر من الاستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية، فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره، وليس لهذه التوجيهات أية قوة إلزامية وقيمتها استشارية بحتة، وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أو لا تأخذ بها وقرارها بعد ذلك صحيح، ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها².

2- سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني أو تنظيمي:

تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية، محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك، المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون³.

فالنص المقرر للرقابة الوصائية يجب أن يحدد الوسائل التي تستعملها السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات، فإن حدث أن صدر قانون يمنح السلطة العليا حق الرقابة على هيئة لامركزية دون أن يحدد الوسائل التي يجوز لهذه السلطة أن تستعملها لتكتفي بتحديد الغرض من الرقابة⁴.

(1) إبراهيم عبد العزيز شيخة، مبادئ أحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة و النشر، الطبعة 1، بيروت، 1994، ص232.

(2) محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص324.

(3) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 269.

(4) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص106.

3- سلطة التعيين:

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين و التأديب لا يعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية، فإذا نص المشرع على أن تعيين و تأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال و حرية الهيئات اللامركزية¹.

أما إذا كانت قرارات الهيئة اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارس بشأنها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، و يمكن أن تمارس بشأنها الوسائل الوصائية، و ينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين و التأديب ليسا من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري²، و الحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة.

كما أنه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوع من الاستقلالية، و لا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب، و تتمتع الجهة الوصائية بسلطة التعيين الذي يستدعي التبعية الرئاسية و الأعضاء المعينون يظلون تابعين لسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية في مواجهة أعمالها، و من بينها حق الإيقاف والعزل.

أما إذا نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم، يكونون خاضعين للوصاية كالأعضاء المنتخبين.

وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، وإنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 153.

(2) المرجع نفسه، ص 154.

المطلب الثاني

أهمية وأهداف الوصاية الإدارية

تكتسي الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية أهمية بالغة ولعل ما يعكس هذه الأهمية التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية، ولهذا سنتطرق أولاً لأهمية الوصاية الإدارية، ثم نتطرق بعدها لأهدافها .

الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية

تكتسي الوصاية الإدارية أهمية بالغة في عمل الهيئات الإدارية المختلفة فنجد أن الفقهاء والمشرعين قد انتبهوا لأهمية هذه الرقابة، فمنذ بداية القرن 18 دعت الحاجة إلى العدول عن النظام المركزي بصورتيه سواء التقليدية المتطرفة، أو المعتدلة المسماة بعدم التركيز الإداري، إلى الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية كفكرة نظرية وكواقع عملي أيضاً.

وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة، التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد، إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية في كافة القطاعات والبيادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه¹.

إن مبدأ استقلال الهيئات المحلية نسبي في تطبيقه الفعلي، حيث تكون هذه الهيئات مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية لأجل الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية، التي تقوم بإدارتها المحلية²، ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية.

(1) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 24.

(2) المرجع نفسه، ص 24.

وقد تطور دور الوصاية الإدارية بمجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفعالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط بالبحث عن الأخطاء و الانحرافات، بل تجاوز ذلك بالبحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله، ليشمل توضيح سبل التصحيح و التقوق، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصارها على الدور العلاجي¹.

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقيق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن و بأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات البيانات عما يجرى في الواقع².

وكما هو واضح فإن موضوع الرقابة يحتل مكانا إستراتيجيا هاما بين كافة العناصر الخاصة بالعملية الإدارية، بما يجعلها تتأثر بها وتؤثر فيها فمن ناحية لا يمكن للرقابة أن تباشر بمعزل عن الوظائف الإدارية الأخرى، كما لا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت في الواقع كما هو مخطط لها دون أن تكون رقابة فاعلة يمكن من خلالها الوقوف على مدى تحقيق الأهداف الموضوعية.

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

تتعدد وتتوغل أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها، بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة³.

(1) إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013، ص 68.

(2) المرجع نفسه، ص 69.

(3) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 22.

ويمكننا إجمال الوصاية الإدارية في محاور ثلاثة حسب الزاوية المنظور إليها والأهداف التي تسعى إليها هذه الوصاية، وهي كالتالي :

أولاً/ الأهداف الوصاية الإدارية:

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

- 1- **التأكيد على وحدة الدولة الإدارية:** فإن الاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها، والذي يعتبر أحد دعائم اللامركزية الإقليمية، ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إدارياً وسياسياً، وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكيك الدولة¹.
- 2- **تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة:** من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة، وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك وماسبتول أنه على الدولة التحقق من حصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية².
- 3- **كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها:** ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.
- 4- **كشف الانحراف الإداري:** أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.
- 5- **الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها:** وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها، وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

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

(2) عمر صدوق، المرجع السابق، ص 28.

6-التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة: وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسات العامة للدولة من جهة، و على التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة¹.

ثانيا/ الأهداف السياسية:

تتلخص هذه الأهداف فيما يلي :

1- **الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة:** وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، بالتالي فإن دور الوصاية الإدارية هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة².

2- **حماية المصالح المحلية:** فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها، خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات، وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها³.

3- **التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها:** وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية، فلا بد على الإدارة الالتزام بالقوانين والتنظيمات عند أدائها لمهامها وفي حالة مخالفتها فيعتبر تصرفها غير مشروع.

4- **ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم:** ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف استعمال هذه الحقوق و الامتيازات⁴، مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد، ومن

(1) عمر صدوق، المرجع السابق، ص 29.

(2) علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2002، ص 227.

(3) إبتسام عميمور، المرجع السابق، ص 74.

(4) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 24.

هنا تبرز أهمية ودر الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز و الحد من الانحراف في استعمال السلطة.

ثالثا/الأهداف المالية:

طبقا للنصوص التشريعية، تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي، وهو على غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقا وإنما يخضع هو كذلك للرقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية تحقيقها في الجانب المالي ما يلي :

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

2- **عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية:** فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها.

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقصد العامة، بهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المتخلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة¹.

وتحقق الوصاية الإدارية في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية، فقد تضمن هذه الرقابة أن تقي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

¹ عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010، ص17.

المبحث الثاني

الإطار القانوني للوصاية الإدارية

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى الإطار القانوني العام للوصاية الإدارية، مع إعطاء مثال عن مدى تجسيد المشرع لهذا المبدأ.

المطلب الأول

الأساس القانوني للوصاية الإدارية

إن الأساس القانوني لكل قرار أو مبدأ قاعدة قانونية يرتكز عليها في مواجهة الغير وهو الأمر نفسه بالنسبة للوصاية الإدارية، والتي تركز على عديد العناصر التي سنتطرق إليها من خلال الأسس العامة كفرع أول ومبررات الوصاية الإدارية كفرع ثاني.

الفرع الأول: الأساس العامة للرقابة الوصائية

إذا كان من المسلم به أن للإدارة الحق في سحب و إلغاء وتعديل قراراتها الإدارية غير المشروعة أو غير الملائمة، فإنه من الضروري تحديد الأساس القانوني لهذا الحق لما له من نتائج هامة تؤثر في تنظيم حدود هذا الحق للإدارة وتحديد مجاله ونطاقه.

أولا/ الآراء الفقهية حول الأسس القانونية:

تعددت الآراء في هذا الشأن فاستند البعض إلى عدم تمتع القرارات الإدارية بالحجية القانونية مما يعطي للإدارة حق الرجوع فيها، في حين علل آخرون بأن القرار غير المشروع يكون مهدد بالإلغاء عن طريق القضاء إذا طعن فيه صاحب المصلحة، ولما كان هذا الطريق ممنوع على الإدارة ذاتها فإنه يكون من حقها الرجوع في هذا القرار لموازنة حق ذوي المصلحة في الطعن فيه أمام القضاء، بينما ذهب رأي إلى تأسيس حق الإدارة في الرجوع عن قراراتها إلى السلطات الرئاسية لتقويم وتصحيح وتوجيه وأمر، وأخيرا يتجه رأي إلى تأسيس الرقابة على فكرة المصلحة العامة وحدها بالإضافة إلى مبدأ المشروعية¹.

(1) سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري، نشأة المعارف الإسكندرية ، مصر، 2004، ص108.

ثانيا/مبدأ المشروعية كأساس قانوني:

وتعني مبدأ المشروعية تطابق كل تصرفات الهيئات المحلية مع أحكام القانون، بحيث تلتزم لأوامره واجتناب نواهيه، وفي هذا ضمانة أساسية تحمي الأفراد من استبداد الإدارة¹. والرأي الراجح هو أن مبدأ المشروعية وحده هو الأساس القانوني لممارسة الإدارة حق الرجوع في قراراتها، فبمقتضى هذا المبدأ يجب على الإدارة عند إصدارها لقراراتها أن تتقيد قبل كل شيء بالقانون، وتبعا لذلك فإن عليها من باب أولي إذا هي خالفته وحادت عنه أن تحترمه وذلك بأن ترجع في هذه القرارات المخالفة للقانون، وعليه يكون للجهة الإدارية العليا لما لها من سلطة رئاسية، بل ويجب عليها من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أصحاب المصلحة، إبطال القرار المخالف للقانون الذي أصدرته السلطة المرؤوسة الخاضعة لإشرافها، كما أن لمتخذ الإجراء بل يجب عليه من تلقاء نفسه أو بعد طلب أصحاب الشأن أن يرجع عن إجراء فور معرفته أنه غير شرعي وبالتالي يعد باطل².

كما تلتزم الإدارة أيضا بالحرص على أن تظل قراراتها متفقة مع القانون، فإذا ما لحقها بعد صدورها عيب قانوني، كان عليها الرجوع عن هذا القرار نزولا عند مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون³.

إن هذا القدر من حرية هذا التصرف الممنوح للإدارة، والذي يجعلها في حل من وجود مسائل مفروضة عليها هو ما يسمى " السلطة التقديرية للإدارة"، وهو واحد من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة بهدف تحقيق أهدافها، و لكنه امتياز تمارسه الإدارة في نطاق مبدأ المشروعية من حيث الهدف دون الوسيلة، لأن الهدف يضل دائما واحدا لا خيار للإدارة فيه فهو محدد سلفا في النظام القانوني للدولة ومرتبط في الواقع بالزمن من وجود الدولة⁴، إذ أن الأصل في الرقابة الإدارية أن تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة، أما القرارات المشروعة فإنها ليست محل لهذه الرقابة حتى ولو كانت غير ملائمة، ولكن للإدارة في هذه الحالة الأخيرة أن

(1) رفعت عبد سيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة التنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003، ص244.

(2) سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص109.

(3) المرجع نفسه، ص 110.

(4) فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري: بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص93.

تصدر قرارات إدارية جديدة لتتوافق تصرفاتها مع ما يستجد من ظروف، تطبيقاً لقاعدة وجوب ملائمة الإدارة لقراراتها مع الظروف الجديدة، ولذلك فالأصل أن نطاق ومجال الرقابة الإدارية تقتصر على القرارات غير المشروعة فحسب¹.

الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية

تقوم الوصاية الإدارية على أساس تبعية الوحدات اللامركزية للسلطة المركزية والخضوع لرقابتها، وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يكاد يخرجها عن كيان الدولة، وخضوعها للرقابة هو أولاً وأخيراً صيانة لمبدأ المشروعية و احترام القانون، وحماية المصلحة العامة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، وهو ما يمثل في مجموعه المصلحة الوطنية².

أولاً/ احترام مبدأ المشروعية:

يعني مبدأ المشروعية تطابق كل تصرفات الهيئات المحلية مع أحكام القانون، بحيث تلتزم بالامتثال لأوامره واجتتاب نواهيه، وفي هذا ضمانة أساسية تحمي الأفراد من استبداد الإدارة، ولكن ما الذي يضمن خضوع الهيئات المحلية لمبدأ المشروعية؟

لاشك أن إفلات الهيئات المحلية من أي رقابة تمارسها السلطة المركزية يمكنها من أن تتجاوز -دون رادع- حدود اختصاصاتها وأن تتصرف على وجه غير مشروع³، كما هو الأمر الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون، وذلك بمعناه الواسع الذي لا يقتصر على القانون العادي وإنما يتسع ليشمل مختلف القواعد القانونية أياً كان مصدرها وشكلها، ومن أهم هذه القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخص المعنوي.

وعليه فإن الهدف الأساسي للرقابة الإدارية هو ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي يجب أن تلتزم به الهيئات المحلية في جميع أعمالها، إذ يجب عليها احترام القانون و الالتزام بقاعدة

(1) فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، 1983، ص 101.

(2) حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص 19.

(3) رفعت عبد سيد، المرجع السابق، ص 244.

التخصص سواء بالنسبة للامركزية الإقليمية التي نحن بصدد دراستها (البلدية) أو اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)¹.

ويمكن لجهة الرقابة الإدارية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية بما تملكه من رقابة إدارية على مشروعية أعمال هذه الهيئات اللامركزية مما يجعل الرقابة الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات اللامركزية.

والخضوع لقاعدة التخصص لا يعني سوي التزام دائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانونا مع الإمتناع عن تجاوز هذه الدائرة أي نطاق هذه الأغراض².

وعلى ذلك لا يجوز لهيئة لامركزية احتراماً لتخصصها في المسائل المحلية و التزاماً به، أن تتجاوز نطاق هذه المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى.

ثانياً/ حماية المصلحة العامة:

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المصلحة العامة، من خلال نشاطها إذ بحوزتها الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرارات الصحيحة، التي تصب في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية و مصلحة المواطنين، على أساس أن المصلحة العامة تشمل وتتألف من مجموع المصالح الوطنية والمصالح الإقليمية و المرفقية والمصالح الفردية³.

كما تهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة المحلية، وكذا تحقيق التعاون والتكامل، حيث يسمح هذا النظام للسلطة المركزية بالتدخل للمساعدة والمساهمة، عند عجز السلطات اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية⁴.

(1) حسينة شاوش إخوان، الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012، ص 29.

(2) فؤاد صالح، المرجع السابق، ص 102.

(3) المرجع نفسه، ص 103.

(4) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 243.

ثالثا/حماية مصلحة الهيئات اللامركزية :

تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية مصلحة الأشخاص اللامركزية في مواجهة ممثليه وذلك في حالة إهمالهم أو عجزهم عن حماية مصالح أو أموال الشخص اللامركزي أو في حالة انحرافهم عن أداء مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون¹.

رابعا/ حماية مصلحة المواطنين :

تستهدف الرقابة الإدارية حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات المحلية أو عدم التزام الحياد والإنصاف و اتجاهها نحو التعسف و الاستبداد بحقوق و حريات المواطنين، إذ أن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات المحلية بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني، فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية تساوي وفرض التكامل الإداري².

المطلب الثاني**أساليب الوصاية الإدارية**

تتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة شديدة نسبيا و واسعا وفعالة، وبالتالي تتجلى مظاهر هذه الرقابة في مجالات ثلاث رقابة على الأشخاص، رقابة على الهيئة، رقابة على الأعمال.
الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

إن استقلالية المجموعات المحلية لا تمنع قانونا السلطة المركزية من ممارسة الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير على المستوى المحلي، فتتمثل أهم المظاهر الرقابية الإدارية على الأشخاص و الأفراد القائمين على الوحدات اللامركزية في ما يلي³:

1- **توقيف العضو بهيئات الإدارة المحلية لمدة محددة عن ممارسة المهام:** وذلك حسب ما نصت عليه المادة 43 من القانون رقم 10/11، والتي تنص على: ((يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

(1) فؤاد صالح، المرجع السابق، ص 103.

(2) فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قربي، الجزائر، 2003، ص 140.

(3) حسينة شاوش إخوان، المرجع السابق، ص 32.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية¹.

2- الإقصاء لأسباب حددها القانون: يكون نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، وذلك حسب نص المادة 44 من نفس القانون والتي تنص على: ((يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. يثبت الوالي هذا الإقصاء بقرار²)).

3- الاستقالة التلقائية : تكون نتيجة التغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، حسب نص المادة 45 من نفس القانون والتي تنص على: ((يعتبر مستقila تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

وفي حالة تغيب المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك³.

الفرع الثاني: الرقابة على الهيئة

يقصد بها الرقابة التي تباشرها السلطة الإدارية المركزية على هيئة الشخص اللامركزي، وعليه تكون لها حق حل المجلس، ويقصد به الإعدام القانوني للمجلس وتجريد الأعضاء من صفتهم (كمنتخبين)، ونظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تم ضبطه من حيث الجهة المختصة بممارسته، تملك السلطة المركزية أيضا حق دعوة المجلس للانعقاد في دورة استثنائية وتساهم في دعمه ماليا في حالة العجز، فحال المجلس لا يمس الشخص اللامركزي، بل يقتصر على أعضاء المجلس⁴.

(1) المادة 43، من القانون رقم 10/11، المؤرخ في: 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة سنة 2011.

(2) المادة 44، من القانون رقم 10/11.

(3) المادة 45، من القانون رقم 10/11.

(4) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010، ص 40.

الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال

تتمثل في الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية على القرارات التي تصدرها الهيئات اللامركزية، وتعد أهم أنواع الرقابة الوصائية وهي تباشر على الأعمال الإيجابية للهيئات اللامركزية إذ تخضع للتصريح أو تصديق أو الإلغاء أو الحل.

أولا/ التصريح :

يجب على الهيئات اللامركزية استئذان السلطة المركزية قبل القيام بالتصرف، ورقابة التصريح أو الحصول على إذن مسبق من السلطة الإدارية المركزية المختصة وتتم إلا بالنسبة للأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر، حيث نصت المادة 109 من قانون البلدية رقم 10-11 على: ((تخضع إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية إلى الرأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي ولا سيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية و التأثير في البيئية))¹، وتعتبر رقابة التصريح رقابة سابقة لأنها توجه إلى مشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها².

ثانيا/ التصديق :

أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، والتي قد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون.

ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة على تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا، أما المصادقة الضمنية فتكون عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها³.

ثالثا/ الإلغاء :

إن مقتضيات النظم اللامركزية تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية، وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي و الجهاز

(1) المادة 109، من القانون رقم 10-11.

(2) فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 142.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2007، ص 180.

المحلي، عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعيوب من عيوب المشروعية¹. وتقوم السلطة المختصة بإلغاء قرار الهيئة المحلية من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، ويشترط في الإلغاء أن لا يكون جزئيا لأن الإلغاء الجزئي يعد تعديلا لقرار الهيئة اللامركزية، وإذا لم تتم سلطة الرقابة بإلغاء القرار الصادر عن اللامركزية في المدة المحددة يصبح القرار نهائيا حتى ولو كان غير مشروع².

رابعاً/ الحلول :

ويمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل محل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي - أصلا- من صلاحيات و اختصاصات هذه الأخيرة³. ولما كان الحل من أخطر السلطات المخولة لسلطة الوصاية تجاه الوحدات المحلية، فإن الأمر استدعى تقييده بشروط تكفل وتضمن استقلال الهيئات اللامركزية، وهو ما يتمثل أساسا في ما يلي⁴ :

1- لا حلول إلا إذا ألزم القانون الإدارة اللامركزية للقيام بعمل معين، كما هو الحال بالنسبة للنفقات الإلزامية.

2- تقاعس و امتناع الإدارة اللامركزية رغم أذارها وتنبهها للقيام بذلك العمل.

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلو للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص74.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 181.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 75.

(4) فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 144.

الفصل الثاني

الفصل الثاني

إعمال الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية البلدية

تلعب الجماعات المحلية دورا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية انطلاقا من حجم الصلاحيات و الاختصاصات الموكلة لها، والتي ترتبط من حيث مدى اتساعها بالمعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الدولة، حيث يأخذ المشرع الجزائري في توزيع الاختصاصات بمبدأ إطلاق الاختصاص إلا ما استثني بنصوص قانونية منتها في ذلك الأسلوب الفرنسي القائم على اختصاص المجموعات المحلية، وهو المبدأ الذي لازال يعتمده المشرع في ظل قانون البلدية الحالي.

ولتتمكن المجالس المحلية من ممارسة صلاحياتها لابد أن تتمتع بحرية واسعة للتدخل في مجالات عملها، من خلال تمتعها بسلطة المبادرة، وعدم خضوع أعمالها لتعديل فهي تتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصها عن طريق المداولات، كأداة قانونية تمارس بها السلطة التقديرية في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في القانون، إلا أن هذه الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية ليست بمطلقة فتخضع إلى رقابة وصائية صارمة من طرف السلطة المركزية -الوالي و وزير الداخلية-، تقع على الأعمال الإيجابية والتي تمارسها من خلال تقنيات التصديق والإلغاء، كما تمارس أيضا رقابتها على الأعمال السلبية بواسطة الحلول. وبهذا يكون المشرع قد سار باتجاهين متعارضين¹، فمن ناحية قد وسع من اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة، ومن ناحية أخرى أخضعها لرقابة شديدة تترجمها النصوص القانونية ويؤكددها تعدد الوسائل الرقابية التي تبناها المشرع لتوسيع مجال تدخله في الشؤون المحلية من خلال قانون البلدية (المبحث الأول)، الأمر الذي تولد عنه جملة من الانعكاسات السلبية على دور المجالس المحلية في النهوض بأعباء التنمية المحلية (المبحث الثاني).

(1) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص85.

المبحث الأول

طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية

إن ديمقراطية المجالس البلدية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب، بل يجب أن تكتمل بمبدأ آخر، والمتمثل في حريتها في ممارسة أعمالها الإيجابية، من خلال المداوولات الموافقة عليها أغلب الأعضاء، التي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق¹، إذ اتفقت مع القوانين والنصوص التشريعية أو إلغائها، في حال مخالفتها للقوانين والتنظيمات (المطلب الأول)، كما يمكن للجهات الوصية الحلول، بدل المجلس في حال إهماله أو عجزه عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الرقابة على الأعمال الإيجابية

تقوم المجالس البلدية بالأعمال التي تدخل ضمن نطاق اختصاصها، عن طريق المداوولات كآلية للتسيير المحلي، والتي يسري العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل السلطة الوصية على إقرار هذه الأعمال التي ستقوم بها المجالس البلدية عن طريق سلطة التصديق (الفرع الأول)، كما منح القانون هذه السلطة حق إبطال أو إعدام هذه المداوولات الصادرة عن المجالس البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المصادقة

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى مفهوم التصديق ثم نتطرق إلى إعمال التصديق في التشريع الجزائري من خلال قانون البلدية رقم 11-10.

أولا/ مفهوم التصديق:

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز

1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 72.

تنفيذه¹، كما أنه إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت، سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ². ويخضع المشرع عادة بعض قرارات الهيئة اللامركزية، لوصاية التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض، أو الفعلية كنقل الملكية والمبادلات العقارية.

ويعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تتقرر إلا بنص، فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصديق أن لا يكون جزئياً، فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً لقرار الهيئة وهي لا تملكه³، حيث لا يجوز لسلطة الوصاية أي إضافة إلى القرار، كما لا يجوز لها أن تعلق موافقتها على تحقيق شرط واقف أو فاسخ.

والتصديق إما أن يكون صريحاً أو ضمناً، فيكون ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معينة دون إقرارها أي مصادقة عليها، فإذا التزمت الصمت خلال هذه المدة التي حددها القانون يكون قرار مصادق عليه ضمناً⁴. كما أن تحديد ميعاد معين تلتزم به الجهة الوصية لمباشرة عملية التصديق له أهمية بالغة، لأن عدم تحديد ميعاد التصديق من جانب السلطة الوصائية من شأنه أن يمس بمبدأ حرية و استقلال الهيئة اللامركزية⁵.

إن السلطات المركزية إذا صادقة على قرار لأحد المجالس المحلية فليس يعني أن القرار يعتبر صادراً عنها، بل ينسب للمجلس المحلي الذي أصدره، وهو من الناحية القانونية قرار كامل وكل ما فعلته السلطات المركزية هو أنها قالت (لا مانع لدي)⁶.

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 107.

(2) فؤاد صالح، المرجع السابق، ص 108.

(3) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 141.

(4) خالد القباني، المرجع السابق، ص 104.

(5) عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 103.

(6) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 109.

فالتصديق هو عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية، بمعنى أن السلطة الوصائية لا تعتبر شريكة في إصدار العمل -القرار- اللامركزي، فلا يجوز إذا لسلطات الإدارية المركزية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات البلدية وقت التصديق عليها، لأن أي محاولة تعتبر حلولا من قبل سلطات الوصاية، وهو مخالف لنظام وطبيعة الوصاية.

ثانيا/ المصادقة في التشريع الجزائري:

تقوم الجهات الوصية بالرقابة على قرارات المجالس الشعبية البلدية، وذلك من خلال المصادقة على بعض القرارات، قبل القيام بتنفيذها، لأن المشرع الجزائري قد نص على هذا النوع من الرقابة، في كل من الأمر رقم 67-24، وقانون البلدية رقم 90-08، وقانون البلدية رقم 11-10، وللمصادقة نوعان مصادقة ضمنية ومصادقة صريحة.

1/ المصادقة الضمنية:

نصت المادة 107 في فقرتها الأولى من الأمر رقم 67-24، على أنه: ((تنفذ قرارات مداوات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرون يوما من إيداعها لدى دار الولاية))¹. وهذا يعني أن المداوات التي تم إيداعها لدى دار الولاية، ومضت عنها 20 يوما تعتبر مصادق عليها، ويشرع المجلس في تنفيذها، وقد أكد المشرع ذلك أيضا في القانون رقم 90-08 في نص المادة 41 منه: ((تنفذ المداوات بحكم القانون بعد خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية))²، حيث يتضح أن المشرع قد اشترط في هذا القانون المصادقة على أعمال المجالس البلدية.

وما يلاحظ هنا أنه قد تم تقليص المدة من 20 يوما إلى 15 يوما، ولكن المشرع عاد ومددها إلى 21 يوما من خلال نص المادة 56 من قانون البلدية 11-10: ((تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة لتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية))³.

(1) المادة 107، من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 13 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 6، سنة 1967.

(2) المادة 41 من القانون رقم 90-08، المؤرخ في: 07/04/1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة سنة 1990.

(3) المادة 56 من القانون رقم 11-10 .

فالمصادقة الضمنية بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي تعتبر كقاعدة عامة، إلا أنه هناك بعض المداولات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتنفيذها إلا بعد المصادقة عليها صراحة، وتتمثل هذه المداولات في المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استقاء القيد الزمني.

ومثال ذلك مداولة المجلس الشعبي البلدي في جلسة يوم: 2013/04/07 ببلدية بآبار ولاية خنشلة والتي كان موضوعها المصادقة على تعيين الأستاذ ساسي نبيل محامي معتمد لدى مجلس الدولة والمحكمة العليا والأستاذة عالية صافية محامية معتمدة لدى المجلس، للتكفل بمهمة الدفاع عن مصالح البلدية أمام مختلف الجهات القضائية وتقديم الاستشارات القانونية لذلك للفترة الممتدة من: 2013/02/01 إلى غاية 2013/12/31، حيث أن أعضاء المجلس البلدي 19 و الحاضرين جميعهم، قد صادقوا على موضوع المداولة بالإجماع، أُحيلت على السلطة الوصية للمصادقة عليها، و لكن لم يتم ذلك في الآجال المحددة، وعليه تم تنفيذ مضمون المداولة بقوة القانون بعد مضي 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية¹، ويعد البطلان في هذه الحالة نسبيا وليس بقوة القانون، وللوالي الحق في إثارته متى أكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل².

2/ المصادقة الصريحة:

تنص المادة 57 من القانون رقم 10-11 على أنه: ((لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- 1- الميزانيات و الحسابات.
- 2- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- 3- اتفاقيات التوأمة.
- 4- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية))³.

والواضح من نص هذه المادة أن المشرع قد حصر بعض المداولات التي تحمل في موضوعها خطورة كبيرة، وأقر بأنه ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي.

(1) أنظر الملحق رقم 01، ص 57.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 137.

(3) المادة 57 من القانون رقم 10-11.

فالميزانية هي أمر بالغ الخطورة وهي تتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية، ومن جهة أخرى بالخزينة العامة، لذا وجب أن تدرس جيدا مداولة المجلس التي صادق فيها على الميزانية ومن جميع الجوانب وذلك من خلال التدقيق في الأرقام و الحسابات.

ومثال ذلك مداولة المجلس الشعبي البلدي في دورته العادية الخامسة ليوم: 2013/12/22، بلدية ششار ولاية خنشلة، والتي كان موضوعها المصادقة على المساهمة البلدية السنوية لدى صناديق الخدمات الاجتماعية لعمال البلدية وترقية السكن والتقاعد المسبق بنسبة 03 %، حيث أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين والبالغ عددهم 16 عضوا، قد صادقوا على موضوع المداولة، ب: 13 صوتا بالموافقة، مع امتناع 3 أعضاء، وتم المصادقة عليها من طرف الجهة الوصية تحت رقم: 14/15 بتاريخ: 2014/01/13 بمصادقة صريحة من طرف رئيس الدائرة¹، باعتباره سلطة وصية بتقويض من الوالي.

كما تمتد الخطورة أيضا للمداولة المتضمنة قبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية، وهذا الأمر لا بد من التحقيق في مصدر الهبة وما يوجد ورائها من نوايا، حتى يتم التأكد من خلوها من أية شبهة قد تثار في هذا الجانب²، وذات الأمر ينصرف إلى اتفاقيات التوأمة طالما أيضا هي الأخرى تضم طرفا أجنبيا، فمن حق الوالي باعتباره ممثلا للسلطة أن يحقق في بنود الاتفاقية ويفحصها من جميع الجوانب، وما يجعله لا يمس أبدا بسلطة المجلس الشعبي البلدي، وتظهر كذلك واضحة فيما يخص التنازل عن الأملاك العقارية أو اقتنائه أو تبادله كحالة جديدة، وذلك بغية الحفاظ على الوعاء العقاري وإضفاء الشرعية على المعاملات العقارية مما يستوجب المصادقة الصريحة³.

والواضح من خلال نص المادة 57 أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلا للدولة⁴، وإن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر. لكن يمكن أن تتقلب المصادقة الصريحة إلي مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع بثلاثين يوما⁵، وذلك واضح من خلال نص

(1) أنظر الملحق رقم 02، ص 58 .

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 288.

(3) المرجع نفسه، ص 288.

(4) المرجع نفسه ، ص 288.

(5) المادة 58 من القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتضمن القانون البلدي، الجريدة الرسمية، العدد 37.

المادة 58 من قانون البلدية، وبهذا يكون المشرع قد وضع حدا لمسألة عدم تحديد أجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة، وإن أول ما يلفت انتباهنا هو أن المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة لمصادقة الجهات الوصية، وذلك بالنظر إلى المادة 42 من القانون رقم 90-08 حيث نجد أن المشرع قد قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة اتفاقيات التوأمة، وحالة قبول الهبات والوصايا، وحالة التنازل عن الأملاك العقارية، غير أنه لم يشر إلى حالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، وهو ما يطرح إشكالية مصير المداولات التي يكون موضوعها إنشاء مؤسسات رغم أن قانون البلدية، يمنحها الحق في إنشائها، وذلك من خلال نص المادة 153 من قانون البلدية رقم 11-10.

كما وضع القانون قاعدة عامة بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة (القرارات التنظيمية)، حيث نص من خلال الفقرة الأولى من المادة 99 على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها إلى الوالي¹.

الفرع الثاني: الإلغاء

تمتلك الجهات الوصية الحق في إلغاء أعمال المجالس الشعبية البلدية، وهو إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قرار صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة²، حيث سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى مفهوم الإلغاء ونحاول التطرق إلى تطبيقه في التشريع الجزائري.

أولا/ مفهوم الإلغاء :

هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا قرار صادر عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس بالمصلحة العامة أي يخالف الشرعية أو الملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية³.

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 138.

(2) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع الجزائر 2010.

(3) بكر القباني، المرجع السابق، ص 164.

والأصل أن الإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم اتفاق قرار هيئة لامركزية مع مبدأ الشرعية أو المصلحة العامة، كما يجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطا ومجردا، فليس لها إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عنه، ولا يجوز أن يكون جزئيا فهو يعني التعديل، وهي ليس لها الحق أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل مالها هو الرفض أو القبول بالجملة¹. وتعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية قائمة وتامة وذات فعالية، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء انتزاع هذه الفعالية، و إزالة آثاره القانونية التي رتبها ذلك القرار.

ثانيا/ الإلغاء في التشريع الجزائري:

يبين قانون البلدية أن هناك مداوات باطلة بطلانا مطلقا، و هناك مداوات باطلة بطلانا نسبيا وهو ما سنتطرق إليه.

1/ المداوات الباطلة بطلانا مطلقا:

تعتبر المداوات الواردة في نص المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10 باطلة بطلانا مطلقا بقوة القانون²، بما يعني أنها تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني وهي المذكورة كالاتي:

أ- المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات: فالواضح من خلال هذه الفقرة، أن المداوات التي لا تكون مخالفة للقوانين بمفهومه الواسع سواء أكان دستورا أو قانونا أو تنظيما، فإن هذه المداوات تكون باطلة بقوة القانون، فالمشرع قصد من إبطال هذا النوع من المداوات، هو الحفاظ علي مبدأ المشروعية و ضمانا لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة، وهي حالة سبق وأن أشار إليها المشرع في قانون البلدية والولاية لسنة 1990 من خلال نص المادة 45 فقرة 2 والتي استعمل العبارة التالية³: ((المداوات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2 و 3 و 9 والقوانين والتنظيمات)).

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 109.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 138.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 289.

ب- **المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها:** وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قوانين الجماعات المحلية البلدية والولاية، خاصة وأن المجالس الشعبية تضم مجموعة متنوعة من الأعضاء المنتخبين ينتمون إلى أحزاب مختلفة، مما يجعلهم يتخذون من حرية الرأي والتعبير ذريعة للمساس برموز الدولة، وهي ثوابت وطنية لا يمكن المساس بها.

ت- **المداولات التي تمس باللغة العربية:** ويتجه المشرع في تشديد استعمال اللغة العربية، فهو من جهة ألزم المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 53 بأن يعقد مداولته باللغة العربية وتحرير مداولته بذات اللغة، ثم عاد ورتب البطلان على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية، ولاشك أن المشرع قصد المحافظة على اللغة الرسمية للدولة¹.

ونلاحظ أن المشرع قد تغاضى عن المداولات التي تكون مخالفة للشكل و الإجراء، إذ أن اجتماع المجلس الشعبي البلدي محدد من حيث المكان و الزمان ومحكوم بإجراءات، فإذا تداول الأعضاء خارج المكان فلا يصح وصف و اعتبار ما وصلوا إليه بالمداولة، وقد ورد ذكره في المادة 44 فقرة 3 من القانون رقم 90-208²، ولم يحددها في نص المادة 59 ونشير إلى أن المشرع حملّ الوالي سلطة إبطال المداولات غير المطابقة، للقوانين و التنظيمات بقرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 59 من قانون البلدية 10-11 ولم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان كقاعدة عامة، لأن ما بني على باطل يبقى باطل³.

2/ البطلان النسبي:

طبقا للمادة 60 من القانون رقم 10-11 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدية قابلة للإبطال، إذا كان موضوعها يمس مصالح شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي البلدي بما فيهم رئيس المجلس، وهذا دعما للنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري⁴، وتحقيقا للمصالح العام، سواء تعلقت المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حقهم كوكلاء، والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290.

(2) عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، المرجع السابق، ص 20.

(3) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 139.

(4) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001، ص 42.

المجالس وحيادها، ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح المتعلقة بكل عضو من أعضاء المجلس، التصريح بذلك لرئيس البلدية، كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجهه في وضعية تعارض مصالح متعلقة به إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي¹.

وتبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية رقم 10-11 بقرار معلل يصدره الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكن من جهة أخرى لم يشر إلى المدة المصرحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 45 من القانون رقم 08-90 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة.

وهذا يعتبر مساس باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز السلطة الوصاية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية.

وفي المقابل لجهة الوصاية حق إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها، حيث أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، وهي إضافة جديدة في القانون رقم 10-11، رغم كون التظلم لم يحدد طبيعته هل هو تظلم ولائي أم رئاسي، إذ يعد بمثابة مجال للحوار يساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي و الوالي في أجال معقولة²، ونظرا للاستقلال القانوني للبلدية من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية و تأكيدها لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي قضائيا، وذلك برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا³.

وطبقا لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08-09، فإن المنازعات التي يكون الوالي طرفا فيها و الحكم الصادر من طرف المحكمة الإدارية يكون قابل للطعن الاستئناف أمام مجلس الدولة⁴، إلا أنه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداولة، وهو الحق الذي كرسه القانون رقم 08-90: ((وهو أمر ضمن

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 139.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 193.

(3) محمد الصغير بعلي، دعوى لإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 65.

(4) المادة 800، القانون رقم 08/09، المؤرخ في 25/02/2008، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية

العدد 21، الصادرة سنة 2008.

جهة))، يعتبر المشرع البلدية إطار لمشاركة المواطنين في سير الشؤون العامة، تجسيدا لأحد أهم المبادئ التي يقوم عليها اللامركزية، في حين يتراجع المشرع عن منح هذا الحق في القانون الحالي.

المطلب الثاني

الرقابة على الأعمال السلبية

الأصل أن استقلال الهيئات المحلية يكون في اختصاصاتها القانونية التي تمارسها ابتداء، وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال التي تمارس بها صلاحيتها إلا أنه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل السلطة الوصية الحول محل الهيئات المحلية و القيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها، وبما أن رقابة الحول هي سلطة استثنائية قبل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية عمد المشرع إلى إحاطتها بجملة من الضمانات و الشروط، ونظرا لخطورة سلطة الحول على استقلالية الجماعات المحلية تم إعمالها قانونا ووفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون البلدية، ولدراسة سلطة الحول لابد من تعريف الحول (فرع أول)، وكيف تم تطبيق هذه السلطة في التشريع الجزائري (فرع ثاني).

الفرع الأول: مفهوم الحول

هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال، فهي لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات، أو إهمال القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا التي يقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية سيرا حسنا¹.

وهذه الرقابة تتمثل فيما يسمى بآلية الحول أي حلول السلطة الوصية محل السلطة اللامركزية، في اتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة المحلية لحساب وعلى مسؤولية السلطة اللامركزية.

ويعتبر الحول أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية، وقد تطور مفهوم الرقابة الوصائية عبر الزمن، ولم يبقى

(1) محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 25، مصر، 1985، ص313.

على مفهومه التقليدي وبحسب هذا المفهوم المتطور لم تعد السلطات المحلية هي وحدها التي تحتكر تمثيل الجماعات اللامركزية، ولكن السلطة الوصائية تمثل أيضا الجماعات اللامركزية، ولكن السلطة الوصائية تمثل أيضا الجماعات اللامركزية، عندما تستمد سلطة الحلول محل السلطات اللامركزية من القانون، وإنما تتصرف وتعمل لحساب هذه الجماعات كممثلة شرعية لها، وهذا ما يفسر تحمل الجماعات اللامركزية الإقليمية مسؤولية أعمال السلطة الوصائية، بصفتها ممثلة لهذه الجماعات وفقا للقانون¹.

ولعل جوهر ومضمون سلطة الحلول يكمن في فكرة التوفيق بين حماية الحريات المحلية التي استلزمت إضفاء الخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات المحلية في الوقت الذي ينتظر منها أن تلي حاجات أساسية وضرورية للمواطنين.

ويأخذ الحلول صور متعددة أهمها الإجراء المباشر والحلول عن طريق إرسال مندوب.

أولا/الإجراء المباشر:

وبمقتضاه تتولى سلطة الوصاية أداء العمل الذي تقاعست الهيئة المحلية أو أهملت في أدائه، ولما كان هذا الإجراء يعد تدخلا مباشرا في أعمال الهيئات المحلية ويهدد استقلالها وحريتها فإن المشرع يضع عادة قيودا على ممارسته حفاظا على استقلال الجماعات اللامركزية الإقليمية².

ثانيا/ الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص:

يتمثل حلول السلطة الوصائية محل الإدارة بإرسال مندوب خاص مفوض من قبلها يتولى إدارة مرفق معين، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة المحلية، وتعتبر القرارات الصادرة عن المندوب كأنها صادرة عن الإدارة المحلية، و تلتزم هذه الهيئات بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو كانت صادرة منها، وتلتزم أيضا بالتعويض من الأضرار التي تلحق الغير من تنفيذها وتتحمل جميع النفقات الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها أن تمتنع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة³.

(1) خالد القباني، المرجع السابق، ص 181.

(2) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 181.

(3) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 153.

إن سلطة الحلول ليست مطلقة، وإنما هي سلطة مقيدة مشروطة، فغالبا ما يحدد القانون على وجه الحصر و بشكل صريح أصول ممارستها، فلا يجوز الحلول إلا بتوفر شروط وهي:

1- أن يكون القانون قد نص عليه صراحة: وفي هذه الحالة لا يجوز الحلول إلا في الأحوال التي حددها القانون بالذات¹.

2- الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الإدارة ملزمة قانونا بالتصرف: أي أن الحلول لا يكون جائزا إلا بشيء يدخل في نطاق السلطة المقيدة، أما إذا كان للإدارة المحلية سلطة تقريرية في اتخاذ القرار وامتنعت عنه، فلا يجوز للسلطة الوصائية أن تحل محلها في اتخاذ القرار².

3- يجب أن تقوم السلطة الوصائية بتقديم إنذار صريح للهيئة اللامركزية: فإذا امتنعت رغم ذلك مارست الإدارة المركزية سلطتها في الحلول، فالإنذار شرط ضروري بحيث لا يحق للسلطة الوصائية أن تحل محل الإدارة المحلية إلا بعد التثبيت، فإذا رفضت الإدارة المحلية اتخاذ القرار أو التزمت الصمت بعد توجيه الإنذار إليها، وطيلة المدة المحددة في الإنذار فتعد قرينة عن الامتناع ويمكن حينها الحلول محلها³.

الفرع الثاني: سلطة الحلول في التشريع الجزائري

سنرى من خلال هذا الفرع الحلول في التشريع الجزائري وأهم الحالات التي يقوم عليها.

أولا/الحلول في قانون البلدية

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر من الهيئات المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول⁴، وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح بها -استثنائيا- في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من القانون البلدي رقم 10-11 التي تنص على أنه: ((عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه

(1) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 182.

(2) إبراهيم رابعي، المرجع السابق، ص 153.

(3) عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 122.

(4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182.

أن يقوم بذلك توليه تلقائياً بعد انتهاء الآجال المحددة في الإنذار))، ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية و استقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود وضمانات محددة، إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوفر الشروط التالية:

- 1- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.
- 2- امتناع البلدية و لجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس من أداء مهامها .
- 3- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص¹.
- 4- لممارسة الحلول لا بد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها وإلى ضرورة القيام بالتزاماتها، في حالة الحلول يكون الفرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية ولحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرار بالغير².

ثانيا/ حالات الحلول :

نظرا لخطورة سلطة الحلول على حرية استقلال المجالس البلدية قيد المشرع إعمالها في مجالات تتسم بأهميتها الكبرى وخطورتها في نفس الوقت، وعمليا يمكن لسلطة الحلول أن تتدخل في شكل حلول إداري كما يمكنها أن تتدخل في صورة حلول مالي.

أ- الحلول الإداري:

أقر قانون البلدية رقم 11-10 بموجب المواد 100،101،142 بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية³، حسب نص المادتين 94،100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن، النظافة، السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، وهي صورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لا سيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية والحالة المدنية⁴، وإذا كانت المادة 100 تنظم

(1) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 114.

(2) فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص 146.

(3) عادل بوعمران، المرجع السابق ، ص 115.

(4) ناصر لباد، القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر ، 2014، ص 31.

حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري¹، فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على أنه بعد امتناع رئيس البلدية عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الآجال المحددة في الإعدار.

ويلاحظ على النص أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس عن أداء مهامه أو امتنع من اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، ولصحة الحلول لابد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الآجال الممنوحة لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا².

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

ما يلاحظ على النص أن المشرع قام لأول مرة ببيان أهم الوثائق التي يجب أن تودع في أرشيف الولاية من خلال عبارة (... لا سيما ...) وهو ما لم ويوضحه في قانون البلدية لسنة 1990، و اكتفى بعبارة (... التي لها فائدة خاصة محققة ...)³.

ب- الحلول المالي

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية و إعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج مصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك⁴.

تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية حق التدخل وفق الإجراءات و الأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 180، 183، 184 من قانون البلدية والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

(1) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 140.

(2) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 115.

(3) نص المادة 124 من القانون رقم 90-08 " يجوز للوالي فيما يخص الوثائق التي لها فائدة خاصة محققة وتبين أن شروط محافظتها تعرضها للإتلاف أن يكلف البلدية باتخاذ كل الإجراءات التي يراها مفيدة " .

(4) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 201.

ويحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186، تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، وبعد تطبيق أحكام المادة 185، إذا تعلق الأمر بالميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائياً¹.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها، بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ²، خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية وفقاً للمادة 184، التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية البلدية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية.

كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183، إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية، وفي حال أفضت مجدداً إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة، أو لم تنص على النفقات الإلزامية بعد إعداد المجلس الشعبي البلدي، يتدخل الوالي تلقائياً لضبط الميزانية³.

مما تقدم يتضح أن رقابة الحلول كسلطة استثنائية تبرز وبجلاء تفوق السلطة الوصائية على الجماعات المحلية إذ تعد الأداة الحقيقية للسلطة التفوق الرئاسي.

(1) بن ناصر بو طيب، المرجع السابق، ص 87.

(2) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2010، ص 119.

(3) حمدي سليمان سحيماث القبيلات، المرجع السابق، ص 120.

المبحث الثاني

آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية

إن الجماعات المحلية تتمتع باستقلال حقيقي في أداء مهامها وتثبت حريتها بالبت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصاتها، و الاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية، لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة على الجماعات المحلية¹، إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية رقم 10-11 ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس الشعبية البلدية، وتأثيرها على حرية اتخاذ القرارات (المطلب الأول)، كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من أخطر أنواع الرقابة وأشدّها على استقلالية المجالس الشعبية البلدية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس الشعبية البلدية

إن سلطة المصادقة التي تتمتع بها السلطة المركزية لا تسمح للمجالس الشعبية البلدية بمباشرة أعمالها واتخاذ قراراتها إلا بعد موافقة الجهات الوصية، وإلى جانب سلطة المصادقة تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداورات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة .

الفرع الأول: أثر سلطة التصديق

تعد سلطة التصديق بمثابة الإذن أو الرفض الذي يجب أن تحصل عليه البلديات من الجهات المركزية حتى تباشر تنفيذ أعمالها وقراراتها، مما يجعله أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد²، فالجماعات المحلية لا يمكنها التحرك بمقتضى هذه السلطة، حتى تشعر مسبقا بموافقة السلطات المركزية.

وقد نص قانون البلدية رقم 10-11 على هذه الآلية، من خلال أحكام المادة رقم 57، حيث أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 190.

(2) عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 108.

المداولات بمجرد انقضاء الآجل المنصوص عليه والمحدد بمدة 21 يوما، والمداولات المستثناة بموجب نص المادة 57 التي تحتاج إلى مصادقة صريحة والمحددة بمدة 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الوالي، إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها، إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية، و هنا تجد المجالس الشعبية البلدية نفسها في موقف لا تملك فيه أية وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ¹.

كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة عن الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية، ففي قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ: 18/01/1983 أقرت فيه المحكمة أن القرار الضمني له نفس أثار القرار الصريح²، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ: 19/04/1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا، حيث أقر في نص الحكم الصادر في قضية (م،د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية وبالتالي ينبغي إبعادها³.

ويضاف إليها الشروط المفروضة على أمين خزينة البلدية إذ يمكنه عدم المصادقة على الأمر بالصرف، إلا إذا كانت المداولات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديدا حسب قانون المالية.

كما تتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على المداولات المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي وبتفويض منه رئيس الدائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁴. وعليه فالتصديق لا يزال من أهم الكيفيات المتقدمة جدا لتدخل في الشؤون ذات الطابع المحلي¹، ولا تزال المجالس الشعبية البلدية مجبرة على أخذ الإذن من الوالي، حتى تبادر بتنفيذ

(1) أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري جامعة ورقلة، 2013، ص 37.

(2) عزيز مجد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 82.

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 286.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في: 23/06/1994، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكله، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة سنة 1994.

قراراتها وأعمالها، وأصبحت سلطة التصديق عبارة عن حق فيتو بمقتضاه يحق للجهات المركزية والإدارات المشتركة للجماعات المحلية معها السلطات المحلية، وهنا ننتهي إلى أن هذا النوع من الرقابة المسبقة و المشددة على أعمال الجهات المحلية، يجعلها أمام صورة من صور عدم التركيز الإداري لا إدارة محلية، وهذا ما جعل الحركة التنموية تراوح مكانها على عكس البلديات في باقي الدول والنظم المقارنة².

الفرع الثاني: أثر سلطة الإلغاء

تمتلك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداوات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة³، دون الحاجة للجوء إلى الجهات القضائية، وهي صورة من صور سمو الجهات المركزية على المجالس الشعبية البلدية، حيث يمكن للوالي أن يصدر قرار بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 من القانون رقم 10-11، دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون البلدية رقم 08-90، والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل.

كما أن المداوات التي تحيد وتتحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية رقم 10-11، بعكس قانون الولاية رقم 12-07⁴، والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارته إما من جهة إدارية (الوالي)، أو سلطة شعبية (الناخبين المحليين)، أو المكلف بالضريبة⁵.

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي نفس الإشكالات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداوات الباطلة بقوة القانون، كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبة صاحب المصلحة، مرتبط بالسلطة التقديرية للوالي ومدى اقتناعه بثبوت التعارض ومن ثم إعمال وسيلة الدعوى للمطالبة بالبطلان.

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 200.

(2) بن ناصر بو طيب، المرجع السابق، ص 72.

(3) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 109.

(4) القانون رقم 07/12، المؤرخ في: 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة سنة 2012.

(5) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 314.

فلاحظ أن هذه السلطة التي منحت للوالي، أهي أداة لترشيد أعمال المجالس الشعبية البلدية أم هي أداة تضبط نشاطات الجماعات المحلية؟ فالواقع يثبت من خلال التجارب العالمية في الإدارة المحلية، أن فرض أنواع من الرقابة يزيد في عرقلة وتيرة التنمية، فوجد المشرع الفرنسي تنازل عن رقابة الجماعات المحلية لصالح الرقابة القضائية بموجب قانون 02 مارس 1982، وجعل القضاء الإداري هو الوحيد القادر على إلغاء الأعمال غير المشروعة¹، والنموذج الإنجليزي الذي تتمتع فيه الجماعات المحلية باستقلال واسع اتجاه الجهات المركزية، نجد أنها قد قطعت أشواطاً كبيرة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، إلى درجة أنهم تجاوزوه إلى الحكومة المحلية، والمشرع الجزائري لا يزال يعطي الحق للوالي في إلغاء المداوولات دون اللجوء إلى الجهات القضائية، ولعل هذا هو ما يجعل أداء البلديات في الجزائر لازال هزيباً مقارنة ببعض التجارب العالمية².

ولابد من الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد أعطى المجالس الشعبية البلدية حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء مداولة تكون محل إلغاء طبقاً لأحكام قانون البلدية، قد مكنت رئيس البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري، والذي لم يبين المشرع طبيعته أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي³.

المطلب الثاني

أثر سلطة الحلول على أداء المجالس الشعبية البلدية

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصاتها هو في الحقيقة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع مجال تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس البلدي (الفرع الأول)، و باعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي (الفرع الثاني).

1) MARTINE LOMBARD, GILLES DVMON, **Droit administratif**, Dalloz, 5^{eme} Edition, Paris, 2000, P. 152.

(2) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، المرجع السابق، ص 202.

(3) المادة 61 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

الفرع الأول: أثر سلطة حلل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

على غرار باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي والمنصوص عليها في قانون البلدية¹، كما يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثل للدولة، ومن جهة أخرى يعتبر ممثلا للبلدية، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين، كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، وتخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثل للدولة لرقابة والي الولاية، من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبيسط رقابته عليها، وهذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية رقم 10-11 .

وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلل، إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه²، أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية للوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز، ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلالته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، مع العلو أن سلطة الحلل لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية³.

الفرع الثاني: أثر الحلل المالي على استقلالية المجالس المحلية

إن سلطة الحلل المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية و التي يمكن تبريرها بفكرة " كل من يمول يراقب "، إنجر عنها سلبيات كثيرة، فهذه السلطة التي تمتلكها السلطات المركزية تستطيع بواسطتها أن تحل محل المجالس البلدية في إدراج النفقات الإلزامية في الميزانية،

(1) المواد 44،43 و 45 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2) عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 115.

(3) محمد العجمي، المرجع السابق، ص ص 166، 167.

وإعادة التوازن لها إذ رفض المجلس ذلك أو نبه لذلك ولم يعتد بهذا التنبيه، فالوالي أعطاه قانون البلدية رقم 10-11، الحق في التدخل وإدراج النفقات الإلزامية وإعادة توازن ميزانية البلدية، فهذه السلطة التي خولها القانون للوالي هي عبارة عن خاصية من الخصائص الأساسية التي تتميز بها السلطة الرئاسية¹، وذلك لاعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديدها للموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات، وهو الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض مع مفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها²، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق مما سيؤدي حقا إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية ويشكل من جهة أخرى محاصرة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسها باستقلاليتها.

فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصائية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تكون على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية لتمكّنها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية، ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة، لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية، وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرّد المجالس الشعبية البلدية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها³.

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص 105.

(2) عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد 2، كلية التسيير و الإقتصاد، جامعة بسكرة، الجزائر، 2007، ص 107.

(3) فريدة قصير مزياني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 44.

الختامة

الخاتمة

إن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية، وذلك بالإجابة على الإشكالية والتساؤلات المطروحة والمتعلقة بمدى تكريس المشرع لنظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية، إذ أن المشرع الجزائري قد وسع في مجال المجالس الشعبية البلدية و خاصة في الأعمال التي تقوم بها هذه المجالس، كما أعطاه حرية أكبر في ممارسة هذه الأعمال، إلا أنه أحاطها بجملة أوسع من الرقابة الوصائية وهو ما يجعل منها رقابة مشددة إلى درجة أفقدها استقلاليتها وهيبتها، وهو ما يجعلها هيئة بدون صلاحية، وذلك أن كل أعمالها غير قابلة للتنفيذ دون رأي السلطة الوصية، مما نتج عنها تقييد لما أقره في البداية من استقلال لهذه المجالس.

وعليه يمكن عرض النتائج والاقتراحات التالية:

أولا/ النتائج:

إن المشرع يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب الاستقلالية، وذلك من خلال تدخل السلطات المركزية في مختلف مجالات أعمال المجالس الشعبية البلدية، و خاصة فرض صلاحيات واسعة للوالي على حساب حريتها واستقلاليتها، كل ذلك يؤكد نية المشرع في الإبقاء على المجالس الشعبية البلدية تحت مجهر الرقابة، مع عدم وجود أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل، هو ما لا يساعد على النهوض بالتنمية المحلية.

كما أن هذا يدل على أن المشرع لا يزال متأثراً بالأسلوب الفرنسي القديم -التقليدي- في مجال الرقابة على المجالس الشعبية البلدية، علما بأن هذا الأخير قد تخلى عن هذه الرقابة الإدارية واكتفى بالرقابة القضائية حسب قانون 21 مارس 1982، وذلك لمنح الجهات اللامركزية استقلالية أكبر.

رغم تسجيل تطورات إيجابية عديدة في القانون رقم: 10-11، مقارنة بالقوانين السابقة، إلا أنه قد أبقى على الرقابة الإدارية، بل وسع من مجالها، فلم تعد تقتصر على المشروعية فقط، بل امتدت إلى رقابة الملائمة، أي رقابة السلطة التقديرية للمجالس الشعبية البلدية، و التي تستهدف كما هو معروف الهدف الرئيسي من إقامة الجماعات اللامركزية الإقليمية و المتمثل

في نقل السلطة من الحكومة المركزية إلى المجالس الشعبية البلدية، إذ أن هذه الأخيرة هي الأعم بمشاكل السكان والأقدر على حلها، كما أنها وسيلة لتقوية الرابطة بين المجتمع المحلي ودولته وتقوية الثقة بها وتدعيم روح الانتماء و المواطنة، وذلك بإشراكه في صناعة وتنفيذ القرارات المحلية التي تهم الإقليم.

إن الإطار القانوني لنظام الرقابة الوصائية قائم على علاقة تحكيمية بين السلطة الوصية والهيئات المحلية؛ وهذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للمركزية، كل ذلك يتم في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون البلدية الحالي، كما أن الرقابة الحزبية تعد غائبة بصورة تكاد تكون كاملة، فهذه الأخيرة قد تراجع دورها بشكل كبير و تضائل مفعولها بشكل يكاد لا يظهر على الساحة، ومرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب وتغليب المصالح الشخصية على حساب مصلحة المواطنين والتنمية المحلية، وخاصة فيما يتعلق بصرف الميزانية، مما يؤدي إلى حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي.

عدم توفر رؤساء المجالس الشعبية البلدية على الكفاءات العلمية اللازمة التي تؤهلهم لممارسة صلاحياتهم القانونية، يتمثل ذلك في عدم تفعيل النصوص القانونية التي جاء بها قانون رقم: 10-11 ك نص المادة 61 الذي يعطي الحق لرئيس البلدية إمكانية الطعن في قرارات الجهة الوصية أمام جهات القضاء الإداري، حيث لا يوجد لحد الآن من رؤساء البلديات من مارس هذا الحق.

تدخل الجهات الوصية يعد استثناء وليس مبدأً، لكننا نري العكس، فالبلديات أصبح اقتراحها للمشاريع استثنائياً وتدخل الجهات الوصية هو المبدأ العام، لأن أصل الوصاية هو التوجيه وتدريب البلديات علي تسيير شؤونها المحلية لكي تصبح قادرة على إدارة أمورها دون الحاجة إلى الجهات المركزية، وهو ما ينتج عنه القضاء على مبادرات المجالس الشعبية البلدية في جميع أعمالها، كون أي تصرف يرغب المجلس القيام به يقتضي الحصول على موافقة السلطة الوصية.

ثانيا/الإقتراحات:

ومن أهم الاقتراحات التي نقدمها في هذا الصدد:

- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية وذلك بتنفيذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة الوصائية، إلا في الأعمال التي قد تمس فيها بمصلحة المواطنين، أو قد يكون فيها إهدار للمال العام أو تمس بكيان الدولة.
- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي و ضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر حزما، وذلك في يتعلق بوجود اقتصار رقابته على رقابة المشروعية وترك الملائمة للمجالس الشعبية البلدية لأنها الأدرى بأمورها المحلية.
- تعزيز الضمانات القانونية والقضائية، وذلك بفرض إجبارية تسبيب قرارات الإلغاء الصادرة عن الوالي، ومنح المجالس البلدية مجالا أوسع للطعن أمام الجهات القضائية وأن لا يحل الوالي محل المجالس الشعبية البلدية في أداء مهامها، إلا في أضيق الحدود.
- وجوب إعادة النظر في النظام الانتخابي، بحيث يسمح بتشكيل مجالس بلدية منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكبر.

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

نسخة من سجل مداوات
المجلس الشعبي البلدي
جلسة يوم: 2013/04/07

ولاية: خنشلة
دائرة: بابار
بلدية: بابار
رقم: 2013/02/01
06

الموضوع: التصويت على تعيين الأستاذ: ساسي نبيل محامي معتمد لدى مجلس الدولة
والمحكمة العليا والأستاذة: عالية صافية محامية معتمدة لدى المجلس للتكفل بمهمة
الدفاع عن مصالح البلدية أمام مختلف الجهات القضائية وتقديم الاستشارات القانونية
المطلوبة لذلك للفترة الممتدة من: 2013/02/01 إلى غاية 2013/12/31.

عام ألفين و ثلاثا عشرة و في السابع من شهر أفريل وفي حدود الساعة العاشرة صباحا، عقد
اجتماع بمقر البلدية بقاعة المداوات تحت رئاسة السيد: عبد الحميد بوعلاق رئيس المجلس وذلك بناء على الدعوات
الموجهة إليهم .

عدد الأعضاء المكونين للمجلس: 19

الحاضرون: عبد الحميد بوعلاق، عبد الوهاب صوالحي، عبيدي عبد الرحمان، صالح بوسنة، الوزانة جبنون، عليمة بوجلل
العايش بوماجر، عمار صحراوي، العيد رحالي، جمال منصوري، عالية صافية، يحي صيد، مختار حمداوي، حورية جبنون،
أحمد بوساحة، عبد الحميد لكمين، وردة بوسكين، صالح سالم، عليمة قدوشي.

الغائبون بعذر: لا أحد

الغائبون بدون عذر: لا أحد

بما أن الحاضرون يمثلون الأغلبية المطلقة طبقا لنص المادة 23 من القانون رقم: 10/11 المؤرخ في: 2011/06/22 المتعلق
بالبلدية مما يخول للرئيس للإعلان عن افتتاح الجلسة و التي تولى ضمان أمانتها السيد: بضيفا مناصرة كاتبها لها، ويقبله
تولى هذه المهمة ، انسحبت الأنسة عالية صافية طبقا للمادة 60 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 2011/06/22
المتعلق بالبلدية ، لكونها ذات مصلحة في موضوع المداولة ، ثم استعرض رئيس المجلس فحوى جدول الأعمال
التي كانت من بين نقاطه: التصويت على تعيين الأستاذة: عالية صافية محامية لدى المجلس الكائنة مقرها مقابل لمركز
البريد - بابار - و الأستاذ نبيل ساسي محامي معتمد لدى مجلس الدولة والمحكمة العليا الكائن بنهج: شيحاني بشير - خنشلة -
لتمثيل البلدية أمام مختلف الجهات القضائية للدفاع عن مصالح البلدية المختلفة وتقديم الاستشارات القانونية
المطلوبة لذلك للفترة الممتدة من 2013/02/01 إلى غاية 2013/12/31 قابلة للتجديد. وفق اتفاقية نموذجية للتمثيل
والمساعدة القضائية المبرمة بين البلدية و المحاميان المذكورين أعلاه.

- و بعد التداول صوت الأعضاء الحاضرون بالإجماع على تعيين الأستاذة عالية صافية محامية لدى المجلس لتمثيل البلدية أمام
المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة الإدارية والأستاذ: ساسي نبيل محامي معتمد لدى مجلس الدولة والمحكمة العليا لتمثيل
البلدية أمام المحكمة العليا و مجلس الدولة للدفاع عن مصالح البلدية. للفترة الممتدة من: 2013/02/01 إلى غاية
2013/12/31 قابلة للتجديد.

ويحيلون مداولتهم على سلطة الوصاية والتي يأملون منها إصدار المصادقة بشأنها.

مستخرج من سجل المداوات

= رئيس المجلس الشعبي البلدي =

عبد الحميد بوعلاق
رئيس المجلس الشعبي البلدي
خنشلة

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية : خنشلة
دائرة : ششار
بلدية : ششار
رقم : 13 / 07
6

مداولة المجلس الشعبي البلدي
الجلسة العادية الخامسة
جلسة يوم : 2013/12/22

موضوع المداولة

المصادقة على المساهمة البلدية السنوية لدى
صناديق الخدمات الاجتماعية لعمال البلدية
وترقية السكن و التقاعد المسبق بنسبة 3 %

- بتاريخ الثاني والعشرين من شهر ديسمبر عام ألفين وثلاثة عشر على الساعة الثانية زوالا
- اجتمع المجلس الشعبي البلدي لبلدية ششار في دورته العادية الخامسة بمقر البلدية ، تحت إشراف السيد : حكيم مباركى رئيس المجلس الشعبي البلدي للتداول صلاحيا في النقطة السادسة المدرجة في جدول الأعمال بناء على الاستدعاءات المؤرخة في : 2013/12/12
- المصادقة على المساهمة البلدية السنوية لدى صناديق الخدمات الاجتماعية لعمال البلدية وترقية السكن و التقاعد المسبق بنسبة 3 % .
- الحاضرون :** - مصطفى غزال - ميهوب حميداني بالوكالة للسيد : عيادي الصادق - الصادق عيادي عبد الحكيم بوقرقار - ناجي جبلاوي بالوكالة للسيد : حكيم مباركى - عبد الوهاب مخلوفي بالوكالة للأنسة : حبيبة كطوفي - حبيبة كطوفي - حياة حميدان - حجلة شريفى - صالحة عباسى - نسيمة بوقرقار - هجيرة ايت ايزم - نور الدين نصايبي - صالح بوحديدة - أحمد بن عابد
- الغائبون بعذر :** - عبد المالك بشيري - الطاهر سليمانى - مباركة بن حسن - إن الأعضاء الحاضرون يشكلون النصاب القانوني للتداول بصفة شرعية
- افتتحت الجلسة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت إشرافه كرئيس للجلسة تولى السيد : **عمامري مسعود** أمانة الجلسة.
- أبلغ الرئيس أعضاء المجلس الشعبي البلدي الحاضرين بالمبلغ المقطع من ميزانية البلدية كمساهمة سنوية للبلدية لدى صناديق الخدمات الاجتماعية لعمال البلدية وترقية السكن لعمال الجماعات المحلية والضمان الاجتماعي بعنوان التقاعد المسبق المقدر ب : 1.514.144,19 دج والمعادل لنسبة 3 % من كتلة الأجور و العلاوات و التعويضات المنجزة خلال السنة المالية المنصرمة (المواد 630-631) المسجل في الباب الفرعي 9209 المادة 669 بعنوان " منح وإعانات أخرى " (مساعدات اجتماعية أخرى) وفق التوزيع التالي :
- نسبة 2,00 % بمبلغ : 1.009.429,45 دج
- نسبة 0,50 % بمبلغ : 252.357,37 دج
- نسبة 0,50 % بمبلغ : 252.357,37 دج

وتمت المصادقة وفق التصويت التالي :

- 13 صوت بالموافقة

- 00 صوت بعدم الموافقة

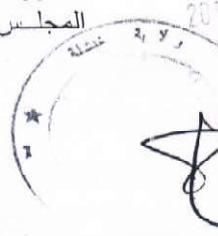
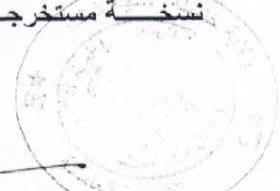
- 03 أصوات بالامتناع

المجلس يرجوا من السلطة الوصية المصادقة على مضمون مقرره .

نسخة مستخرجة مطابقة للأصل

رئيس المجلس الشعبي البلدي





دائرة ششار
نظير مسعود
صوت 13
رئيس البلدية
صالح بوعزيز

قائمة المصادر و

المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً/المصادر (النصوص القانونية):

- 1- القانون رقم 08/90 ، المؤرخ في: 1990/04/07، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة سنة 1990.
- 2- القانون رقم 08/09، المؤرخ في 2008/02/25، المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21 ، الصادرة سنة 2008.
- 3- القانون رقم 10/11، المؤرخ في: 2011/06/22، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة سنة 2011.
- 4- القانون رقم 07/12، المؤرخ في: 2012/02/21، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة سنة 2012.
- 5- الأمر رقم 24/67 ، المؤرخ في: 1967/01/18، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية العدد 06، الصادرة سنة 1967.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 215/94، المؤرخ في: 1994/06/23، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكله، الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة سنة 1994.

ثانياً/المراجع:

1-المراجع باللغة العربية:

1-الكتب:

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيخة، مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة 1 ، بيروت، 1994.
- 2- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الاجهزة الحكومية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الطبعة 1، الأردن ، 1998.
- 3- _____، لرقابة الإدارية و المالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الأردن، 2010.
- 4- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط و منشورات عويدات، لبنان، 1981.

- 5- رفعت عبد سيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة للتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
- 6- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، نشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2004.
- 7- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة عين شمس، القاهرة، 1986.
- 8- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 9- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار العربي، مصر، 1973.
- 10- علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، الأردن، 2002.
- 11- _____، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة 2، الأردن، 2007.
- 12- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 2007.
- 13- _____، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010.
- 14- _____، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.
- 15- عمار صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 16- عمار عوابدي، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- 17- فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، 1983.
- 18- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قرفي، الجزائر، 2003.

- 19- فهد عبد الكريم ابو العثم، القضاء الإداري: بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
- 20- محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري، القسم العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 1996.
- 21- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2001.
- 22- _____، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- 23- _____، دعوى لإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 24- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 25- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، 2014.
- 26- يوسف سعد الخوري: القانون الإداري العام، الجزء الأول ، دار صادر للنشر والتوزيع، بيروت، 1999.
- 2- المقالات العلمية:
- 1- بكر القباني، "الوصاية الإدارية"، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 52، بيروت، 1984.
- 2- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد 6، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010.
- 3- عبد القادر موفق، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية ، العدد 2 ، كلية التسيير و الإقتصاد، جامعة بسكرة، الجزائر، 2007.
- 4- عمار بوضياف، "الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مجلة الاجتهاد القضائي وأثره على حركة التشريع، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2010.
- 5- محمد عمر الشبوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة ، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 25، مصر، 1985.

6- مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3، مجلس الدولة، الجزائر، 2003.

3- الرسائل الجامعية:

أ- أطاريح الدكتوراه:

1- بن ناصر بو طيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.

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

3- مختار بو شيببة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية على المؤسسات العامة الاقتصادية: دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990.

ب- رسائل الماجستير:

1- إبتسام عميمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013.

2- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2005.

3- إسماعيل لعبادي، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2005.

4- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

5- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011.

ج- مذكرات الماستر:

1- أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2013.

2- جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013.

3- حسينة شاوش إخوان، الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2012 .

II- المراجع باللغة الأجنبية:

1- CHAREL DOUSPACH, **initiation administratif**, Dalloz, 2^{ème} édition, Paris, 1972.

2- MARTINE LOMBARD, GILLES DVMON, **Droit administratif**, Dalloz, 5^{ème} édition, Paris, 2000.

الفهرس

الفهرس

المقدمة	أ
الفصل الأول: النظام القانوني للوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية البلدية	5
المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية	6
المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية	6
الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية	6
الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية	9
أولاً/ رقابة إدارية	10
ثانياً/ رقابة استثنائية	10
ثالثاً/ رقابة خارجية	10
رابعاً/ رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة	10
الفرع الثالث: تميز الرقابة الوصائية عن بعض النظم المشابهة لها	11
أولاً/ التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية والرقابة الرئاسية	11
ثانياً/ التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و الإشراف الإداري	14
المطلب الثاني: أهمية وأهداف الوصاية الإدارية	18
الفرع الأول: أهمية الوصاية الإدارية	18
الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية	19
أولاً/ الأهداف الوصاية الإدارية	20
ثانياً/ الأهداف السياسية	21
ثالثاً/ الأهداف المالية	22

23.....	المبحث الثاني: الإطار القانوني للوصاية الإدارية
23.....	المطلب الأول: الأساس القانوني للوصاية الإدارية
23.....	الفرع الأول: الأساس العامة للرقابة الوصائية
23.....	أولا/ الآراء الفقهية حول الأسس القانونية
24.....	ثانيا/مبدأ المشروعية كأساس قانوني
25.....	الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية
25.....	أولا/ احترام مبدأ المشروعية
26.....	ثانيا/ حماية المصلحة العامة
27.....	ثالثا/حماية مصلحة الهيئات اللامركزية
27.....	رابعا/ حماية مصلحة المواطنين
27.....	المطلب الثاني: أساليب الوصاية الإدارية
28.....	الفرع الثاني: الرقابة على الهيئة
29.....	الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال
29.....	أولا/ التصريح
29.....	ثانيا/ التصديق
29.....	ثالثا/ الإلغاء
30.....	رابعا/ الحلول
32.....	الفصل الثاني: إعمال الوصاية الإدارية على أعمال المجالس الشعبية البلدية
33.....	المبحث الأول: طبيعة الأعمال الخاضعة للرقابة الوصائية
33.....	المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية
33.....	الفرع الأول: المصادقة
33.....	أولا/ مفهوم التصديق

35.....	ثانيا/ المصادقة في التشريع الجزائري
38.....	الفرع الثاني: الإلغاء
38.....	أولا/ مفهوم الإلغاء
39.....	ثانيا/ الإلغاء في التشريع الجزائري
42.....	المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية
42.....	الفرع الأول: مفهوم الحلول
43.....	أولا/الإجراء المباشر
43.....	ثانيا/ الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص
44.....	الفرع الثاني: سلطة الحلول في التشريع الجزائري
44.....	أولا/الحلول في قانون البلدية
45.....	ثانيا/ حالات الحلول
48.....	المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية البلدية
48.....	المطلب الأول: أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس الشعبية البلدية
48.....	الفرع الأول: أثر سلطة التصديق
52.....	المطلب الثاني: أثر سلطة الحلول على أداء المجالس الشعبية البلدية
52.....	الفرع الأول: أثر سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي
53.....	الفرع الثاني: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية
54.....	الخاتمة
57.....	الملاحق
59.....	قائمة المصادر والمراجع
64.....	الفهرس

ملخص :

تعتبر المجالس الشعبية البلدية صورة مجسدة للبعد العملي للامركزية الإقليمية، هدفها تلبية الاحتياجات العامة لسكان الأقاليم، وكذا النهوض بالتنمية المحلية وفقا للاستقلالية الممنوحة لها، والتي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية، إلا أن هذه الاستقلالية تعد نسبية نظرا لخضوعها لرقابة السلطة الوصية وذلك بالنسبة لأداء مهامها، إذ نجد المشرع الجزائري لا يزال يكرس نظام الوصاية على المجالس الشعبية البلدية ونخص بالذكر أعمالها والتي تعد محل دراستنا هذه وذلك من خلال التطرق إلى نظام الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية، التي تمتاز بمجموعة من الخصائص والأهداف التي تسعى لتحقيقها، كما أنها تتخذ عدة أساليب والمتمثلة في الوصاية على أعضاء المجلس منفردين أو مجتمعين، وذلك من خلال مجموعة من التقنيات، ولعل أهم هذه الأساليب هو أسلوب الوصاية على أعمال هذه المجالس وذلك بإخضاعها لرقابة المصادقة، أو إلغائها إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات إذ يمكن لسلطة الوصاية التدخل والحلول محل المجلس الشعبي البلدي، واتخاذ القرارات بدلا عنها - حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي - وهو من أشد وأخطر أساليب الرقابة المعتمدة في النظام القانوني للمجالس الشعبية البلدية، الأمر الذي يجعل من سلطة الوصاية التواجد وبشكل مستمر في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، مما يؤثر وبشكل كبير على قدرتها في مباشرة اختصاصاتها، أو تنفيذ برامجها التنموية، وهذا ما يجعل من الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية هي مجرد استقلالية نظرية بعيدة كل البعد عن المفهوم الحقيقي لها في ظل الرقابة المشددة من جانب السلطة الوصية.

Résumé:

Sont les conseils municipaux populaires reflètent l'image de la dimension pratique de la décentralisation régionale, visant à répondre aux besoins généraux des résidents des régions, ainsi que la promotion du développement local, conformément à l'autonomie qui leur est accordée, qui est l'un des piliers les plus importants de la décentralisation, mais cette indépendance est relative, car le sujet au contrôle du pouvoir commandement et donc pour d'exercer ses fonctions, que nous trouvons législateur algérien consacre encore la garde de système municipal populaire et distingué son travail, qui est le lieu de cette étude, en abordant la rétention administrative des conseils municipaux du peuple, qui se caractérise par un ensemble de caractéristiques et les objectifs qui visent à parvenir à un système, car ils prennent plusieurs méthodes représentées sous la garde des membres du Conseil individuellement ou collectivement, à travers une variété de techniques, et peut-être le plus important de ces méthodes est la garde du style de travail de ces conseils et en les soumettant au contrôle de ratification ou éliminé si elles sont contraires aux lois et règlements qu'il peut être à l'autorité de l'ingérence de garde et remplacer le populaires municipaux, et prendre des décisions au lieu - le gouverneur remplace le Président de l'Assemblée des solutions municipales du peuple - un des plus grands et les plus dangereuses méthodes de contrôle approuvées dans le système juridique des conseils municipaux populaires, ce qui rend l'autorité de présence de la tutelle et de façon continue dans les différents aspects de la vie juridique des communautés locales, ce qui affecte lourdement sur sa capacité à diriger son mandat, ou la mise en œuvre des programmes de développement, et cela est ce qui rend l'autonomie accordée aux groupes locaux ne sont que l'indépendance de la théorie est loin d'être le vrai concept de celui-ci sous le contrôle strict par le commandement de puissance.