



جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت



كلية الحقوق

القسم: الحقوق

نظام الوصاية في ظل الإدارة الإقليمية الجزائرية

تخصص: قانون عام

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تحت إشراف الدكتور:

من إعداد الطالبين:

د. صانف عبد الإله شكري

• سعدي فيصل

• بطويي نهاد تيماء

لجنة التقييم:

المشرف	صانف عبد الإله شكري	د. محاضر. أ	جامعة عين تموشنت
رئيسا	بن عزة محمد حمزة	د. محاضر. ب	جامعة عين تموشنت
عضوا مناقشا	بدير يحيى	د. محاضر. أ	جامعة عين تموشنت

السنة الجامعية: 2023-2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

1438

شكرونا لله



الحمد لله الذي هدانا إلى نور العلم وميزنا بالعقل الذي يسر طريقنا
الحمد لله الذي أعطانا من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة على إتمام عملنا نحمدك يارب حمدا يليق
بمقامك وجلالك العظيم.

نتقدم بالشكرو التقدير والعرفان دكتور أستاذ صانف عبد الاله شكري

الذي أشرف على هذا العمل وتابعه

فكان نعم المؤطر بتوجيهاته ونصائحه السديدة

ومهما بلغنا في شكره لن نوفيّه قدر تعبّه جزاه الله ألف خير

وكل الشكر أيضا للأعضاء لجنة المناقشة اللذين تحملون عبء القراءة والمناقشة

راجين من الله أن يثبت الجميع. كما نتقدم بجزيل الشكر

إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد في إثراء هذا الموضوع

إهداء

الحمد لله حبا وشكرا وإمتنانا ماكنت أفعل هذا لولا فضل الله.... فالحمد لله على البدء وعلى الختام .

أهدي ثمرة جهدي وفرحتي التي أنتظرتها طوال حياتي إلى والدي وحبیب قلبي رحمه الله

الذي لطالما كانت إحدى أحلامه أن يصطحبني للمدرسة النور الذي أنار دربي والسراج

الذي لا ينطفئ نوره بقلبي الذي توسده التراب قبل أن يحقق أمنيته الحاضر بقلبي رحمه الله.

إلي من أفضلها على نفسي إلى من بها أعلو وبها أرتكز إلى القلب المعطاء... والدتي حفظها الله.

إلى من عشت معهم أجمل لحظات حياتي

إلى شموع دربي ومن شهدوا معي متاعب الدراسة وسهر الليالي.....

أخي قاسم وأختي أناغيم حفظهم الله.

أهدي هذا البحث إلى أمي يامنة وأولادها (عمي محمد وأبي ثاني عمي عبد الصمد) لولاهم لم أصل إلى

هذا النجاح كانوا سند لي شكراً لكل شيء.

إلي أولئك الذي يفرحهم نجاحنا ويحزنهم فشلنا أهدى هذا البحث

إلى الأقارب قلبا ودما ووفاء عائلة بطيوي وعائلة عايثي

وإلى كل من عمي بوخلوة سيد أحمد وعمي بلعباس بن قرعة عدة وإلى أصدقائي.

وشكرو وتقدير وعرفان إلى عمي سعيدي فيصل.

إهداء

إهداء الى روح والدي الكريمين رحمهما الله

إلى زوجتي وبناتي الغاليات

إلى إخوتي وأبنائهم إلى أساتذتي الكرام إلى زملائي وزميلاتي

إلى كل من علمني حرفاً أهدي هذا البحث المتواضع راجياً من المولى عز وجل أن يجد القبول والنجاح

سعيد فيصل

قائمة المختصرات:

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية

ج: الجزء.

د.ب.ن، دون بلد النشر.

د.س.ن : دون سنة النشر.

د.ع: دون عدد.

د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ص: الصفحة.

ط: الطبعة.

ف: الفقرة.

م: المادة.

مقدمة

مقدمة:

أدى التطور الكبير الذي مس كافة مناحي الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية إلى اتساع وتعقيد وظائف الدولة، مما دفعها إلى ضرورة البحث عن أليات جديدة لتخفيف العبء عن الحكومة، وحتمية التفكير في مرحلة جديدة تتخلى فيها عن احتكار كافة شؤون الدولة ومصالحها، وأن تعتمد إلى منح أو التنازل عن بعض من سلطاتها واختصاصاتها لفائدة هيئات يتم إحداثها على المستوى المحلي بناء على اعتبارات إقليمية أو تخصصية في إطار ما يسمى بالمركزية واللامركزية الإدارية¹.

إن اتساع وتطور الدولة أدى إلى ازدياد حاجات الأفراد، وبالتالي تعدد وظائف الدولة، فأصبح من المستحيل على الإدارة المركزية وحدها اتخاذ الإجراءات والوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الحاجات، لذا تختار الدولة أسلوبا لها في التنظيم الإداري بما يتماشى مع ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتتبع في ذلك أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية، فإذا كانت المركزية الإدارية تقوم على أساس تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية فإن أسلوب اللامركزية الإدارية يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية وبين الهيئات المحلية الإقليمية أو مرفقية.

كما إن من أهم الأركان الأساسية للامركزية الإقليمية هو الاعتراف بوجود مصالح محلية مستقلة ومتميزة عن المصالح الوطنية، غير أنه لا يكفي الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة فحسب، بل لا بد أن يعهد بإدارة وتسيير هذه المصالح المحلية لذوي الشأن أنفسهم، وهذا ما يحتم على الدولة إنشاء هيئات قانونية محلية مستقلة مع الاعتراف لها بالشخصية المعنوية العامة والاستقلال المالي حتى تتمكن بنفسها من التكفل بحاجات الإقليم والإحاطة بها كاملة، غير أن استقلال هذه الهيئات لا يكون مطلقا بل هو استقلال في إدارة الشخص المعنوي اللامركزي ضمن الحدود التي يحددها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة².

وعليه فقد نصت المادة 17 من دستور 2020 على أن الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي البلدية والولاية، وأكدت المادة 19 من نفس الدستور دائما على أنه: يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، من خلال هذين النصين نقف على أن كل من البلدية والولاية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر، والتي نعني بها توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، بين السلطة المركزية والهيئات المحلية المنتخبة عبر الأقاليم، حيث تمارس هاته الأخيرة

¹ فكان بوخاتم، الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر -دراسة مقارنة-، مذكرة ماستر، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، 2016-2017، ص.01.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، د.ط، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.37.

ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون، مع اخضاعها لرقابة السلطة المركزية بقصد الحرص على احترام القانون فقط¹.

انطلاقا من المادتين السالفتين الذكر نستنتج أن الجزائر كغيرها من دول الأخرى اعتمدت النظام الإداري اللامركزي واعتبرته كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية، فبالنسبة للجزائر البلدية والولاية تمثلان الجماعات المحلية.

وهذا من خلال ما تحمله من بعد سياسي وقانوني يسمحان لهما بتمثيل الشعب وتسيير شؤونهم وتولي بعض وظائف الدولة الإدارية على المستوى المحلي فيها الذي يفتح المجال بذلك لنوع من اللامركزية التي تقوم بسبب وجود مصالح متميزة، وأيضا اعتراف بوجود هيئات محلية، أو مصلحة مستقلة، وتكون نتيجة الاستقلال عن السلطة المركزية في مجال اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها، لكن تبقى هذه الأجهزة المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية، أي أنه ورغم تمتع الهيئات المحلية باستقلالية مالية وإدارية وتمتعها بسلطة اتخاذ القرار، كما إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة والمحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، أي أنه يجب أن تخضع الجماعات المحلية إلى رقابة مستمرة من قبل السلطة المركزية².

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في كون الرقابة الوصائية تمثل صورة لواقع الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على المجالس المحلية، 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 في الجزائر، كما تكمن أهمية هذه الدراسة في الدور الفعال الذي أقره قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية 12-07 فيما يتعلق بآليات الوصاية الإدارية على المجالس المحمية والجهة التي تمارسها وإجراءاتها وضماناتها.

¹ - بلاعة رابح، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2022-2023، ص.أ.

² - سليمان صبيحة، دربال مريم، الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2016-2017، ص.05.

الدراسات السابقة:

-دراسة أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2013-2013.

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

-دراسة عافر الطاهر، شبوتي حسين، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر من منظور مقارن، مذكرة ماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2021-2022.

حيث تمثلت هذه الدراسة في مدى تمكن السلطة المركزية من فرض رقابتها على الجماعات المحلية، وإكتشاف أهم الوسائل التي شرعها القانون لمراقبة أعمال الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا وبريطانيا، وأيضا في أن الوصاية الإدارية كنظام رقابي من خلال الاهتمام المتزايد بالادارة المحلية واهتمام المشرع بهذه الألية كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، وبيان مدى تأثير هذه الرقابة واستقلاليتها من خلال قانون البلدية والولاية الذي صدر في إطار الإصلاحات الإدارية الشاملة.

كما قد هدفت هذه الدراسة إلى تحديد أهم الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية من جهة، والكشف عن مدى فاعليتها على أداء المجالس المحلية من جهة أخرى، و ذلك من خلال بيان إنعكاس هذه الرقابة على المجالس الشعبية الولائية والبلدية في الجزائر، ومعرفة طبيعة الوصاية الإدارية في بعض الدول ومقارنتها بالنموذج الجزائري.

أهداف الدراسة:

من بين الأهداف التي تطمح لها الدراسة نجد:

- التعرف على مفهوم الوصاية الإدارية على المجالس المحلية وطبيعتها القانونية وأهدافها وصورها.
- توضيح آليات الرقابة على الوصائية على المجالس المحلية ومجال تطبيقاتها.
- انعكاس هذه الرقابة على المجالس الشعبية البلدية والولائية من خلال استقراء النصوص الواردة في قانون الولاية 07-12 وقانون البلدية 10-11.

-تحديد أهم الآثار المترتبة على ممارسة الرقابة الوصائية من جهة، والكشف عن مدى فاعليتها على أداء المجالس المحلية من جهة أخرى، و ذلك من خلال بيان إنعكاس هذه الرقابة على المجالس الشعبية الولائية والبلدية في الجزائر.

الصعوبات:

من خلال دراستنا واجهنا عدة صعوبات على بعض الاعمال الإدارية القانونية لدى الإدارة الإقليمية الجزائرية نتيجة ذهنية الرجل الجزائري الذي يتحجج وراء خصوصية و سرية العمل الإداري، ندرة الأحكام القضائية الإدارية.

بخصوص النظام الوصاية الإدارية لسيما ما يتعلق بتبيان أساس القانوني المعرف للنظام الوصاية الإدارية و الذي يبني عليه حكم قضائي إداري.

المنهج المتبع:

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

مع اتباعنا المنهج العلمي المقارن في بعض المواطن دراستنا من خلال استقراءنا لبعض نصوص قانونية متضمنة لمظاهر الوصاية الإدارية لسيما قانوني البلدية و الولاية بالإضافة إلى بعض التشريعات الإدارية الأجنبية التي تصب في هذا المجال.

قصد الإجابة على هذا الموضوع قسمنا الدراسة إلى:

الفصل الأول الإطار المفاهيمي للوصاية في ظل الإدارة الإقليمية في الجزائر و الفصل الثاني أليات الوصاية الإدارية.

طرح الإشكالية:

إن دراستنا هذه تقوم على الإشكالية تتمثل في مدى ترابط الأحكام القانونية للنظام الوصاية الإدارية المعتمد في الإدارات الإقليمية الجزائرية لبعضها البعض لدرجة دفعنا إلى التساؤل بخصوص ما إذا يشكل هذا الترابط بفعل نظام القانونية الموحد أم أن الأمر يتعلق لوجود عدة مظاهر جزئية و مستقلة لنظام الوصاية الإدارية تنحصر في قوانين و مراسيم و مناشيط موزعة هنا و هناك متعلقة بالتنسيق الإداري لدى الإدارة الإقليمية الجزائرية؟

قصد تذليل إشكالتنا هذه ارتأينا تقسيم دراستنا هذه في محورين رئيسيين الأول يتعلق بتبيان الإطار المفاهيمي للوصاية في ظل الإدارة الإقليمية الجزائري (الفصل الأول) أما الثاني خصصناه للحديث عن نظام الإداري لا مركزي و تجسيد أليات وصائية إدارية.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للوصاية في ظل الإدارة الإقليمية

في الجزائر

تمهيد:

إن موضوع الوصاية الإدارية يكتسي أهمية بالغة في النظام الإداري اللامركزي نظرا لأن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق، لأن هذا القدر من الاستقلال سيؤدي إلى زعزعة وحدة الدولة، ولتفادي هذا الخطر فإن المجالس المحلية تمنح استقلالا يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها في إشباع الحاجات العامة، إذ تخضع المجالس المحلية لرقابة وإشراف السلطات المركزية، كما أن هذه الرقابة اصطلاح على تسميتها بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، والتي تعد ركنا أساسيا من أركان التنظيم الإداري اللامركزي.

وعليه تقتضي اللامركزية الإقليمية قيام هيئات مركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي مستمد من القانون، والأصل أن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال في القيام بصلاحياتها، والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية، وذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية وحفاظا على المصلحة العامة، ويصطلح على هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية التي تعتبر عنصر من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون اللامركزية.

ولهذا تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذا الرقابة ووسائلها وإجراءاتها إضافة إلى السلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون الولاية، قانون البلدية)، فتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية بدون نص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية محددة أيضا قانونا على سبيل الحصر.

وفي محاولة منا لتوضيح ماهية هذه الوصاية وجب علينا التطرق إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين حيث تناولنا في المبحث الأول إلى ماهية نظام الوصاية، أما المبحث الثاني فتطرقنا إلى الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية ونماذجها على الهيئات المحلية.

المبحث الأول: ماهية نظام الوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية (الولاية، البلدية) ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، ولكن بتمتع ذات القانون المانح هذه الهيئات الاستقلالية، نجد أنه هو ذاته الذي يجعله ليس استقلالاً مطلقاً بل نسبياً، حيث أن هذه الهيئات تمارس سلطتها المخولة لها قانونياً تحت سلطة وإشراف الإدارة المركزية وهذا ما يعرف باسم الوصاية الإدارية، وسنحاول من خلال هذا المبحث دراسة الوصاية الإدارية من خلال التطرق إلى مفهوم الوصاية الإدارية ثم دراسة أهميتها وأهداف الوصاية الإدارية في مطلب أول، أما المطلب الثاني فخصصناه تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة الإدارية الأخرى وأهم تقسيماتها.

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

تمارس الدولة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، والتي تعد ركناً من أركان نظام اللامركزية، حيث تنص العديد من الأنظمة الإدارية على فكرة الوصاية الإدارية من خلال القوانين المؤطرة للجماعات المحلية والدراسة مفهوم الوصاية الإدارية لا بد من التطرق إلى تحديد تعريفها (فرع أول)، ثم توضيح أهم خصائصها (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

إن تحديد تعريف موحد للوصاية الإدارية أمر أثير حوله جدل كبير يرجع ذلك إلى اختلاف علماء القانون الإداري في ضبط مفهوم موحد، وكذا اختلاف النصوص القانونية حول مصطلح الوصاية حيث وردت في البعض منها بصيغة الرقابة الإدارية.

أولاً: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية

كان لفقهاء القانون الإداري نصيباً في تحديد مفهوم وتعريف الوصاية الإدارية، حيث: عرف الأستاذ علي خاطر الشطناوي الوصاية الإدارية أنها سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أشخاص الهيئات اللامركزية وعلى أعمال أعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة¹.

والملاحظ في هذا التعريف تأكيده على حماية المصلحة العامة، كما أنه لم يحدد المقصود من مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، فعدم تقييد هذه السلطات يلغي تماماً فكرة الاستقلال، مما يؤدي لإفراغ الوصاية الإدارية من محتواها الحقيقي فتعريف الأستاذ الشطناوي يحدد ويقلل من استقلالية الجماعات المحلية ويجعلها تابعة لجهة الوصاية مما يعطي هذه الأخيرة حرية أكبر في اختيار الوسائل والطرق لعملية الوصاية، مما يجعله يتعارض والمعنى الحقيقي للفكرة، حيث لا تمارس الوصاية إلا بناءً على نص تشريعي

¹ - علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، ط.02، الأردن، 2008، ص.225.

واضح ومحدد. وعرفها الفقيه البلجيكي جاسك دمباير بأنها مجموعة السلطات التي منحها المشرع للسلطة المركزية من أجل الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة. هذا التعريف تم فيه تحديد جهة الوصاية وهو الجهاز المركزي، والجهات الموصي عليها وهي الهيئات اللامركزية¹.

ويرى الأستاذ ناصر لباد بأن الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقاً للأشكال التي ينص عليها القانون....².

وعرفها الفقيه ماسييتول ولاروك 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.

وعرفت كذلك بأنها الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي خضوعاً بعيداً على السلطة الرئاسية وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها، وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة⁴.

ومن هذه التعريفات يمكن استخلاص أن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة هي مجموع الامتيازات والصلاحيات التي يمنحها المشرع للسلطات الوصية بموجب القانون لتمكينها من رقابة أشخاص وأعمال الجماعات المحلية اللامركزية باستعمالها وسائل محددة، بهدف حماية المصلحتين المحلية والوطنية واحترام المشروعية والملائمة والمحافظة على وحدة ترابط الدولة سياسياً وإدارياً.

ويمكن القول بأن مفهوم الوصاية الإدارية يركز على جملة من الأمور تتمثل في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية، وصدورها عن السلطة المركزية، ولها صفة استثنائية تتمثل في عدم مباشرتها إلا بنص، كما يمكن أن تتصرف الوصاية الإدارية إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل معينة، كما تستهدف الوصاية الإدارية احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة، كما يتولى 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 إبعاد مالية، وكذلك الوزراء

¹ - جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018-2019، ص.12.

² - ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري، النشاط الإداري، ج.02، ط.01، مطبعة صارب، الجزائر، 2014، ص.156.

³ - جلولي سومية، المرجع السابق، ص.13.

⁴ - بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، ع. 52، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984، ص.100.

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 والاصطلاحات لا بد من القول أنه حدث اختلاف فقهي حول مصطلح الرقابة والوصاية الإدارية، رغم أنهما يعبران عن نفس المعنى، حيث اعترض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية إذ يرون أنها تعبر عن المراد بها، وبالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية، التي تكون منصبة بالأساس على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئة اللامركزية التي تراقبها لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها².

ثانيا: التعريف القانوني للوصاية الإدارية

لقد تكلمت كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية عن فكرة المراقبة على حساب فكرة الوصاية الإدارية، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا الوصاية في نص المادة 184 على أنه " تستهدف المراقبة ضمان تسيير أجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد"، كما أكد التعديل الدستوري لسنة 2016 هو الآخر في المادة 15 منه على تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية³.

أما بخصوص المواثيق الوطنية فالميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته والتي تنص على يجب أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام حقوق الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري⁴.

من هذه النصوص القانونية نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد تعريفا شاملا للوصاية الإدارية في حين اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والقوانين والمواثيق الدولية.

¹ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص تحولات الدولة، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011، ص.33.

² مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، ع.3، مجلس الدولة، الجزائر، 2003، ص.59.

³ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج.ر.ج.ع، ع.14، الصادرة في 07 مارس 2016.

⁴ الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-57 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر.ج.ع، ع.61، المؤرخة في 30 يوليو 1976.

الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية

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

أولاً: رقابة إدارية

تباشر الرقابة الوصائية من طرف جهة إدارية متخصصة، وتحدث بواسطة قرارات إدارية وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من ذوي الشأن، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء¹.

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 وتتمتع بالشخصية المعنوية، 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 الإلغاء².

ثالثاً: رقابة خارجية

تكون رقابة 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

إن السلطة الرئاسية كالأصل تتسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوسين من غير الحاجة إلى نص خاص يقرها، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح في القانون تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه،

¹ - فريدة قصير مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه، دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2004-2005، ص. 46.

² - بكر القباني، الوصاية الإدارية، المرجع السابق، ص. 106.

³ - جلولي سومية، المرجع السابق، ص. 17.

فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فإنها رقابة جزئية ومشروطة ولا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية¹.

وعلى هذا فإن الرقابة 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 المركزية، كما هو الحال بالنسبة للوالي، حيث لا يخضع للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته لاختصاصاته كمثل للسلطة المركزية، وإنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي².

الفرع الثالث: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها

إن للوصاية الإدارية أهمية بالغة وما يعكس هذه الأهمية هي الأهداف التي يطمح المشرع تحقيقها عند فرضه لهذه الآلية في القوانين المنظمة للهيئات المحلية، وعلى هذا الأساس سوف نتطرق لأهمية الوصاية الإدارية ثم نتعرض لأهدافها.

أولا: أهمية الوصاية الإدارية

لقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة التي أصبحت تتدخل في شؤون المواطنين وهذا ما يتطلب توفير أجهزة إدارية محلية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية، تتمتع هذه الأجهزة المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلال عن الدولة، هذا الإستقلال لا يكون مطلقا، بل تكون هذه الهيئات مرتبطة إلى حد ما بالسلطة المركزية التي تباشر عليها الوصاية من أجل الحفاظ على المصلحة العامة بتحقيق أحسن أداء وفعالية للمصالح المحلية التي تقوم بإدارتها الهيئات المحلية، كما إن الوصاية الإدارية تشكل الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطات المركزية التدخل لمنع الهيئات المحلية من إحاق الضرر بالمصلحة الوطنية. وذلك من خلال إلزامها بالمنظومة القانونية³.

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، كما أن لهذه الوصاية أهمية بالنسبة لصالح الدولة نفسها للمحافظة على وحدتها السياسية بالسهر على احترام القوانين،

¹ فريدة قصير مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.47.

² جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013، ص.32.

³ عيد أحمد الحسان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، دراسة مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة و القانون، المجلد 34، ع.02، الأردن، 2007، ص.424.

كما لها أهمية بالنسبة للهيئات المحلية بحمايتها من سوء التسيير، وكذلك بالنسبة للمواطن في علاقته مع الإدارة إذ أنها حماية فعالة لحقوقه في مواجهة الهيئات المحلية¹.

وقد تطور مفهوم الوصاية الإدارية فلم يقتصر على المفهوم التقليدي والذي ينحصر فقط على البحث عن الأخطاء والانحرافات، بل تتجاوز ذلك بالبحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري و تحفيزه، أي تحولت إلى الدور الوقائي بدلا من اقتصارها على الدور العلاجي، ونظرا لإتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل هذا أدى إلى ضرورة الإهتمام بالوصاية، وتبرز أهميتها في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا للتأكد من أن الأهداف المحددة قد تم إنجازها وفق السياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع².

كذلك تظهر الحاجة إلى الرقابة على المجالس المنتخبة أكثر أهمية، بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان الإقليم و لو على حساب القانون أو التنظيم، لأنه رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية، لذا تفرض رقابة على المنتخبين للتأكد من احترامهم لمبدأ المشروعية عند ممارستهم عضويتهم³.

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

ثانيا: أهداف الوصاية الإدارية

إن المشرع حين يفرض رقابة ما على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من الأهداف، لذا نجد أن الأهداف الأساسية للوصاية الإدارية تتمثل فيما يلي:

1- حماية المصلحة العامة للدولة

إن الإعتراف باستقلالية الهيئات المحلية و تمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة في إطار تنظيم اللامركزية لا يعني بأي حال من الأحوال استقلاليتها عن الدولة بشكل مطلق والفصل التام بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية، و إنما يعني ذلك منح هذه الهيئات المستقلة الحرية التامة في اختيار الوسائل

¹ بن محفوظ مريم، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، تخصص قانون عام معمق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2015-2016، ص.19.

² عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012-2013، ص.72.

³ عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد، القضائي ع.06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009، ص.17.

المناسبة والملائمة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار أو المساس بالمصلحة الوطنية، بمعنى أن العلاقة بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية هي علاقة تكاملية¹.

كما تهدف الرقابة إلى تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية عن طريق وضع القيود على استقلال السلطات المحلية خوفاً من أن يؤدي الإستقلال المطلق إلى تفتيت وحدة الدولة الإدارية، ويتم تحقيق وحدة الدولة عن طريق الوصاية الإدارية بمنع وقوع تجاوزات من طرف الهيئات المحلية و بالتالي ضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون و حماية المصلحة العامة، فبالوصاية الإدارية تجبر الهيئات المحلية على احترام مبدأ المشروعية والتقيّد بأحكامه².

2- تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية

تستهدف الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية، فالهيئات المحلية وجدت لإشباع الحاجات المحلية لسكان الإقليم، وهناك حاجات وطنية تهتم سكان الدولة ككل، وعند مباشرة الهيئات المحلية لمهامها بهدف إشباع الحاجات المحلية قد يحدث تعارض بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية ومن الطبيعي أن تعطي الهيئات المحلية أهمية خاصة للمصالح المحلية فتعمل على تغليب المصالح المحلية على حساب المصالح الوطنية، لذا تتدخل السلطة المركزية عن طريق الوصاية الإدارية لإجبار الهيئات المحلية على تفضيل المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حالة وجود تعارض بينهما³.

3- حماية حقوق وحرّيات الأفراد

تهدف كذلك الوصاية الإدارية إلى حماية حقوق وحرّيات الأفراد، إذ أن تقرير الحقوق والحرّيات العامة للأفراد يكون دون جدوى إذا لم توفر لها ضمانات التي تصونها من الإعتداء عليها، فتتدخل السلطة المركزية بواسطة الوصاية الإدارية للتأكد من مدى مشروعية الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية و عدم مساسها بحقوق وحرّيات المواطنين، ومن ثم تعمل على حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي⁴.

¹ - عيد أحمد الحسان، مرجع سابق، ص.424.

² - محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية-دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة1994، د ط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص.143.

³ - فريدة قصير مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.254.

⁴ - بن محفوظ مريم، قارة أحمد شهيرة، المرجع السابق، ص.21.

4- التأكد من حسن سير إدارة المرافق المحلية

إن خضوع الهيئات المحلية للرقابة يكمن في التأكد من حسن إدارة و تسيير المرافق المحلية و بذلك تتحقق حماية المصالح المحلية لأن خضوع أعضاء و أعمال الهيئات اللامركزية للرقابة يهدف لمنع تعرضها للإهمال والتقصير والإسراف في الإنفاق المحلي بما لا يخدم السكان المحليين¹.

5- حماية المصلحة المحلية

إن خضوع الهيئات المحلية للرقابة الإدارية يكمن في التأكد من حسن سير وإدارة المرافق المحلية بتأمين حد أدنى من الخدمات التي تؤديها المجالس الشعبية المحلية ويحقق حماية المصالح المحلية في حالة عدم قيام الهيئات المحلية بصلاحياتها أو في حالة إساءة استعمال السلطة إذا كانت قراراتها غير نزيهة².

6- المحافظة على أموال الوحدات المحلية

باعتبار أن للهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة، فلها حرية تحصيل الموارد المالية فتخضع في هذا الجانب للرقابة، كما تخضع عند إنفاقها للموارد المالية للرقابة، والهدف من ذلك هو المحافظة على أموال الوحدات المحلية من التبذير والانحراف أو التجاوز في المسائل المالية³.

7- تنفيذ خطط التنمية

توضع خطة عامة للتنمية الإقتصادية على المستوى الوطني تبين دور السلطة المركزية والهيئات المحلية في كيفية تنفيذها، وتوجد بجانبها خطة لكل هيئة محلية لتحقيق التنمية الإجتماعية والإقتصادية في نطاق الإقليم، وتتبين أهمية الوصاية التي تباشرها السلطة المركزية في كونها تساعد الهيئات المحلية في كيفية إعداد خطط التنمية و التأكد من عدم تعارضها مع الخطط الوطنية، والعمل على تنفيذ الخطط الوطنية بتسخير موارد الهيئات المحلية.

المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة الإدارية الأخرى وأهم تقسيماتها

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الإدارية قد جيد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، مما أدى إلى ضرورة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث نحاول أن نفرق بينها وبين الوصاية المدنية وبين الرقابة الرئاسية، وبين الرقابة الإدارية كفرع أول، ثم سنتطرق إلى تقسيمات الوصاية من حيث صورها والهدف منها ونطاق ممارستها كفرع ثان.

¹ - فريدة قصير مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.255.

² - بن محفوظ مريم، قارة أحمد شهيرة، المرجع السابق، ص.22.

³ - فريدة قصير مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص.257.

الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن ما يماثلها من أنظمة رقابية

سبق أن تمت الإشارة إلى أن نظام الوصاية الإدارية ذو خصوصية متميزة عن غيرها من أنظمة الرقابة الإدارية الأخرى، ولدى فإن السلطة الوصية لا تلجأ إلى ممارسة سلطة الوصاية، إلا ضمن حدود ومجالات محددة على سبيل الحصر، ومن هذا الأساس لا يصح فرض وصاية إدارية خارج إطار كل قيد، وفي هذا المجال سنتولى دراسة مختلف النقاط و الأوجه التي ذات الصلة بالوصاية الإدارية، من خلال إبراز أوجه التفرقة بين كل من الوصاية الإدارية والإشراف الإداري (أولاً) تم الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية (ثانياً)، وصولاً إلى الفرق بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية (ثالثاً).

أولاً: الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

يقصد بالإشراف الإداري مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي، والتعيين والتأديب¹. كما يقصد به متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية².

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الإشراف الإداري يختلف عن الوصاية الإدارية في جانبين هما:

1- سلطة إصدار دوريات بها توجيهات غير ملزمة: ويتحلى ذلك من خلال إصدار السلطة المركزية لإرشادات وتوجيهات مختلفة تتعلق بنمط الخدمة، أو كيفية سير المرفق العام.... ولا تحمل في مدلولها طابعاً ملزماً، وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات، فهذه الأخيرة لا تحتاج السلطة المركزية ممارستها وجود نصوص خاصة تنظمها، كونها من قبيل النصائح والإرشادات لا مثيل لها في رقابة الوصاية الإدارية المحددة بموجب النصوص القانونية³.

2- سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي: لقد سبقت الإشارة إلى أن الوصاية الإدارية هي قيد على استقلالية الجماعات المحلية، وبما أنها كذلك وجب أن تكون محددة على سبيل الحصر، من حيث نطاقها ووسائلها، فإذا حدث وأن صدر قانون يمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لا مركزية مثلاً، دون تحديد

¹ عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، د.س.ن، ص.150.

² حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998، ص.57.

³ طواهرية أبو داود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019-2020، ص.19.

الغرض من الرقابة، هل يمكن القول أن هذه الرقابة رقابة وصائية؟ ويرى بعض الفقه أن هذه النصوص لا تُنشئ وصاية مطلقة للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية كون هاته الأخيرة تتمتع بالاستقلال الإداري، وبالتالي فليس لهذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية¹.

3- سلطة التعيين والتأديب: تعتبران وسيلتان من الوسائل التي تفرض من خلالهما السلطة المركزية وصايتها على بعض أعضاء الهيئات اللامركزية؛ وذلك من خلال تعيين بعض أعضائها والحق في عزلهم، أو تأديبهم، ويرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين والتأديب لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية، إلا إذا تمت ممارستها في الحالات التالية:

- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية المتعلقة بالتعيين والتأديب لبعض أعضائها، تخضع للتصديق من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تخضع لرقابة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية².

- إذا ما نص المشرع على أن سلطة التعيين لا يتم إلا عن طريق السلطة المركزية، ففي هذه الحالة لا يمكننا اعتبارها قرارات وصاية على اعتبار أنها تحد من استقلالية الهيئات اللامركزية، ونكون بصدد رقابة من نوع آخر، فالهيئات اللامركزية تتمتع بهامش من الاستقلالية في تعيين وتأديب أعضائها، وبالتالي فإن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلة من وسائل الوصاية الإدارية، وإنما وسيلة من وسائل الإشراف الإداري³.

ثانيا: الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية

إن الوصاية الإدارية كما سلف البيان تختلف اختلافا جوهريا عن الرقابة الرئاسية في عدة مظاهر أساسية متعددة، بعضها متعلق بطبيعة الرقابة والأداة الممارسة فيها، وبعضها الآخر متعلق بقواعد المسؤولية المقررة عليها، فالرقابة الرئاسية تعرف بأنها: "السلطات التي يتولاها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوسين التابعين له إداريا، والذي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم، وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة، وحماية المصالح الجماعية للأمة"⁴.

من خلال بيان مفهوم الرقابة الرئاسية، يمكننا استيضاح مجموعة من أوجه الاختلاف بين الوصاية

الإدارية والرقابة الرئاسية كالآتي:

¹- ديولو بادير، جورج قودال، ديار دوقولقيه، القانون الإداري، ج.2، ط.01، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 2001، ص.422.

²- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص.155.

³- طواهرية أبو داوود، المرجع السابق، ص.20.

⁴- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص.74.

1- من حيث أداة ممارسة الرقابة: إن رقابة الجهة الوصية سلطة الوصاية، يجب أن تكون منصوفا عليها قانونا، أي أن هذه الصورة من الرقابة لا تتجسد إلا إذا نص عليها القانون، الذي يتولى إثبات سلطة الوصاية، ويبين عناصرها وأدواتها القانونية؛ ذلك لأنه: "لا وصاية بدون نص"، وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى أي نص، فهي تمارس بصفة تلقائية، باعتبارها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية، ويحدث علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه¹.

2- من حيث طبيعة الرقابة: إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله أن يصدر أوامر إلى مرؤوسيه، سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية، وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب حيثيات هذا التنفيذ، أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزي، الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها على الهيئات اللامركزية، وذلك بحكم استقلاليتها².

3- من حيث الطعن: لا يملك المرؤوس في ظل النظام الرئاسي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه من غير المنطقي أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها، ثم نعطي في مقابل ذلك الحق لهؤلاء المرؤوسين في إمكانية الطعن في قرارات رئيسهم، ومساءلتهم أمام القضاء، وهذا على خلاف الرقابة الوصاية التي تخول للجهات المحلية الحق في الطعن في قرارات السلطة الوصية وفق شروط خاصة لاعتبارات تتعلق باستقلاليتها الإدارية والمالية مما يتيح لها إمكانية ممارسة حق التقاضي³.

4- من حيث قواعد المسؤولية: من موجبات الرقابة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن التصرفات المادية والقانونية لمرؤوسيه، باعتبار أن تلك التصرفات قاموا بها تنفيذا لأوامر رئاسية صادرة عن رئيسهم⁴.

وبالتالي فإن هذا الأخير يعتبر مسؤولا مسؤولية مباشرة عن أفعال مرؤوسيه، بينما الأمر يختلف جذريا بالنسبة للهيئات اللامركزية، حيث أنها تتمتع باستقلالية في اتخاذ قراراتها على قلة فاعتبار أنها ذات شخصية معنوية مستقلة، فهي مسؤولة عن قراراتها وتصرفاتها في حال قيام مسؤوليتها⁵.

¹- عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.179.

²- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، لبنان، 1981، ص.96.

³- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، المرجع السابق، ص.179.

⁴- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط.01، دار جسر للنشر، الجزائر، 2012، ص.41.

⁵- طواهرية أبو داوود، المرجع السابق، ص.22.

ثالثاً: الوصاية الإدارية والوصاية المدنية

رغم أن مصطلح الوصاية ذو منشأ وأصل مدني، إلا أن له مفهوماً خاصاً في المحال الإداري يختلف اختلافاً جذرياً عن مفهومه السائد في القانون الخاص، وفي هذا المجال سنوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

1- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا تقرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي، سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية)، أو مرفق مستقل، لأن هذه الهيئات جميعاً واستناداً للمادة 49 من القانون المدني، فهي تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة¹.

كما أن هذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بذاتها دون الرجوع للسلطة المركزية، ولقد قررت هذه الوصاية لغرض حماية المصالح العامة، وبعث نسق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا الجانب بدا واضحاً في تعريف الفقه للوصاية الإدارية².

2- طبقاً لمفهوم الوصاية المدنية فإن الوصي هو الذي يتولى صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل أمام شخصين قاصر ووصي عليه بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه، ضمن الإطار الذي نظمه القانون، فلا يتصرف شخص باسمه والمصلحة شخص آخر³.

3- يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم وحساب القاصر طالما كان نائباً قانونياً عنه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب جميع الأعمال باسم وحساب الشخص المعنوي المستقل.

4- إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص، ألا وهو مال الموصى عليه، بينما الهدف من الوصاية الإدارية هو حماية المال العام⁴.

¹ المادة 49 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ع.78، الصادر في 30 سبتمبر 1975.

² طواهرية أبو داوود، المرجع السابق، ص.22.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص.177.

⁴ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.178.

الفرع الثاني: تقسيمات الوصاية من حيث صورها والهدف منها ونطاق ممارستها

تتعدد تقسيمات الوصاية الإدارية من حيث صورها فقد تكون مباشرة أو غير مباشرة، إختيارية أو إجبارية ذاتية أو بناء على طلب مسابقة أو لاحقة (أولاً)، كما تقسم من حيث الهدف منها و نطاق عملها إلى وصاية مشروعية و وصاية ملائمة وإلى الوصاية على الأعمال والوصاية على الأشخاص وعلى الأعمال التنفيذية، وذلك كما يلي (ثانياً).

أولاً: تقسيم الوصاية من حيث صورها

تمارس الوصاية بصور متعددة تختلف باختلاف الوسيلة الوصائية وإجراءات مباشرتها من طرف الجهة الوصية، فتكون مباشرة أو غير مباشرة، إختيارية أو إجبارية فردية أو لائحية ذاتية أو بناء على طلب سابقة أو لاحقة، وذلك كمايلي.

أ- الوصاية المباشرة والوصاية غير المباشرة

إذا كانت اللامركزية الإقليمية تقوم على مبدأ استقلال جماعاتها الإقليمية وما يترتب على ذلك من تمتعها بحرية المبادرة بالعمل الإداري واتخاذ القرارات في المجالات المعترف بها قانوناً، فإن ذلك الإستقلال ليس بمطلق الممارسة رقابة عليها من الجهة الوصية قصد التأكد من مشروعيتها ومدى إتفاقها مع المصلحة العامة و إن كان المشرع قد حدد الوسائل التي بمقتضاها تمارس تلك السلطات الوصائية ، فهذه الأخيرة يمكن أن تكون مباشرة أو غير مباشرة¹.

كما تكون الوصاية مباشرة أو كما يُطلق عليها بالوصاية الإستثنائية عندما تحل السلطة المركزية محل الجهة الإقليمية في إتخاذ القرار الذي تراه مناسباً، أو حينما تقوم بإدارة المرفق العام بوسائلها المباشرة وفق الشروط المحددة قانوناً، فهذا النوع من الوصاية وإن كان يمتاز بأنه يحقق المصلحة العامة عند إمتناع أو إهمال الهيئة المحلية إدارة بعض المرافق العامة، إلا أنها تشكل تدخلاً سافراً من طرف السلطة المركزية من شأنه القضاء على إستقلال الهيئات الإقليمية لذا فهي لا تستعمل إلا استثناء و وفق شروط و ضمانات خاصة². أما الوصاية غير المباشرة فتكون عندما ينصب تصرف سلطة الوصاية على قرار الجماعة الإقليمية دون أن تتدخل لفرض قرار معين أو أسلوب خاص في الإدارة و إن كانت هذه الوصاية تمارس بالوسائل العادية لها كالتصديق والإلغاء والتصريح ما يُبقي لها حرية المبادرة بالعمل الإداري و يتفق مع منطق الإدارة

¹ - عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية -دراسة مقارنة-، مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، 1982، ص.51.

² - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية -الواقع والافاق-، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2014-2015، ص.206.

المحلية التي من بين أهم مقوماتها إحترام الإستقلال المحلي، إلا أن تعدد صور هذه الرقابة واتساع نطاقها من شأنه أن يؤدي إلى المساس بذلك الإستقلال وإلى التضيق من نطاقه¹.

ب- الوصاية الإختيارية والوصاية الإلزامية

تكون الوصاية إختيارية عندما يقرر المشرع إجراءات وصائية متعددة تتيح للجهة الوصية رقابة قرارات الجماعات الإقليمية دون أن يلزمها بإتباع أي منها كأن يخول المشرع لجهة الوصاية سلطة المصادقة والإلغاء ويترك لها حرية تقدير إستخدام لأي منها، حتى وإن كانت الصفة الإختيارية للوصاية تقترن بعمومية إجراءاتها مانحة لها بذلك سلطة تقدير الموقف والتدخل في الوقت المناسب، فإنها تشكل في ذات الوقت تهديدا للإستقلال المحلي خاصة إذا ما شملت جميع قرارات الجماعات الإقليمية مما يضع قراراتها تحت رحمة السلطة المركزية، وهو ما يتعارض مع جوهر اللامركزية².

أما الوصاية الإلزامية فتتقرر عندما يلزم المشرع الجهة الوصية بممارسة وسائل وصائية معينة دون أن يكون لها الخيار في ذلك، هذه الوصاية وإن كانت قد تقررت للهدف الذي وجدت من أجله الوصاية وهو الحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تحقيق المصلحة العامة فينبغي أن يكون نطاقها ضيق يقتصر فقط على القرارات الهامة وبإجراءات عامة كال تصديق دون الحلول والتصريح المسبق لتعارضهما مع مبدأ الإستقلال المحلي³.

والتعرض للوصاية في صورتها الإختيارية والإلزامية تطرح إشكالية أهمية التمييز بين هذين النوعين، والتي تتجلى في مجالين:

1- في مجال الطعون المرفوعة ضد سلطة الوصاية لإمتناعها عن التدخل:

يرى البعض أن واقعة امتناع السلطة الوصية عن التدخل في حالة ما إذا لم تكن ملزمة بفحص مشروعية أو مطابقة القرار للمصلحة العامة لا يُشكل قرارا سلبيا، ومن ثمة فإن كل طعن يهدف إلى إلزام السلطة الوصية على التدخل بعد طعنا غير مقبول، بعكس الوصاية الإلزامية التي يكون امتناع السلطة الوصية عن التدخل بممارسة إجراءاتها الوصائية بمثابة قرار سلبى يجوز الطعن فيه بالإلغاء من جانب صاحب المصلحة⁴.

¹ محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1976، ص.158.

² عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص.53.

³ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص.207.

⁴ عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص.54.

2- في مجال الطعون المرفوعة ضد قرارات الجماعات الإقليمية:

تكمن هذه الأهمية حسب البعض في أنه لا يجوز الطعن ضد قرار صادر من الجماعة الإقليمية محمول بالوصاية الإلزامية قبل التظلم منه إلى السلطة الوصية خلال المواعيد المحددة قانوناً، بعكس القرارات التي لا يمارس قبلها إلا الوصاية الاختيارية التي يجوز الطعن فيها بداية دون اشتراط التظلم المسبق¹.

ج - الوصاية الذاتية والوصاية بناء على طلب

تكون هذه الوصاية ذاتية عندما تتحرك السلطة المركزية لممارسة وصايتها على قرارات الجماعات الإقليمية غير المشروعة أو المتعارضة مع المصلحة العامة دون إنتظار طلب يقدم من فرد أو جماعة. هذه الوصاية وإن كانت تمتاز بتوفيرها السلطة للجهة الوصية طرق التدخل المباشر في حال المساس بالمصلحة العامة أو المشروعية دون الإنتظار لأمر قد لا يتحقق والمتمثل في الطلب المقدم من طرف الجهة المخول لها ذلك قانوناً، غير أنها في ذات الوقت من شأن كثرة الأعمال بها إهدار حق الجماعة الإقليمية في المبادرة بالعمل الإداري ومن ثمة إستقلالها المحلي².

أما الوصاية بناء على الطلب فتكون عندما يحق للأفراد أو الجماعات أن يتقدموا بطلباتهم والتمساتهم للجهة الوصية قصد التدخل الوصائي إذا ما امتعت أو تقاعست عن ذلك. وتتحقق هذه الصورة في الرقابة الممارسة من طرف القضاء الذي لا يتدخل في معظم الحالات إلا بناء على طلب يتخذ صورة الطعن من الأفراد أو الهيئات المحددة في القانون، فضلاً عن الحالة التي لا يجيز فيها المشرع للسلطة الوصية التدخل إلا بناء على طلب من الأفراد.

ومثال ذلك ما أقره القانون 07-12 المتعلق بالولاية في المادة 53 منه حين أعطى للوالي سلطة رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية لإقرار المداولات الملغاة بقوة القانون، أو في مادته 57 التي حولت لكل منتخب أو مكلف بدفع ضريبة وكل من له مصلحة بإرسال طلب إثارة بطلان المداولة التي يشارك فيها رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو منه بإسمهم الشخصي أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء إلى الوالي ليرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولة كما سيتم توضيحه لاحقاً³.

¹ - محمد رمضان، المرجع السابق، ص.160.

² - ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص.207.

³ - القانون 07-12 المتعلق بالولاية المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433 الموافق ل23 فيفري 2023، ج.ر.ج.ع، ع.12، الصادرة في 29 فيفري 2023.

وعليه تمتاز الوصاية بناء على طلب بإشتراك الشعب في الإدارة والرقابة وتحفيزه للاضطلاع والاهتمام بالمسائل العامة، وجذبه بصفة مستمرة إلى الجماعات الإقليمية كمرقب أو مدافع.

د- الوصاية الفردية والوصاية اللائحية

فالوصاية الفردية هي رقابة القرارات الصادرة من الجماعات الإقليمية من حيث مشروعيتها ومدى مطابقتها للمصلحة العامة، عن طريق إجراءات فردية كالتصريح السابق أو التصديق أو التوقيف أو الحل أو الإلغاء، أما الوصاية اللائحية فهي السلطة التي تستطيع بمقتضاها الجهة الوصية استحداث قواعد عامة في مسائل معينة تسري على كل الجماعات الإقليمية أو على أنواع محددة منها¹.

و تأخذ هذه الوصاية أشكالا متعددة يذكر منها²:

-**التوجيهات السابقة:** بأن يخول المشرع للسلطة المركزية الحق في إصدار توجيهات مسبقة تكون محل اعتبار الجماعات الإقليمية عند اتخاذ تصرف معين أو إدارة مرفق عام بذاته.

-**الرقابة التقنية:** أو كما تعرف بالنماذج وتكون عندما تقوم سلطة الوصاية بإعداد عقود نموذجية أو دفاتر شروط تسترشد بها الجماعات الإقليمية التي تكون حرة في إتباعها أو مخالفتها وغالبا ما يتوقف نطاق الوصاية على العقود المبرمة من طرف هذه الجماعات ومقدار مراعاتها وتوافقها مع النماذج المعدة من السلطة الوصية. ما يلاحظ أنه وإن كانت الوصاية اللائحية تمتاز بأنها تمكن السلطة الوصية من إرشاد وتوجيه الجماعات الإقليمية، مما يسد النقص في الكفاءات وتسهل الوصاية وتضمن مشروعية وملاءمة القرارات والعقود المحلية فضلا عن ضمانها بالتنسيق بين الجماعات الإقليمية و السلطة المركزية، كما أنها تؤدي إلى توحيد المفاهيم والقواعد بين الوحدات المختلفة، إلا أنه يؤخذ عليها أنها تشكل إعتداء على الإستقلال المحلي وتجعل من الحرية المحلية حرية نظرية أو حرية مسيرة في قنوات محددة³.

هـ - الوصاية السابقة والوصاية اللاحقة

تتحقق الوصاية السابقة عندما توجه السلطة المركزية رقابتها على مشروعات القرارات قبل صدورها وتتمثل في إجراء الحصول على تصريح أو إذن قبل مزاولة تصرف ما وتتسم هذه الوصاية بقدرتها على توجيه الجماعات الإقليمية قبل اتخاذ القرار، غير أن ما يؤخذ عليها مساسها بالإستقلال المحلي والحرية ، حيث يتوقف صدور قرار الجماعة الإقليمية على إذن السلطة الوصية مما يؤدي إلى ببطء عمل الجماعات الإقليمية⁴.

¹ عدنان سليمان عمرو، المرجع السابق، ص.57.

² محمد رمضان، المرجع السابق، ص.163.

³ ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص.209.

⁴ محمد فؤاد مها، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الإسكندرية، مصر، 1963، ص.481.

أما الوصاية اللاحقة فتتقرر عندما توجه سلطة الوصاية رقابتها على قرارات وتصرفات الجماعات الإقليمية بعد صدورها، وتتعلق برقابة التصديق والإلغاء والحلول، وتتسم بأنها تبقى على قدر من الحرية للجماعة الإقليمية في إتخاذ قراراتها إلا أنه ما يعاب عليها أن الرقابة قد لا تتم في الوقت المناسب ما يؤدي إلى حدوث أخطاء يصعب إصلاحها¹.

ثانيا: تقسيمات الوصاية من حيث الهدف ونطاق ممارستها.

تقسم الوصاية بالنظر إلى أهدافها إلى وصاية مشروعية و وصاية ملائمة، كما تقسم من حيث نطاقها إلى الوصاية على الأشخاص والوصاية على الأعمال وأخيرا الوصاية على الأعمال التنفيذية وذلك كما يلي:

1- تقسيمات الوصاية من حيث الهدف منها:

تتقسم الوصاية من حيث الهدف منها إلى وصاية مشروعية و وصاية ملائمة وذلك كمايلي:

1-وصاية المشروعية

تهدف الدولة أساسا من وصايتها للجماعات الإقليمية فحص مشروعية القرارات الصادرة عن هذه الأخيرة، قصد ضمان إتفاقها مع أحكام القانون، إذ يعد قرار الهيئة غير مشروع إذا صدر مخالفا للقواعد القانونية المعمول بها، ذلك أن الجماعات الإقليمية أشخاص معنوية عامة أنشأها المشرع الذي يحدد صلاحياتها وطريقة تسييرها، ومن الواجب عليها الالتزام بالحدود المرسومة لها قانونا².

2-وصاية الملائمة:

تهدف الدولة من وصايتها للجماعات الإقليمية ضمان مراعاة قرارات هذه الأخيرة للمصلحة العامة، مما يتوجب على الهيئات الإقليمية إعطاء الأولوية للمصلحة العامة عند مزاولتها لصلاحياتها، فقد يكون القرار مشروعا في غايته بالمفهوم المحلي للمصلحة العامة لكنه يتعارض مع المصلحة العامة للدولة، وهنا تتدخل سلطة الوصاية لإلغائه ترجيحاً للمصلحة العامة، وتشمل رقابة الملائمة فحص مضمون القرار من حيث تحقيقه للمصلحة العامة، أو عدم تعارضه معها، فضلا عن ملائمة وسائل تنفيذ القرار والتي ينبغي أن تكون مشروعة ومتفقة مع ظروف البيئة ومتطلباتها الخاصة³.

وعليه إن كانت رقابة المشروعية تفترض التزام الجماعات الإقليمية بإحترام القانون ومراعاة أحكامه عند القيام بتصرفاتها مع المحافظة على إستقلالها وحريتها في التقدير، غير أن هناك من يرى أن وسائل الوصاية

¹- بكر خالد قباني، الإدارة العامة، ج.02، ط.01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 1968، ص.187.

²- ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص.210.

³- بكر خالد قباني، الإدارة العامة، المرجع السابق، ص.112.

الحقيقية تقتض تضمونها قدرًا من الملائمة، كونها تضمن إحترام الجماعات الإقليمية للمصلحة العامة للدولة وحرية الأفراد في ذات الوقت، ولعدم إمكانية تحديد مقدّمًا ما يعد مصلحة عامة لإتسام هذه الأخيرة بغموض معناها الذي يستلزم تفسيرًا خاصًا في كل حالة¹.

ورغم ذلك فينبغي عدم المغالاة في رقابة الملائمة حفاظًا على إستقلال الجماعات الإقليمية وإلا فقدت هذه الأخيرة أسباب وجودها.

ب- تقسيمات الوصاية الإدارية من حيث نطاقها:

تقسم الوصاية على الجماعات الإقليمية بالنظر إلى المجال التي تمتد إليه الإجراءات الوصائية إلى وصاية تمارس على الهيئات نفسها وأعضائها، وعلى الأعمال التي تقوم بها، وكذلك على تنفيذ القرارات الصادرة عنها، وذلك كمايلي²:

1- الوصاية على الهيئات وعلى أعضائها:

يقصد بها السلطة التي تملكها الجهة الوصية إتجاه المجالس المحلية وأعضائها من خلال إتخاذها لآليات الحل والتوقيف لتلك المجالس وإقالة ، وتوقيف وإقصاء لأعضائها إذا ما تحققت أسبابها على النحو الذي سيتم التعرض له عند تناول آليات الرقابة على المجالس المحلية في الجزائر وعلى أعضائها.

2- الوصاية على الأعمال:

تتمثل في مجموع الإجراءات التي تملكها سلطة الوصاية في مواجهة القرارات الصادرة عن الجماعات الإقليمية قصد التأكد من مشروعيتها وضمن إتفاقها مع المصلحة العامة، وهذه الإجراءات تتعدد وتختلف لتأخذ صورة التصريح المسبق والتصديق والإلغاء، كما يمكن أن تأخذ صورة الحلول إذا ما أهملت أو تقاعست الجماعة الإقليمية عن أداء مهامها.

3- الوصاية على الأعمال التنفيذية

إذ لا تقف الوصاية عند إتخاذ إجراءات محددة على الأعمال الصادرة عن الجماعات الإقليمية بل يمتد إلى أعمالها التنفيذية من خلال تدخلها أحيانا في تنفيذ القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، أو من خلال إشرافها على القائمين على التنفيذ³.

¹ - محمد رمضان، المرجع السابق، ص.170.

² - ثابتي بوحانة، المرجع نفسه، ص.210.

³ - ثابتي بوحانة، المرجع السابق، ص.211.

المبحث الثاني: الإطار القانوني للوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون له مفهوم واسع يحمل عدة معانٍ، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي إذا استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها، فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، وسنتطرق من خلال هذا المبحث إلى الإطار القانوني العام للوصاية الإدارية، أي الأساس القانوني للوصاية الإدارية كمطلب أول، و نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية كمطلب ثانٍ.

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 ترتكز على عديد من العناصر التي سنتطرق إليها من خلال الأسس القانونية الخاصة للوصاية الإدارية في الجزائر كفرع أول والأسس العامة للرقابة الوصائية كفرع ثاني، والطبيعة القانونية كفرع ثالث.

الفرع الأول: الأسس العامة للرقابة الوصائية

إن الوصاية الإدارية تقوم على تبعية الوحدات اللامركزية للسلطة المركزية والخضوع لرقابتها، وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يخرجها عن كيان الدولة، وخضوعها للرقابة هو أولاً وأخيراً صيانة لمبدأ المشروعية واحترام القانون، وحماية للمصلحة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يمثل في مجموعته المصلحة الوطنية¹.

وعليه فإذا كان من المسلم به أن للإدارة الحق في سحب وإلغاء 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 ونطاقه².

¹ - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية والمالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، ط. 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998، ص. 19.

² - جلولي سومية، المرجع السابق، ص. 39.

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

أولا: مبدأ المشروعية كأساس قانوني

والمقصود بمبدأ المشروعية هو تطابق كل تصرفات الهيئات المحلية مع أحكام القانون، بحيث تلتزم أوامره وتتجنب نواهيه، وفي هذا ضمانات أساسية تحمي الأفراد من استبداد الإدارة، 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 تنقيد قبل كل شيء بالقانون، وتبعا لذلك فإن عليها من باب أولى إذا هي خالفته وحادث 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 من تلقاء نفسها أو بعد طلب أصحاب الشأن بأن يرجع عن هذا الإجراء فور معرفته أنه غير شرعي وبالتالي بعد باطلا².

كما تلتزم الإدارة أيضا بالحرص على أن تظل قراراتها متفقة مع القانون، فإذا ما لحقها بعدد صدورها عيب قانوني، كان عليها الرجوع عن هذا القرار نزولا عند مبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون، وعليه فإن هذا القدر من حرية هذا التصرف الممنوح للإدارة، والذي يجعلها في حل من وجود مسائل مفروضة عليها هو ما يسمى السلطة التقديرية"، وهو واحد من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة بهدف تحقيق أهدافها، ولكنه امتياز تمارسه الإدارة في نطاق مبدأ المشروعية من حيث الهدف دون الوسيلة، لأن الهدف يظل دائما واحدا لا خيار للإدارة فيه فهو محدد سلفا في النظام القانوني للدولة³.

كما تجدر الإشارة أن الأصل في الرقابة الإدارية أن تنصب على القرارات الإدارية الغير المشروعة، أما القرارات المشروعة فإنها ليست محلا لهذه الرقابة حتى ولو كانت غير ملائمة ولكن للإدارة في هذه الحالة

¹ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004، ص. 08.

² جلولي سومية، المرجع السابق، ص. 40.

³ فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري: بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص. 93.

الأخيرة أن تصدر قرارات إدارية جديدة لتوافق تصرفاتها مع ما يستجد من ظروف تطبيقا لقاعدة وجوب ملائمة الإدارة لقراراتها مع الظروف الجديدة، ولذلك فإن الأصل أن نطاق ومجال الرقابة الإدارية تقتصر على القرارات غير المشروعة فحسب¹.

وعليه فإن إفلات الهيئات المحلية من أي رقابة تمارسها السلطة المركزية يمكنها من أن تتجاوز دون رادع حدود اختصاصاتها وأن تتصرف على وجه غير مشروع. 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 أيا كان مصدرها وشكلها، ومن هذه القواعد القانونية التي تلتزم بها الهيئات اللامركزية هي قاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخص المعنوي، وعليه فإن الهدف الأساسي للرقابة الإدارية هو ضمان مبدأ المشروعية الذي يجب أن تلتزم به الهيئات المحلية في جميع أعمالها، إذ يجب احترام القانون والالتزام بقاعدة التخصص سواء بالنسبة للامركزية الإقليمية التي نحن بصدد دراستها أو اللامركزية المرفقية المؤسسات العامة².

كما يمكن 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 يعنى إلا التزام دائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانونا مع الامتناع عن تجاوز هذه الدائرة أي نطاق هذه الأغراض، وعلى ذلك فلا يجوز لهيئة الامركزية احتراماً لتخصصها في المسائل المحلية والتزاماً به، أن تتجاوز نطاق هذه المسائل التي تدخل في اختصاص هيئة إدارية إقليمية أخرى³.

ثانياً : حماية المصلحة العامة

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 للمساهمة والمساعدة عند عجز السلطات اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية، وأيضاً تهدف هذه الرقابة إلى حماية المصلحة العامة من خلال نشاطها، إذ بحوزة السلطات المركزية الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرارات الصحيحة، التي تصب في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية

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

² - رفعت عبد السيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة للتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003 ص.244.

³ - جلولي سامية، المرجع السابق، ص.42.

ومصلحة المواطنين، على أساس أن المصلحة العامة تشمل وتتألف من مجموع المصالح الوطنية والمصالح الإقليمية والمرفقية والمصالح الفردية¹.

ثالثاً: 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 وفقاً لما يقرره القانون².

رابعاً: حماية مصلحة المواطنين

تستهدف الرقابة حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير أو إهمال الهيئات المحلية أو عدم التزام الحياد والإنصاف، واتجاهها نحو التعسف والاستبداد بحقوق وحرّيات المواطنين، إذ أن كافة المواطنين متساوون في تلبية حاجاتهم أمام الهيئات المحلية بحيث لا يكون هناك تمييز على أساس عرقي أو ديني، فنتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية تساوي وفرض التكامل الإداري³.

الفرع الثاني: الأسس القانونية الخاصة للوصاية في الجزائر

أخذ المشرع الجزائري منذ الإستقلال بنظام اللامركزية الإدارية على مستوى التنظيم الإقليمي للدولة، حيث اعتبرت الدساتير الجزائرية البلدية قاعدة اللامركزية الإدارية، كما اعتبرت البلدية والولاية هي الجماعات الإقليمية للدولة، حيث حاولت القوانين المتعاقبة للولاية والبلدية التوفيق بين منح هامش من الإستقلالية للجماعات المحلية تبعا لمفهوم اللامركزية من جهة، وبين ضرورة المحافظة على وحدة الدولة من جهة أخرى، ولتحقيق ذلك أخذ المشرع الجزائري بنظام الرقابة الوصائية في كل القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية رغم خضوع الجماعات الإقليمية في الجزائر لنهجين إيديولوجيين مختلفين تمثل في النهج الإشتراكي وما تبعه من الأخذ بنظام الحزب الواحد، ثم النهج الرأسمالي وما نتج عنه من انفتاح على التعددية الحزبية. إلا أنه وفي كلا النموذجين كانت هناك آليات قانونية تفرض رقابة وصائية على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه وأعماله، كما تفرض رقابة على المجلس الشعبي الولائي وأعضائه وأعماله⁴.

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص. 243.

² - جلولي سامية، المرجع السابق، ص. 42.

³ - فؤاد صالح، المرجع السابق، ص. 103.

⁴ - جلولي سومية، الوصاية المرجع السابق، ص. 37.

كما قد ظهر الإتجاه العام للسلطات المركزية القاضي بفرض رقابة وصائية على المستوى البلدي والولائي وبسط سلطتها على المجالس المنتخبة، حيث لم يكن للمجلس المنتخب سلطة كبيرة في اتخاذ القرار على مستوى المحلي قبل سنة 1967، وحتى بعد صدور قانون البلدية 67-24¹ وقانون الولاية لسنة 1969². وفي إطار الانتقال من النظام الاشتراكي والأحادية الحزبية إلى نظام التعددية الحزبية واقتصاد السوق في ظل دستور 1989 كان لا بد من منح المجالس المحلية المنتخبة صلاحيات أوسع، وتخفيف الرقابة لصالح مزيد من الحرية والاستقلالية حيث يقع على البلديات مثلا في ظل الدولة الليبرالية التكفل بمهام المرافق العامة وإنشاء الهياكل القاعدية، وضمن هذا الإطار صدر قانون البلدية 90-08³ وقانون الولاية 90-09⁴، الذي منح مساحة أكبر للمجالس المحلية المنتخبة.

وبعد 21 سنة على هذين القانونين احتاج التنظيم الإقليمي إلى تجديد الكثير من المسائل، ومن بينها تنظيم الرقابة الوصائية تماشيا مع تطورات مفاهيم الحكم المحلي، فصدر قانون البلدية 11-10⁵، وقانون الولاية 12-07⁶، ضمن حزمة من القوانين الإصلاحية التي جاءت بعد الخروج من الأزمة السياسية لسنوات التسعينيات، حيث عرفت البلاد منذ سنة 2000 استقرارا سياسيا أثر بدوره على اتجاهات المشرع في تطوير نظام الوصاية الإدارية مع محاولة موازنة ذلك بمنح استقلالية نسبية للجماعات الإقليمية.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية

يرى الأستاذ عمار عوابدي أن الوصاية الإدارية هي رقابة مشروعية فقط، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المضطعة بالقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات والنصوص التي تتصل بالنظام الإداري في الدولة، ما يعني أنها رقابة إستثنائية وضيقة ولا تمارس إلا في حدود القانون⁷.

كما أن الامتيازات ووسائل الوصاية الإدارية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية

¹ - القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.06، المؤرخة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم بالقانون 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.27، المؤرخة في 07 جويلية 1981.

² - الأمر رقم 69-83 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.44، المؤرخة في 23 مايو 1969، المعدل والمتمم.

³ - القانون 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.16، المؤرخة في 11 أفريل 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.50، المؤرخة في 19 جويلية 2005.

⁴ - القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 والمتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.15، الصادر بتا ريخ 11 أفريل 1990، المعدل والمتمم.

⁵ - القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جويلية 2011 والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.34، المؤرخة في 03 جوان 2011.

⁶ - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، ع.ج.، ع.12، الصادر في 29 فبراير 2012.

⁷ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص.244.

الوصية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات ووسائل أخرى للرقابة غير تلك التي تقررها القوانين والنصوص التشريعية¹.

فبالإضافة إلى أن الوصاية الإدارية تخضع للقواعد التي أشرنا إليها سابقا، وهي عدم إمكانية ممارسة الوصاية دون نص قانوني، فإنه لا يمكن التوسع في تفسير النصوص القانونية التي تخول السلطة المركزية صلاحية الرقابة على الهيئات اللامركزية، كما إن أنصار هذا الرأي يرون أن الوصاية الإدارية لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية، فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لحكم القانون عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها، وعلى الإدارة التقيد بالنظم القانونية للدولة، فإذا ما تعدت الوصاية الإدارية إلى مراقبة الملاءمة على أعمال الهيئات اللامركزية، فإن ذلك يعد من باب التدخل في شؤون الجماعات المحلية التي يعطيها القانون الحق في القيام بمبادرة فردية دون تدخل السلطات المركزية لأن فكرة الملاءمة غامضة وعامة، فإذا أصبحت السلطات المركزية تملك حق مراقبة ملائمة أعمال الجهات اللامركزية فإنها تنتهك أحد الأركان الأساسية للقيام بفكرة اللامركزية الإدارية².

حسب رأي آخر يرى أغلب الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب المشروعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على إحترام القانون و تراقب الملاءمة قصد التحقق من ملاءمة و موافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة، كما يرى حسين عبد العال محمد أن الوصاية الإدارية هي رقابة المشروعية أو الملاءمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقية بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة الرقابة الأشخاص والأعمال³.

كما أن أصحاب هذا الإتجاه يرون أن الوصاية الإدارية هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو ممثليها على الجماعات الإقليمية اللامركزية، وترمي هذه الرقابة إلى تحقيق هدفين الأول هو احترام مبدأ المشروعية، والثاني تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق مراقبة الملاءمة و ذلك تقاديا لسوء استعمال أموال المجموعات المحلية⁴.

و قد استدل أنصار هذا الرأي بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء تكون لهم آراء غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون

¹ - بن محفوظ مريم، قارة شهيرة، المرجع السابق، ص.13.

² - بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2010-2011، ص.ص.44.45.

³ - حسين عبد العال محمد، المرجع السابق، ص.135.

⁴ - تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع.01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2011، ص.26.

شرعية من الناحية القانونية ، و لكنها في مضمونها لا تتسجم مع مصالح أفراد الإقليم و لا تتماشى مع السياسة العامة للدولة، هنا تتدخل السلطة المركزية باستعمال وسائل الرقابة التي رسمها القانون الكافية و الكفيلة بوضع الأمور في نصابها، ويطلق على هذا الوجه من الرقابة تسمية رقابة الملاءمة التي يفترض فيها أن القرار سليم من حيث المشروعية، و لكنه رغم هذه المشروعية لا يتناسب مع الظروف و لا يحقق المصالح حسب ما ترى السلطات المركزية المسؤولة عن ذلك¹.

المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.

تتفاوت درجات الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، حيث نجد عدة نماذج و تختلف من دولة على أخرى وذلك حسب ظروفها السياسية والاقتصادية و حسب نوع نظام الحكم في الدولة، وعليه فإننا سنقوم بدراسة بعض نماذج هذه الرقابة حيث سندرس النموذج الفرنسي في الفرع الأول والنموذج الإنجليزي في الفرع الثاني و أخيرا النموذج المصري في الفرع الثالث.

الفرع الأول: النموذج الفرنسي في الرقابة الوصائية

تعتبر الوصاية في النظام الفرنسي (فرنسا) أشد من تلك التي سنراها في النظام الإنجليزي على الرغم من أن تشكيل المجالس المحلية في كلا النظامين يتم من حيث المبدأ بالانتخاب المباشر وترتبط شدة الرقابة هنا بالظروف التاريخية لنشأة نظام الإدارة المحلية في فرنسا وذلك في أعقاب الثورة الفرنسية والظروف التي حكم فيها نابليون وهي ظروف عسكرية تميل إلى الشدة و في الرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية، فالقانون الفرنسي يسمح للسلطة المركزية بحل الوحدات المحلية أو إيقافها عن ممارسة أعمالها، وفي مرحلة معينة كانت المركزية تتدخل في اختيار عمدة البلديات ومساعدتهم².

إن الهيئات المحلية في النظام الفرنسي تخضع لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها لهيئات محلية ووضع قانونها الأساسي وكذا تعديله أو إلغائه، كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصها، أما السلطة التنفيذية فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية وكذا أعمالهم ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة "الإدارة المركزية" على الهيئات المحلية في حد ذاتها والرقابة على أعمالها³.

¹ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري ، ج.01، د ط، عالم الكتاب، القاهرة، مصر، د.س.ن، ص.169.

² محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر -دراسة تحليلية مقارنة-، ط.01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009، ص.ص.120.119.

³ هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية -الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا-، ط.01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص.226.

أولاً: الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية

وهي الرقابة التي تباشرها الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية وتشمل الرقابة على أعضاء المجلس وكذا المجلس المحلي في مجموعه.

1- الرقابة على أعضاء المجلس

تمارس السلطة المركزية الرقابية على أعضاء الهيئات المحلية من خلال الصورتين التاليتين:

أ- تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية وهذا لا يؤثر على استقلال الهيئات اللامركزية لأن التعيين يقتصر على الأقلية من الأعضاء بينما أغلبية الأعضاء يتم انتخابهم، كما تقوم الحكومة بتعيين المحافظ الذي يتولى تنفيذ قرارات مجلس المحافظة.

ب- توقيف الأعضاء سواء المعينون أو المنتخبون عن العمل أو مسألتهم تأديبياً أو فصلهم، وتكون هذه الرقابة في حدود القانون¹.

كما نجد مجالس المحافظات تبدو فيه صورة الوصاية في تعيين عامل التنفيذ بمجلس المحافظة وهو المحافظ من قبل الحكومة إذ نجدها لا تقتصر على تعيين عضو التنفيذ فقط، بل تمتد لتشمل سلطة الحكومة على أعضاء مجلس المحافظة المنتخب، وسلطتها في إيقاف هؤلاء الأعضاء وإسقاط عضويتهم وعزلهم أيضاً، كما تمتد سلطة الوصاية لتشمل كل أعضاء المجلس، فيجوز للحكومة أن تباشر هذه السلطة محل المجلس بأكمله والأداة التي تستعملها هي المرسوم الذي يتعين تقديمه للبرلمان للموافقة عليه، فإذا تمت الموافقة يصدر البرلمان قانوناً ينص فيه على موعد إجراء انتخابات أعضاء المجلس وعلى تشكيل لجنة مؤقتة لإدارة وتصريف شؤون مجلس المحافظة المنحل إلى أن يجتمع المجلس في تشكيله الجديد، والحل مقتصر على مجلس أو مجالس معينة ولا يجوز أن يشمل مجالس المحافظات كلها².

2- الرقابة على المجلس

تكمن هذه الرقابة على المجلس إما بإيقافه، إسقاطه أو حله، أما الإيقاف فيكون بمعرفة المحافظ ولا تزيد مدته عن شهر ويجوز مده شهرين آخرين بقرار من وزير الداخلية، ويرى ذلك بطبيعة الحال على العمدة وهو رئيس المجلس المنتخب وعضو التنفيذ به، وأما الإسقاط ويسمى الاستقالة الحكيمة، فتمارسه السلطة الوصائية بالنسبة للعضو الذي أخل بواجباته الوظيفية³.

¹ - فريد قصري مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001، ص.141.

² - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط.02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص.53.

³ - قمومن رفيق، بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية وأثارها على إستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2018-2019، ص.31.

كما يحق للسلطة المركزية حل المجلس البلدي عندما يتبين المحافظ استحالة قيام تعاون بين أعضاء المجلس، أو بينهم وبين رئيس المجلس البلدي الأمر الذي قد يترتب عليه تعطيل نشاطه ويقدم طلب حل المجلس البلدي من المحافظ إلى رئيس الوزراء ويصدر قرار الحل مسببا من الأخير، ويتضمن القرار تشكيل لجنة مؤقتة لتصريف أعمال المجلس المنحل العاجلة لحين اجتماع المجلس الجديد الذي يتعين أن يجتمع في خلال شهر من تاريخ صدور قرار الحل¹.

ثانيا: الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية

إن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية هي أهم مظهر للوصاية الإدارية، حيث أن السلطة المركزية تراقب أعمال الهيئات المحلية لتجعلها تتماشى مع القوانين، ولذلك فأغلب التشريعات تحرص على إعطاء السلطة المركزية إمكانات ووسائل خاصة لتستخدمها في هذه الرقابة، و هكذا نجد في بعض الحالات أن الهيئات لا تستطيع انجاز عمل معين إلا بالحصول على إذن مسبق من السلطة الوصية، وفي حالات أخرى يفرض القانون الحصول على تصديق لاحق حتى تصبح قرارات الهيئات المحلية قابلة للتنفيذ، كما قد يتطلب الأمر إلغاء العمل كله، وكل ذلك في إطار استخدام ما يسمى بوسائل الوصاية الإدارية الست وهي الاستشارة، الإذن المسبق، التصديق الحلو للإلغاء، الإيقاف وفيما يلي نتولى شرح بعضها².

1- الاستشارة:

إن المطلوب من الهيئات المحلية هو أن تحرص على العمل في الإطار السياسي العام للدولة، إذ رغم أن القانون منحها اختصاصات واسعة تمارسها في حدود الإقليم المحلي إلا أن عملية التنسيق تظل ضرورية بين الهيئات المحلية من جهة وبين السلطة المركزية من جهة أخرى، ومن ثم تأتي إمكانية طلب المشورة أو الرأي من السلطة المركزية للحصول على معلومات وإرشادات، وقد يأخذ طلب المشورة صورتين هما³:

أ- أن يكون طلب المشورة ملزما، وإذا قامت الهيئة المحلية بعمل ما دون طلب المشورة يعد باطلا تصرفها بحكم القانون لأنه في هذه الحالة يعد استطلاع الرأي شرطا لازما.

ب- أن يكون طلب المشورة اختياريا : بحيث يمكن للهيئة المحلية أن تنجز أي عمل من غير استطلاع رأي السلطة المركزية، مع العلم أن الهيئة المحلية تكون حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بنتيجة المشورة في كلتا صورتين⁴.

¹ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص.53.

² عمر الصدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن، ص.25.

³ قومون رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص.32.

⁴ عمر الصدوق، المرجع السابق، ص.28.

2- الإذن المسبق (الترخيص التصريح)

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

3- التصديق:

ويعني إقرار العمل الذي قام أو ستقوم به الهيئة المحلية و إجراءاتها القانوني لاحق للعمل نظريا، وفي نفس الوقت فهو سابق على تنفيذ العمل، والتصديق هو الذي يقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل مع التنبيه إلى أن التصديق إما أن يكون على العمل كله أو لا يكون، حيث لا يجوز للسلطة الوصية أن تعدل العمل المقدم للتصديق لأن الهيئة المحلية هي صاحبه، والاعتراف بحق التعديل يعني السماح بالتدخل في اختصاصاتها، وهو ما لا يتفق مع القانون وإذا وجدت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق يحتاج إلى التعديل، فيجب أن تعيده إلى الهيئة المحلية المعنية لتجري عليه التعديلات المطلوبة ثم تقدمه للتصديق ثانيا². كما تملك السلطة المركزية أن تحل محل الهيئة المحلية في أداء عمل معين إذا امتنعت هذه الأخيرة عن القيام به وكان في شأن ذلك عرقلة سير المرفق العام كما أن قرارات المجالس المحلية تكون نافذة من تاريخ صدورها باستثناء بعض القرارات التي تحتاج إلى تصديق السلطة المركزية، كما يكاد يكون التصديق ضيق بالنسبة لأعمال مجالس المحافظات، إذ تخضع للتصديق فقط بعض المراسيم والقرارات التي تخضع لرقابة التصديق عليها من جانب السلطة المركزية ووزير الداخلية والوزراء المختصين، وقد حدد مرسوم 05-11-1962 على مجموع القرارات التي تخضع لرقابة التصديق ومثال عن هذه القرارات تلك الخاصة بالميزانية (بشرط أن يكون العجز أكثر من 5 بالمئة)، وكذا القرارات الخاصة بفرض الضرائب والقروض³.

ومن القرارات التي تحتاج إلى تصديق المحافظ أو مساعديه أو مجلس المحافظة هي القرارات الخاصة بالمسائل المالية كفرض الضرائب العادية أو الاستثنائية نقل اعتماد الميزانية من باب إلى باب، فتح اعتماد إضافي أو طلب القروض المحلية، وتحتاج إلى تصديق القرارات المتعلقة بتأجير العقارات التي تملكها المجالس البلدية أو تحديد الأماكن الخاصة بالأسواق العامة أو إدارة بعض المرافق عن طريق الإدارات المباشرة، ويكون التصديق إما صريحا أو نسييا.

¹- قمومن رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص.32.

²- عمر الصدوق، المرجع السابق، ص.29.

³- قمومن رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص.33.

أ- **التصديق الصريح:** في حالة إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا، يجب تصديق السلطة المختصة على قرارات الهيئات المحلية لكي تصبح نهائية والا فلا تنفذ هذه القرارات أي يتوقف نفاذ القرار على إجراء التصديق، وتكون صيغة التصديق الصريح بعبارة "لا مانع" أو "موافق" أو صالح¹.

ب- **التصديق الضمني:** ويكون التصديق ضمنيا في حالة إذا نص القانون على أن تكون قرارات الهيئات اللامركزية نافذة إذا مضت مدة معينة دون إقرارها، ويكون التصديق ضمنيا بالسكوت أي بعد مضي الأجل المحدد للتصديق².

4- الحلول

ويقصد بالحلول قيام سلطة الرقابة بالحلول محل الهيئات اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقم بها عمدا أو عن إهمال وعجز، كما تكون الحلول مباشرة أو غير مباشرة، لكن حتى يكون مشروعا يجب أن يتوفر له شرطان:

أ- التأكد من امتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل، ويكون إثبات ذلك رسميا بتوجيه إنذار أو إخطار لأداء العمل المعني.

ب- أن ينص القانون صراحة على جواز الحلول في حالات معينة، وفي حالة الحلول فإن القرار يصدر من قبل السلطة المركزية باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها حيث يترتب عنه المسؤولية التي تنشأ عن الأضرار التي تلحق بالغير من أعمال سلطة الرقابة في الحلول تقع على عاتق الهيئة اللامركزية، لذا يعتبر الحل من اشد صور الرقابة³.

5- الإلغاء

لم يترك المجال للقانون الفرنسي الأمر في هذا المجال على إطلاقه، بل نجده قد اشترط المعارضة المحافظ على نفاذ قرار معين مقيد بشرطين هما⁴:

- مخالفة القرار الصادر عن المجلس العام لنص قانوني أو لائحة من لوائح الإدارة.

- تجاوز استعمال السلطة من طرف المجلس العام.

وعليه يكون الإلغاء لعدم مشروعية في حالتين قد حفهما المشرع الفرنسي بمجموعة من الإجراءات

الشكلية على المحافظ إتباعها:

¹ محمد علي الخلاية، المرجع السابق، ص. 120.

² عمر الصدوق، المرجع السابق، ص. 30.

³ فريد قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001، ص. 141.

⁴ قموين رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص. 34.

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

ب- الحالة الخاصة: ويكون سبب الإلغاء فيها عدم اختصاص مجلس المحافظة إذ يصدر قرارات خارج مجال اختصاصه، وفي هذه الحالة لا يشترط الميعاد السالف الذكر لأن القرار يعتبر في حكم العدم¹.

6- الإيقاف

تقوم به الرقابة بإرجاء تنفيذ قرار صادر عن الهيئة الإدارية اللامركزية لمدة معينة، وهذا الإجراء يعد تمهيدا لإلغاء القرار، وله أهمية تتمثل في انه يساعد جهة الرقابة على تجنب الأضرار التي قد تنشأ عن تنفيذ القرار².

الفرع الثاني: النموذج الإنجليزي في الرقابة الوصائية

لقد كانت المجالس المحلية في القرن التاسع عشر في إنجلترا لا تسأل عن أعمالها إلا أمام القضاء، فهي كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة ولا يمكن إلزامها بأي عمل من جانب هذه الأخيرة، كما لا تسأل في أعمالها أمامها، وبعد الأزمات المالية التي تعرضت لها إنجلترا منذ عام 1930 وإلى ما بعد الحرب العالمية الثانية اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية ما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات والمجالس المحلية، وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها³.

وعليه بما أن اختصاصات المجالس المحلية في النظام الإنجليزي محددة قانونا وحصرها، فإن مجال الرقابة سيكون محصورا في بعض الجوانب فقط، ضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية الإنجليزية أعطى للمجالس نوع من الحرية والاستقلالية في أعمالها، كما إن الرقابة من جانب السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية يكاد يكون معدوما إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا، لأن نظام الحكم في إنجلترا هو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق والحصري للاختصاصات المحلية ما انعكس ذلك على مدى وسائل وأساليب الرقابة على الهيئات المحلية، إلا انه هناك رقابة و إشراف مركزي على الهيئات المحلية كونتها التقاليد البريطانية والممارسة الفعلية، بحيث أصبحت هناك مفاهيم وثوابت المدلول وكيفية ممارسة الرقابة بكافة أنواعها، والتي تنصب إما على أعمال المجالس المحلية واما على أعضائها⁴.

¹- حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص.55.

²- عمر الصدوق، المرجع السابق، ص.32.

³- قومون رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص.36.

⁴- حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص.65.

كما تجدر الإشارة على أن الوصاية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا (انجلترا) تمارس من قبل ثلاث أجهزة وهي البرلمان، القضاء، الحكومة، كما أن الوصاية في انجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها، ومنحها الشخصية المعنوية وتحديد اختصاصاتها، وكذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر والنواهي لتلك الهيئات والعاملين فيها، أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر غير منفذة إلا أنها بدأت في الظهور والتزايد خلال القرن العشرين.

أولاً: وصاية البرلمان

يحق للبرلمان أساساً أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها، لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما عملياً وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع في البرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة وهذا يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني¹.

ثانياً: وصاية القضاء

يمارس القضاء الانجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا تأخذ بنظام الأزواج القضائي بل بالقضاء الموحد، والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة كالأفراد للأحكام العادية إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاصات المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة².

كما يمارس القضاء هذه الوصاية في حالة ما إن قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة القوانين، ومما يجب الإشارة إليه أن المحاكم الانجليزية وبخلاف فرنسا والدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج لا تحكم بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة فقط بل تطال رقابتها حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية للتصرف وفق القانون حتى قبل إصدارها لقرارتها، وقد تكون للرقابة القضائية على المجالس المحلية أثر على هذه الأخيرة، وذلك من خلال التزام تلك المجالس بالقانون في تصرفاتها وامتناعها عن إتيان الأعمال غير المشروعة خشية لجوء الأفراد للحكومة للمطالبة بالتعويض المادي أو إصدار الأمر إلى المختصين بتلك المجالس بالامتناع عن أداء مثل هذه الأعمال، غير أنه يرى بعض الفقهاء أن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقابة ناقصة، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها ضف

¹ - قمومن رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص.37.

² - عمر صدوق، المرجع السابق، ص.25.

إلى ذلك عدم تلاؤمها مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري، هذا إلى جانب كون سلطة المحاكم في توجيه الأوامر للإدارة يعتبر تهديدا لاستقلالها¹.

ثالثا: وصاية الحكومة

إن سلطة الحكومة البريطانية ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها، إذ يحق لها أيضا أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات وإعداد تقارير سنوية عنها والغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاءة².

كما أن هذا التفتيش دوري يقوم به ممثلوا الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير سواء كانت ايجابية أو سلبية تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية، ويمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية، وفي بعض الحالات الاستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية و ذلك فيما يتعلق بإصدار هذه الهيئات بعض اللوائح المالية أو التصرف في الأملاك المحلية في موضوع مساكن العمال و الحسابات الختامية³.

من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الإنجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية⁴.

غير أن نظام الحكومة الذاتية في إنجلترا شهدت تراجعا منذ منتصف القرن التاسع عشر الصالح الحكومة المركزية فازدادت الوصاية التي تمارسها هذه الأخيرة مما أدى إلى تخفيض درجات الاستقلال المحلي، ويمكننا أن نلمس هذا التراجع من خلال ما يلي:

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

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص.118.

² حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص.71.

³ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص.47.

⁴ عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، ع.06، الجزائر، 2009، ص.205.

2- ظهور سلطات مختلفة للوزراء على الهيئات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على الجماعات المحلية سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في المواد الإدارية والمالية، سلطة الحلول، إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير، إنشاء أجهزة التفتيش المالي والتقني.

3- وجود ما يعرف برقابة المنحة: وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي ما فتأت أن وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية، وهذا ما ينجر عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال وبالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية وقد لاقت الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في النظام الإنجليزي معارضة كبيرة في انجلترا حول ضرورتها والنتائج المترتبة عنها حيث تمثل تعديا على استقلال المجالس وما ينجر عنه في الأخير من اقتياد وإتباع الحكومة¹.

إلا أن هناك رأي آخر ينادي بضرورة وجود هذه الرقابة لأهميتها ودورها في كفالة وحدة التطور والاتجاه العام سواء الإداري أو السياسي لوحدات وأقاليم هذا النظام، وضمان حسن سير المرافق العامة، فالرقابة المفروضة على المجلس لا تعدم استقلاليتها وحرية المبادئ الممنوحة لها².

وما يمكن ملاحظته هنا هو انه وإن كانت الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزي أخف ثقلا إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة وأكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة الأخرى³.

الفرع الثالث: النموذج المصري في الرقابة الوصائية

ظهر نظام الإدارة المحلية في مصر سنة 1883 بصدور القانون والذي أنشأت بموجبه مجالس المديرية عن طريق الانتخاب، وتم الاعتراف بالشخصية المعنوية للمديريات والمدن والقرى بصدور دستور 1923، كما توالت التشريعات المنظمة للإدارة المحلية حتى صدور قانون رقم 43 سنة 1977، والذي حول للهيئات المحلية إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية باستثناء المرافق ذات الطابع القومي، أين تم نقل العديد من الاختصاصات في العاصمة إلى الهيئات المحلية، كما نجد الهيئات المحلية في مصر تخضع لرقابة وصائية شديدة إلى درجة ان جانبا من الفقه الإداري هناك يرى أن نظام الإدارة المحلية في مصر هو من قبيل عدم التركيز الإداري وليس من قبيل اللامركزية الإدارية⁴.

¹ محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 119.

² قمومن رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص. 40.

³ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مجلس الدولة، المرجع السابق، ص. 48.

⁴ قمومن رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص. 41.

كما ازدادت حدة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في العقود الأخيرة، وتعود أسباب زيادة هذه الحدة على المجالس لسببين رئيسيين ويتمثلان فيما يلي:

أولاً: إن المجالس المحلية أصبحت بالكامل تشكل بأسلوب الانتخاب مما يعني الرقابة المركزية على هذه المجالس من داخلها، ومن خلال الأعضاء المعيّنين من قبل السلطة المركزية، ومن خلال الأعضاء المعيّنين من قبل السلطة المركزية.

ثانياً: أما السبب الثاني فيرجع إلى التوسع الكبير في اختصاصات المجالس المحلية والذي حصل في هذه السنوات الأخيرة مما يستدعي بالضرورة إلى وجود رقابة مركزية أشد من تلك التي كانت تمارس من قبل¹. وإلى جانب رقابة البرلمان والقضاء تمارس الرقابة من قبل جهات متعددة، تشمل كل من رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب، ورئيس الوزراء والمجلس التابع للحكم المحلي والوزير المختص بالحكم المحلي وبعض الوزارات الأخرى، كما أعطى المشرع للمحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى سلطات الإشراف والرقابة على المجالس المحلية في نطاق اختصاص كل منهم².

كذلك الأمر فإن المجالس الشعبية المحلية في مصر تمارس نوعاً من الرقابة على بعضها البعض وفقاً لتدرجها الهرمي، فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يمارس رقابة على المجالس الشعبية المحلية للمراكز الواقعة في نطاق المحافظة والمجلس الشعبي للمركز يراقب المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة ضمن دائرته³.

¹ - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 120.

² - قمومن رفيق، بوهيدل أنور، المرجع السابق، ص. 42.

³ - محمد علي الخلايلة، المرجع السابق، ص. 121.

ملخص الفصل:

إن وحدة الدولة من المصالح الأساسية التي لا يمكن التهاون بشأنها، وحماية لهذه الوحدة فإن الإدارة المحلية لا يمكن منحها الاستقلال المطلق، لأن هذا القدر من الاستقلال سيؤدي إلى زعزعة وحدة الدولة. ولتفادي هذا الخطر فإن المجالس المحلية تمنح استقلالا يتناسب مع تمكينها من القيام بالمهام الموكلة لها في إشباع الحاجات العامة، إذ تخضع المجالس المحلية لرقابة وإشراف السلطات المركزية، هذه الرقابة اصطلاح على تسميتها بالرقابة الوصائية أو الوصاية الإدارية، والتي تعد ركنا أساسيا من أركان التنظيم الإداري اللامركزي.

كما تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذا الرقابة ووسائلها وإجراءاتها إضافة إلى السلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية، فتطبيقا لقاعدة أنه لا وصاية بدون نص فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، كما أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية محددة أيضا قانونا على سبيل الحصر.

الفصل الثاني

نظام الإداري اللامركزي وتجسيد الآليات

الوصائية الإدارية

تمهيد:

إن أساس وجود نظام اللامركزية الإقليمية هو تمتع الجماعات المحلية (البلدية والولاية) بالشخصية المعنوية التي تقتضي أن يكون لكل وحدة إقليمية مجال من الحرية في التسيير الإداري، ودمية مالية مستقلة عن الدمة المالية للإدارة المركزية وموظفون مستقلون عن موظفي الحكومة، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل هو نسبي تمارسه الهيئات المحلية في حدود القانون وتحت إشراف رقابة السلطة المركزية، وذلك في مجال نظام الوصاية الإدارية بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، بحيث ينبغي أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص المعنوية في إطار القواعد القانونية، وألا تتجاوزها تحقيقا لأهداف الوصاية الإدارية¹.

كما أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي، إلا أن آلية الانتخاب بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية ال تنفي فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية والذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أين يظهر فيها وبشكل واضح التأثير الكبير بالنموذج الفرنسي المتميز بشدة الرقابة الممارسة على الأعضاء إذ يمكن لسلطة الوصاية أن تعمل على إقالة أي عضو أو توقيفه أو أن تقصيه من المجلس كما يمنحها القانون سلطة حله في صورة عقوبة جماعية تشمل جميع الأعضاء، الأمر الذي يبرر ضرورة البحث في مدى تفعيل المشرع الجزائري لآليات رقابة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية².

وعليه سنتطرق في هذا الفصل إلى النظام الإداري اللامركزي كمبحث أول، ومظاهر الوصاية الإدارية كمبحث ثاني.

¹ - غردي فوزية، شلغيم وفاء، الإطار القانوني لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن صديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2018-2019، ص.57.

² - أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012-2013، ص.07.

المبحث الأول: النظام الإداري اللامركزي

إن نظام اللامركزية يمثل آلية ضرورية التي يجب أن تقوم عليها النظم الديمقراطية الحديثة، كونها أساس قياس الحكم الراشد في الدول، بحيث أضحي من الصعب على الدولة لوحدتها (النظام المركزي المتشدد) على استيعاب مجمل متطلبات وتطلعات المواطنين، ومن هنا تشغل اللامركزية المجال العام بين الدولة والمواطنين، وتكمن أهميتها انطلاقاً من أنها تهدف إلى إشراك المواطنين في عملية التنمية المحلية، كما وتمنح الفرد فرصة المساهمة في اختيار أسلوب وكيفية تسيير الجماعة الإقليمية، مع العلم أنّ درجة الأخذ باللامركزية يختلف من دولة إلى أخرى، كما أن المتعارف عليه ان التنظيم الإداري اللامركزي يتأثر بظروف سياسية والاجتماعية والثقافية للدولة التي تعتمد عليه¹.

وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها كمطلب أول، وتطور الجماعات المحلية في الجزائر كطلب ثاني.

المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها

إن نظام اللامركزية الإدارية يتأسس على وجود أشخاص معنوية عامة أخرى في الدولة إلى جانب الدولة، وهي تتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات التي قررها المشرع، كما تتواءم اللامركزية الإدارية مع التنظيم السياسي والاجتماعي والإداري الخاص بكل دولة²، وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع في الفرع الأول تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها، وفي الفرع الثاني نتطرق إلى أركان اللامركزية الإدارية وأسباب الأخذ بها.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها

حيث سوف نرى تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها على النحو التالي:

أولاً: تعريف اللامركزية الإدارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة (السلطة) المركزية في العاصمة، بين هيئات محلية أو مصلحة لها شخصية معنوية مستقلة تباشر اختصاصها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية، إن اللامركزية الإدارية عبارة عن أسلوب من أساليب الإدارة والهدف منه توزيع أو نقل سلطة اتخاذ القرارات إلى أجهزة إدارية هي غير أعمال السلطة المركزية، وإن هذه الهيئات المستقلة يتعين عليها أن لا تتبع السلطة

¹ - بن قومار إبراهيم، مولاي إبراهيم عبد الرحمان، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2018-2019، ص.06.

² - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري (المرفق العامة)، الطبعة 2، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص.104.

المركزية، إلى أنها تخضع لنوع من الوقاية والإشراف من قبل السلطة المركزية، وذلك من خلال ما يسمى بالوصاية الإدارية¹.

أما المعيار الذي يميز بين المركزية واللامركزية الإدارية هو وحدة السلطة الإدارية أو تعددها، فإذا كانت هناك سلطة إدارية واحدة فنحن أمام نظام مركزي، أما إذا تعددت السلطات الإدارية بحيث توجد سلطات اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال في ممارسة اختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية تكون بصدد لا مركزية إدارية².

وعليه تحقق اللامركزية الإدارية بإحدى الوسيلتين، الأولى هي أن تمنح الشخصية المعنوية للوحدات الإدارية الإقليمية الأصغر من الدولة، ثم يستند إلى رجل من هذه الوحدات الإقليمية مهمة الإدارة والإشراف على ما يهم سكان الإقليم من مرافق عامة، فكأن اختصاص هذه الوحدات يتحدد في إطار جغرافي أو إقليمي، وفي داخل هذا الإطار تمارس هذه الوحدات أنشطة المرافق العامة المتعددة التي تشبع حاجة السكان، والوسيلة الثانية هي أن يخلع المشرع الشخصية المعنوية على مرفق عام ويزوده بإدارة مستقلة وبميزانية مستقلة، فينشأ عن ذلك شخص عام جديد هو الشخص العام المرفقي، كالمؤسسة العامة والهيئة العامة مثلاً³.

وللمركزية الإدارية جانبين، الأول جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور، وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المتشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الإداري والنظام الفدرالي⁴.

ثانياً: تمييز اللامركزية الإدارية عن النظم المشابهة لها

حتى يتضح معنى اللامركزية الإدارية أكثر ينبغي التمييز بينها وبين عدم التركيز الإداري وبين اللامركزية والفدرالية.

¹ - إعاد على حمود القيسي، الوحيز القانون الإداري، ط.01، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1999، ص.195.

² - عبد الغني بسبوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص.145.

³ - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2009، ص.319.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط.02، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.170.

1- اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

يعد أسلوب اللامركزية وعدم التركيز الإداري من أساليب الوظيفة الإدارية، لذلك تعين علينا إبراز نقاط الاختلاف بين النظامين لتتضح أكثر وبصورة أعمق فكرة اللامركزية، كما أن عدم التركيز يشكل صورة من صور النظام المركزي كما رأينا يحول بمقتضاه ممثل السلطة المركزية صلاحية القيام ببعض الأعمال وإصدار القرارات بتفويض منها، وهذا الأسلوب المتطور والمرن لفكرة المركزية تم اعتماده عندما ثبت أنه من المتعذر عمليا تطبيق النظام المركزي بالصورة المطلقة التي رأيناها المركزية المتوحشة كما أطلق عليها، لذا تعين في الإدارة المركزية تفويض ونقل جزء من صلاحياتها إلى ممثليها المنتشرين في كل الأقاليم، وإذا كان ممثلو السلطة المركزية يتمتعون بشيء من الاستقلالية، إنما هو استقلال عارض فرضته عوامل فنية ومنطقية يمكن حصرها في صعوبة تحكم السلطة المركزية في كل صغيرة وكبيرة تحدث في كل جزء من أجزاء الإقليم¹.

كما أن ممثل السلطة المركزية يمارس مهامه تحت إشراف ورقابة الوزير بحكم السلطة الرئاسية التي تخوله ممارسة صلاحيات على أشخاص الموظفين وأعمالهم، وهذا خلافا لاستقلال الوحدات الإدارية والمحلية فهو استقلال أصيل لا تستطيع السلطة المركزية أن تنقص تبعية الهيئة المحلية لها بحكم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية، وتبعا لذلك فإنه لا تربط بين مسيري الأجهزة المحلية والسلطة المركزية رابطة التبعية أو السلطة الرئاسية مثلما هو الشأن عند تطبيق نظام عدم التركيز الإداري، وإنما تربطهم بها فكرة الوصائية الإدارية كما بينا ذلك سابقا، غير أن عدم التركيز الإداري كما يرى البعض قد يكون خطوة في سبيل اللامركزية الإدارية، وربما تحدث الدولة هيئات عدم التركيز لتكون بمثابة همزة وصل بين الهيئة المستقلة ذات الطابع المحلي وجهة وصائية مثلما هو الأمر عندنا في نظام الدائرة².

2- اللامركزية والفدرالية

يمكن التمييز بين النظام اللامركزي والنظام الفدرالي بالنظر لما يلي: من حيث مجال الدراسة نطلق المشاركة، المنظومة القانونية والصلاحيات وأداة توزيعها.

أ- من حيث مجال الدراسة: إن النظام المركزي بشكل صورة من صور التنظيم الإداري، وهو محال يهتم به فقهاء القانون الإداري بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الإداري، بينما النظام الفدرالي نظام يتعلق بشكل الدولة ويهتم به فقهاء القانون الدستوري والمهتمين بالعلوم السياسية.

¹ - مرابطي حمو، العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، 2015-2016، ص.19.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار الريحانة، الجزائر، 2007، ص.98.

ب- من حيث نظام المشاركة: إن النظام الفدرالي كشكل من أشكال الحكم يضبطه مبدأ هو القانون "المشاركة" ويعني اشتراك كل دولة عضو في الدولة الاتحادية بتكوين الإدارة العامة، وذلك بتمكينها من المشاركة في الهيئة التشريعية بحسب ما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية مجلس الشيوخ) بينما الهيئات المحلية كصورة من النظام اللامركزي لا تشارك في تكوين إرادة الدولة بذات الوصف الأول¹.

ج- من حيث المنظومة القانونية: إن من آثار النظام الفدرالي أن يكون لكل دولة دستور لها الخاص وتشريعاتها الخاصة وهيئاتها المستقلة ونظامها القانوني المتميز، بينما تخضع المجموعات المحلية لذات النظام القانوني وإن تعددت تشرف على سنه هيئة تشريعية واحدة.

د- من حيث الصلاحيات وأداة توزيعها: إن توزيع الصلاحيات بين الدولة المركزية والدول الأعضاء، أي تحديدها يعد من الشؤون الوطنية الاتحادية، وما يعد من شؤون الدولة المتحدة، يتم عن طريق الدستور الاتحادي، بينما توزيع الصلاحيات في النظام اللامركزي يتم بموجب قانون الإدارة المحلية أو الهيئات المستقلة وخاضع المشيئة إرادة الدولة².

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

تقوم اللامركزية الإدارية على عدة عناصر أساسية، إلا أن وجود هذه العناصر لا يعتبر كافياً بحد ذاته القيام اللامركزية، بل يجب توفر مسائل أخرى للقول بوجود لامركزية فعالة وقادرة.

أولاً: العناصر الأساسية للامركزية

وهذه العناصر هي ثلاثة الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح القومية، وأن تدار المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة، وخضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية³.

أ- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة، كما أن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلاً بين المصالح المحلية (الإقليمية) والمصالح الوطنية (المركزية) بشكل الركن

¹ - مرابطي حمو، المرجع السابق، ص. 20.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 172.

³ - فوزت فرحات، القانون الإداري العام، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط. 01، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004، ص. 63.

الأساسي لوجود اللامركزية من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها¹.

ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح تعيين الجهة المختصة بذلك، والكيفية المتبعة في عملية التحديد.

- **الاختصاص:** إن الاتجاه السائد بهذا الصدد، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية (البرلمان) بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات، ففي الجزائر مثلا يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

- قانون البلدية رقم 11-10².

- قانون الولاية رقم 12-07³.

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية (القومية) أي اختصاصات الإدارة اللامركزية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان⁴.

ب- إدارة المصالح المحلية بواسطة مجالس منتخبة

لا يكفي أن يعترف المشرع بالمصالح المحلية المتميزة عن المصالح القومية الوطنية، بل يتعين للقول بأن ثمة نظاما لا مركزيا إقليميا أن يعهد بإدارة تلك المصالح الهيئات محلية منتخبة، إذ يجب أن تنصب الصفة المحلية على أشخاص هذه الهيئات فهم أشخاص يمثلون الإقليم ولا يمثلون السلطة المركزية في الأقاليم ولا أشخاص معينون من قبلها، إذ أن قيام السلطة المركزية بتعيين موظفيها لإدارة تلك المصالح يجعلنا نتحدث عن عدم تركيز وليس اللامركزية الإدارية، كما تتجلى أهمية هذا الركن من أركان اللامركزية الإدارية في كون المجموعات المحلية ومصالحها ذات الطابع المحلي التي تدار بواسطة سكان المنطقة أنفسهم ومن قبل أشخاص

¹ - مرابطي حمو، المرجع السابق، ص. 21.

² - القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، العدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

³ - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص. 10.

ينتخبون أساساً لتحقيق هذا الغرض، لا أن تمارس الإدارة من أشخاص يوفدون من خارج سكانها لإدارتها وهم غالباً ما يجهلون احتياجاتها¹.

وعليه إن هذا الشرط يقتضي بأن يعهد بإدارة المصالح المحلية إلى سكان المنطقة لكي تتمتع بنوع من الاستقلال في مواجهة السلطة المركزية، وفي حالة عدم توافر هذا الشرط الأساسي من شروط اللامركزية الإدارية تكون كما قلت قبلها إزاء عدم التركيز الإداري، لذلك بعد الانتخاب لاختيار أعضاء الهيئات المحلية أفضل الأساليب التي تضمن استقلال الهيئات في إدارتها للمصالح المحلية، بيد أن مبدأ الانتخاب بالنسبة للهيئات المحلية التي يعهد إليها بإدارة المصالح المحلية لا يعني بالضرورة أن يكون جميع الأعضاء الذين تتكون منهم تلك الهيئات أو المجالس المحلية منتخبين من قبل سكان المنطقة أنفسهم، إذا يمكن أن تتدخل السلطة المركزية بأسلوب أو بآخر يحدده القانون لاختيار بعض المنتخبين².

ومن هنا يفرق البعض في هذا الركن بين الاستقلال والانتخاب فيعتبرون أن الركن المتفق عليه هو استقلال تلك الهيئات المحلية في مواجهة السلطة المركزية، أما الانتخاب فهو أفضل الوسائل لتحقيق الاستقلال، فيميزون بين الركن والشرط فالأول لا غنى عنه لقيام النظام اللامركزي والثاني لتحقيق أفضل وضع لاستقلال تلك الهيئات، ورغم الاعتراضات التي تواجهها وسيلة إسناد السلطة في اللامركزية باعتبار أنها الوسيلة الوحيدة لتحقيق استقلال هذه الوحدات، فإن أنصار هذا الاتجاه يؤكد أنها الوسيلة الوحيدة وأنه يجب أن يكون اختيار أعضاء مجالس هذه الهيئات بالانتخاب³.

ج- خضوع الأشخاص اللامركزية للوصاية الإدارية

يعتبر موضوع الوصايا الإدارية من أهم المواضيع التي ينبغي التركيز عليها عند الحديث عن اللامركزية الإدارية، كونها تنظم علاقة الهيئات اللامركزية بالسلطة المركزية، فمنح الشخصية المعنوية العامة والاستقلال الإداري والمالي لا يعني الفصل التام عن السلطة المركزية، فلا بد من وجود نوع من الرقابة الإدارية التي تضمن وحدة الدولة السياسية والإدارية وسلامة ومشروعية وملائمة التصرفات التي تضطلع بها الهيئات اللامركزية⁴.

¹ - مرابطي حمو، المرجع السابق، ص. 22.

² - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، ط. 01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003، ص. 89.

³ - مرابطي حمو، المرجع السابق، ص. 23.

⁴ - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص. 107.

المطلب الثاني: تطور الجماعات المحلية في الجزائر

بعد الاستقرار الذي عرفته الدولة في أركانها قامت الدولة بتطعيم النظام المركزي المطلق بالنظام اللامركزي المصلحي أو المرفقي، فقد وجدت الدولة نفسها مضطرة وملزم للأخذ باللامركزية الإدارية بعد تعدد وتنوع المهام الملقاة على كاهلها، واتساع نطاق تدخل الحكومة، فتعددت و تنوعت الخدمات التي يتوجب عليها تقديمها إلى الأفراد بصورة خيالية وغير معقولة، حتى أن الدولة الحديثة وجدت نفسها مضطرة وملزمة لطلب مساعدة الأفراد ومشاركتهم في تقديم الخدمات، فقد عرفت اللامركزية الإدارية وخاصة اللامركزية الإقليمية عبر تاريخها العظيم أثناء الاحتلال الفرنسي الذي قسم الجزائر إلى ثلاث عمالات جهوية ثم أصبحت بعد ذلك 15 عشر ولاية تشتمل على 1578 بلدية ولقد حاولت الجزائر بعد الاستقلال المحافظة على هذا الموروث وتنظيمه و تطويره من خلال دستور 1963 م، الذي تبنى مبدأ اللامركزية الإدارية حيث أنه اعتبر البلدية المجموعة الإقليمية القاعدية حيث أنه صدر أول قانون للبلدية سنة 1967، وكذلك أول قانون للولاية سنة 1969 ثم عرف هذين القانونين تعديلا و تجديدا جزريا حسب التطور الذي عرفته الدولة الجزائرية، وكذا اتساع رقعة التمثيل الإقليمي.

وعليه سننترق في هذا المطلب إلى تطور قانون البلدية في الجزائر كفرع أول، ثم إلى تطور قانون الولاية في الجزائر كفرع ثاني¹.

الفرع الأول: تطور قانون البلدية في الجزائر

إن التنظيم الإداري الجزائري مر بالعديد من المراحل، فقد حدثت تطورات جد هامة طرأت على البلدية، من خلال المراحل التي عقيبت الانفتاح على التعددية السياسية التي شهدتها البلاد، والهزات الأمنية الخطيرة التي لم تكن البلدية في منأى عنها، جعلت من البلدية تتأرجح في الكثير من الأحيان - نظراً لوجود أحزاب مختلفة ضمن تشكيلة المجلس وعدم النضج السياسي لبعض الأحزاب، أو لنقص الخبرة المطلوبة للتسيير، جعل من البلدية أداة غير قادرة على مسايرة التنمية والإصلاح المنشود، ما دفع في التفكير في صياغة قانون جديد للبلدية².

¹ - مرابطي حمو، المرجع السابق، ص.01.

² - طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019-2020، ص.37.

وفي هذا الإطار سنقوم على ضوء هذا الفرع بمناقشة تطور البلدية، من خلال قراءة في مختلف القوانين التي نظمتها، بدءاً بالعهد الاستعماري أولاً، والمرحلة الانتقالية التي تلتها ثانياً، ثم مرحلة قانون البلدية لسنة 1967 ثالثاً، يليها قانون البلدية لسنة 1990 رابعاً، إلى غاية صدور قانون البلدية 11-10 خامساً.

أولاً: البلدية في العهد الاستعماري

لقد كانت البلدية إبان العهد الاستعماري أداة لتحقيق طموحات الإدارة الاستعمارية، وفرض هيمنتها ونفوذها، وخدمة العنصر الأوروبي عامة والفرنسي خاصة، فالبليات المختلفة كما جاء في بيان الأسباب القانون البلدية، كان يتولى إدارتها موظف من الإدارة الاستعمارية، وهو متصرف المصالح المدنية، يساعده موظفون جزائريون خاضعون للإدارة الفرنسية وهم القواد، وتساعده في ذلك اللجنة بلدية تتكون من أعضاء أوروبيين منتخبين إضافة إلى بعض الجزائريين المعيّنين، وذلك ابتداء من 1919، وإلى جانب البليات المختلفة، فقد وجدت بعض البليات ذات التصرف التام في المناطق التي كانت تقطنها أغلبية أوروبية¹.

ومن هنا يمكن القول أن دور البلدية إبان العهد الاستعماري كان مشلولاً بالنسبة للشعب الجزائري، باعتباره كان يزرع تحت الاستعمار، ولاعتبار أن البلدية جزء من مشروع استعماري، فقد كانت مجردة من كل مبادرة بناءة من أجل المساهمة في أهداف التنمية الوطنية وتلبية الحاجات المحلية، ومحرومة من الموارد الضرورية للنفقات الناتجة عن الأعباء التي يزداد ثقلها على مر الأيام وبالتالي فإن البلدية لم تكن تتمتع بأي قاعدة إدارية، أو اقتصادية، أو مالية، أو بشرية لازمة لازدهارها².

كما قد أثبتت الدراسات أن أكثر من 1500 بلدية كانت مشلولة عن العمل بحكم ظروفها الصعبة، ولقد فرض هذا الفراغ على السلطة آنذاك، العمل على إنشاء لجان خاصة لتولي مهمة تسيير شؤون البلدية، يقودها رئيس مهدت إليه مهام رئيس البلدية، وبالموازاة مع ذلك فقد بادرت السلطة إلى تخفيض عدد البليات ليصل إلى 676 بلدية، وهذه مرحلة أطلق عليها مرحلة التجميع، حيث أصبح متوسط عدد سكان البلدية 180 ألف ساكن، بعد أن وصل عدد البليات إبان العهد الاستعماري إلى 1553 بلدية اصطنعتها السلطة الفرنسية لفرض نفوذها وتواجدها³.

وبهدف مساعدة البليات على القيام بمهامها، تم إنشاء لجان أخرى تمثلت في لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي (C.L.E.S)، والمجلس البلدي لتنشيط القطاع الاشتراكي (C.C.A.S.S) حيث كانت اللجنة

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 108.

² - الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 13 يناير 1967، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 18 يناير 1967. (الملغى)

³ - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص. 164.

الأولى تضم ممثلين عن السكان وتقنيين، ويتمثل دورها في تقديم آراء حول مشروع الميزانية، وعلى العموم تقوم بكل عمل من شأنه بعث التنمية الاجتماعية، والاقتصادية بالمنطقة، غير أن هذه اللجان لم يتم تنصيبها في العديد من المناطق، أما اللجنة الثانية فقد كانت تضم ممثلين عن الاتحاد العام للعمال الجزائريين، وممثلين عن الحزب وعن الجيش، وكانت مهمته الأساسية تتمثل في تنظيم ومتابعة المشاريع المسيرة ذاتياً¹.

ثانياً: مرحلة قانون البلدية لسنة 1967

لقد تميز هذا القانون بالتأثر بنموذجين مختلفين، هما النموذج الفرنسي، والنموذج اليوغسلافي، ويبدو التأثير بالنظام الفرنسي جلياً في مسألة إطلاق الاختصاص لصلاحيات البلدية، وكذا في بعض المسائل التنظيمية الأخرى بحكم العامل الاستعماري. أما التأثير بالنظام اليوغسلافي فيعود مرده إلى وحدة العامل الإيديولوجي (النظام الاشتراكي)، واعتماد نظام الحزب الواحد، وإعطاء الأولوية في محال التسيير للعمال والفلاحين².

وعليه إذا كان ميثاق البلدية لسنة 1967، قد تحدث عن الالتزام بخدمة الثورة الاشتراكية، والنزاهة والأخلاق الفاضلة....، فإن قوانين وقرارات الحزب أصبحت تقتضي منذ المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979 ضرورة الانخراط النظامي في الحزب كشرط للترشح لعضوية المجالس المنتخبة. ومما يبدو أن ثمة أسباب جديّة بررت الإسراع في تأسيس قانون جديد للبلدية، منها خضوع البلديات أثناء الفترة الاستعمارية للنظام القانوني الفرنسي، مما حدا بالسلطة إلى ضرورة التعجيل بإصلاح الجذري للمؤسسات الموروثة، ومنها البلدية، وعدم مواكبة هذه النصوص الفلسفة الدولة المستقلة والتي تبنت الاتجاه الاشتراكي بحسب النصوص الرسمية. ورغبة السلطة في عدم إطالة الفترة الانتقالية، خاصة وقد تولد عنها تباين محسوس على المستوى العملي³.

ومن ناحية أخرى فقد شكل الأمر رقم 67-24، محاولة لبعث الديمقراطية في المجال الإداري كما يشير ميثاق البلدية في هذا الصدد، وطبقاً لهذا النص فقد كانت البلدية تقوم على الهيئات الآتية:

أ- **المجلس الشعبي البلدي** وهو هيئة منتخبة بالاقتراع العام المباشر والسري من طرف جميع الناخبين بالبلدية، ويتألف من 09 إلى 39 عضواً بحسب عدد سكان البلدية، أما عن صلاحياته فقد خوله الأمر 67-24 اختصاصات متعددة ومتنوعة بما يتماشى مع الطرح الاشتراكي السائد سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً آنذاك.

ب- **المجلس التنفيذي البلدي**: وينتخب من طرف المجلس الشعبي البلدي، ويضم بالإضافة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي عدداً من نواب الرئيس.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.347.

² - مسعود شيهوب أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام الولاية والبلدية في الجزائر، د.ط، د.د.ن، الجزائر، 1986، ص.38.

³ - أبو داوود طواهرية، المرجع السابق، ص.39.

ج- رئيس المجلس الشعبي البلدي ينتخبه المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، وهو يتمتع بالازدواجية في الاختصاص، حيث يمثل الدولة تارة، ويمثل البلدية تارة أخرى¹.

إلا أن الطابع الديمقراطي الذي حاول الأمر 67-24 استظهاره لم يكن مجسداً على أرض الواقع، ويتبين ذلك أساساً في إفراغ انتخاب المجالس الإقليمية من محتواه الديمقراطي، باعتباره حقاً في الاختيار وليس مجرد تزكية المرشحين يقدمهم الحزب، الأمر الذي يجعل من هذه الآلية (التركية) أداة الخدمة النظام وسياسة الحزب أكثر منها تمثيلاً ديمقراطياً، لذا فإن الإرادة الشعبية لم تكن حرة في الاختيار، بقدر ما كانت مقيدة باختيارات الحزب².

ولقد حمل الأمر 67-24 أوجهاً مختلفة للرقابة الوصائية على البلدية (هيئة، أشخاص، أعمال) تجلت في ضرورة إرسال رئيس المجلس الشعبي البلدي كافة قراراته المتعلقة بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي البلدي، أو القرارات المتعلقة منها بصلاحياته في المجالات المختلفة لعامل العمالة، وأيضاً يبطل عامل العمالة جميع القرارات الصادرة مخالفة لقانون أو لأمر، أو المرسوم بموجب قرار معلل، كما يقرر عامل العمالة إبطال القرارات في غضون خمسة عشر (15) يوماً، التي قد يشارك فيها أعضاء المجلس الشعبي البلدي ذوو المصلحة إما شخصياً، أو بصفتهم وكلاء الغير في القضية المتعلقة بالموضوع، وتوسيع دائرة المداوات التي تقتضي المصادقة الصريحة عليها من طرف السلطة العليا، وتتمثل هذه المداوات في الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل الضرائب أو الرسوم أو الأداءات نقل الملكية والمبادلات العقارية القروض عدد الموظفين وأجورهم، الهبات والوصايا المقيدة بشروط أو التزامات أو تخصيصات محاضر المزيادات والمناقصات والملاحظ لهذه المداوات يلحظ أن بعضها ليس بالأهمية بمكان المصادقة عليها من طرف السلطة العليا، ما يشي بتكريس مركزية القرار على مستوى هذه المادة³.

من خلال استقراء وتقصي هذه النصوص، يتضح جلياً أن طبيعة الرقابة المسلطة على المجالس الشعبية البلدية كانت بعيدة كل البعد عن كونها رقابة وصاية، نظراً للعامل السياسي الذي كان سائداً آنذاك، ونظراً للحدثة المنظومة القانونية القائمة في البلاد، التي جعلت من استقلالية المجالس الشعبية البلدية مجرد فكرة لم تبصر النور وقتها، لاعتبار مركزية القرار وتوحيده، وهذا أمر معقول، بحيث أن معظم البلديات كانت حديثة عهد بشؤون التسيير، وبالتالي كان لزاماً على السلطة المركزية تقييدها بقيود رقابية مركزية وصارمة.

¹ محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2013، ص.42.

² كمال جلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة، الجزائر، 2017، ص.86.

³ المادة 130 و131 من الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق. (الملغى).

ثالثاً: مرحلة قانون البلدية لسنة 1990

لقد صدر قانون البلدية لسنة 1990، على إثر التحولات الجذرية سياسياً واقتصادياً التي شهدتها الجزائر، وعقب صدور دستور جديد للبلاد، الذي كرس التعددية السياسية، وألغى نظام الحزب الواحد، فكان بذلك قانون البلدية هو أول قانون يصدر في مرحلة التعددية السياسية، ولقد تضمن هذا القانون 158 مادة، واستند في مقتضياته إلى الدستور، واثنًا عشر (12) نصاً بين أمر وقانون، وحاول هذا القانون أن يحفظ استقرار المجالس البلدية، ويراعي الانتماء السياسي للمنتخبين¹.

ولقد تميز قانون البلدية لسنة 1990 بحملة من الخصائص، تتمثل في اعتماد نظام انتخابي يستند إلى نظام القائمة والتمثيل النسبي، وتقليص اختصاصات المجلس الشعبي البلدي، في نظام سياسي يتوجه نحو الليبرالية، ورغم عدم إلغائه، إلا أن تطبيقه كان مبتوراً، بسبب الأحداث والاضطرابات السياسية والأمنية التي عرفت الجزائر، منذ إلغاء المسار الانتخابي سنة 1992، والخروج عن الشرعية الدستورية².

غير أن القانون 90-08 وإن حاول المحافظة على التوازن السياسي للمجلس الشعبي البلدي في مرحلة التعددية السياسية، إلا أنه تسبب من جهة أخرى في فتح مجال للصراع السياسي داخل المجالس المحلية المنتخبة، من خلال تطبيق المادة 55 منه التي غدت بدور الخلافات السياسية عبر آلية "سحب الثقة"³.

كما قد خضع قانون البلدية لسنة 1990 لتعديل واحد، حمله الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 يوليو 2005، وتم بموجب هذا التعديل تنمة المادة 34 والخاصة بحالات حل المجلس الشعبي البلدي خاصة أمام ما عرفته العديد من البلديات من اضطرابات ومقاطعة للدورات، ما فيما يتعلق بالوصاية الإدارية المسلطة على المجالس الشعبية البلدية، فيمكن استجلائها في أنه يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو تبين عدم صحة انتخابه قانوناً، أو تعثره حالة من حالات التنافي، كما يصدر الوالي قرار توقيف العضو الذي تعرض لمتابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه، بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة

¹ - نصت المادة 24 من القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990. (الملغى)، على أن يراعى عند تشكيل اللجان الدائمة التمثيل السياسي، بما يعكس المكونات السياسية للمجلس.

² - نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992 المتضمن قانون الطوارئ، الجريدة الرسمية، العدد 10، الصادرة في 09 فيفري 1992، على أنه عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاقلة مثبتة، وتعلنها مجالس محلية... تتحد الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها.

³ - تنص المادة 55 من قانون 90-08، المتضمن قانون البلدية، على أنه تسحب ثقة المجلس الشعبي البلدي من رئيسه، وأنهى مهامه عن طريق اقتراع علني بعدم الثقة، وبأغلبية للتي أعضائه.

القضائية، كما يصدر الوالي قرار الإقصاء نهائياً من المجلس الشعبي البلدي المنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانوناً هذا الإقصاء¹.

كما لا تنفذ المداولات المتعلقة بالميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية، إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من الوالي، كما يصرح الوالي بموجب قرار معطل ببطلان المداولات التي تكون خارجة عن نطاق اختصاصه، أو التي تكون مخالفة للدستور، أو القانون، أو التنظيم، أو المداولات التي تتعدّد خارج مقر المجلس، كما يلغي الوالي المداولة بموجب قرار معطل خلال شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية، في حال شارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية، أو كوكلاء في القضية، ويمكن لأي شخص له مصلحة أن يقدم طلب إلغاء المداولة بعد شهر من تاريخ تعليقها، ويجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة، أو رفض المصادقة عليها².

من خلال استقراء وتقصي المواد المتعلقة بالوصاية على المجالس الشعبية البلدية، نلاحظ بعض التطور الملحوظ في شكل الرقابة مقارنة بالأمر الذي سبقه من جوانب عدة، منها: الطعن القضائي ضد قرار الوالي، تقليص حالات المصادقة الصريحة خلافاً لسابقتها، وبالتالي يمكن القول أن ما حمله قانون 08-90، أنه منح جوانب عدة لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي، إلا أنه قيدها بفرض رقابة شبه مشددة على ممارسة صلاحياته، من أجلها هو الإلغاء، مع العلم أن هذا الإجراء يمارس في إطار الرقابة الرئاسية لا الوصائية.

رابعاً: مرحلة قانون البلدية 10-11

في سياق محاولة تعديل المنظومة القانونية المؤسسات الدولة، ورصد مختلف الجهود في تجاوز الأخطاء والعقبات التي اعترت قانون البلدية 08-09، تم صدور قانون جديد للبلدية، محاولاً تذليل بعض العقبات التي عجز القانون الأسبق في معالجتها، وهو القانون 10-11؛ حيث اعترف قانون البلدية الجديد في بيان الأسباب بأن تطبيق قانون 1990 لمدة عشرين عاماً، قد أوصل الجهات المعنية القناعة تكمن في أنه غير قادر على استيعاب كل التوترات التي تحدث على المستوى البلدي، وبالتالي فقد وصفه البيان بوصف غاية في الوضوح بأنه : منظومة غير قادرة على تفكيك التوترات...³.

¹ - الأمر 03-05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتضمن تعديل القانون رقم 08-90، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 19 جويلية 2005.

² - المواد من 31 إلى 46 من القانون 08-90، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.350.

كما قد وقف بيان الأسباب على جملة العقبات التي أدت إلى الإعراض عن قانون البلدية لسنة 1990، ولخصها في أن إفرانز الانفتاح السياسي الذي عرفته البلاد، ظهور منتخبين ذو مواقف متضاربة جعلت من الصعوبة بمكان التوصل إلى إجماع، والذي يعد الأداة الضرورية لعمل البلدية، وطغيان العقلية القبلية على الحقائق الاجتماعية للبلاد، وأيضاً ضعف تحضير الهيئة التنفيذية لتولي وظائف التسيير التي تقتضي الخبرة لاسيما في المحال المالي، وضعف الاتصال من جانب المنتخبين وعدم تشبعهم بالمقاربة الجوارية، الغموض الكبير الذي يحوم حول صلاحيات المنتخبين وعلاقتهم بالإدارة، وتدهور قدرات تسيير البلدية، والتي اعترف البيان أنها أصبحت ضحية لتضارب المصالح الحزبية بين الأقليات المتعاقبة¹.

الفرع الثاني: تطور قانون الولاية في الجزائر

لقد تعاقبت النصوص القانونية المحددة لنظام الولاية في الجزائر، لا سيما في الفترة الاشتراكية، أو بعدها، فكانت الولاية بذلك لبنة النهج الاشتراكي الذي كان قائماً على نظام الحزب الواحد، سواء من الجانب السياسي، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي.... إلا أنه وبعد إقرار دستور 1989، الذي كرس التعددية والانفتاح السياسي، كان للولاية الدور الأبرز في تجسيد هذا التنوع السياسي، نظراً لتنوع تشكيلة المجالس الشعبية الولائية على اختلافها².

لذا سنتولى في هذا الفرع إبراز التطور التاريخي والقانوني لنظام الولاية في الجزائر، انطلاقاً من المرحلة الاستعمارية (أولاً)، إلى غاية التأسيس لنظام قانوني للولاية، لإرساء معالم تنظيم إداري جديد، بدلاً من التنظيم الموروث عن العهد الاستعماري (ثانياً)، يليه دراسة قانون الولاية لسنة 1990 (ثالثاً)، إلى غاية التأسيس للنظام القانوني 07-12 (رابعاً).

أولاً: الولاية في العهد الاستعماري

لقد مثلت الولاية إبان العهد الاستعماري ركناً أساسياً في تجسيد المشروع الاستعماري الفرنسي من خلال ما فرضته من تقسيم إداري للبلاد، ساهم بشتى السبل في تسهيل السيطرة على أرجائها، وهو ما عبر عنه ميثاق الولاية لسنة 1969 بقوله، " فالوظيفة العمالية في بلادنا أثناء الإدارة الاستعمارية لم تكن قائمة لضبط المصالح وخدمة الشعب، نظراً لمشاغلها الكلية لدعم النظام الاستعماري"، واعترف ميثاق الولاية أن الولايات المؤسسة في بلادنا كانت مجهزة بهياكل ظاهرها مشابه للولايات القائمة، مع اختلاف من حيث الهدف³.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 115.

² - طواهرية أبو داوود، المرجع السابق، ص. 47.

³ - الأمر رقم 69-38 المتضمن ميثاق وقانون الولاية، المؤرخ في 22 ماي 1969، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 23 ماي 1969.

ولقد تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 بموجب قانون يضم الجزائر إلى فرنسا، وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم، واستحدثت على إثرها تقسيمات إدارية أخرى لإخضاع السكان الأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية، حسب كثافة الجيش والمعمرين وبصرف النظر عن التغييرات التي طرأت على التنظيم العمالي (الولائي)؛ فإنه يمكن تقديم الملاحظات التالية:

1- لقد تم إخضاع مناطق وإقليم الجنوب إلى السلطة العسكرية، بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاث عمالات (ولايات) Territoires Civils هي الجزائر وهران قسنطينة، مع إخضاعها نسبياً إلى القانون المتعلق بالعمالات في فرنسا؛ وذلك منذ التقسيم الوارد في الأمر الصادر في 15 أبريل 1845، ومع نهاية فترة الاستعمار كان بالجزائر 15 عمالة، و91 دائرة¹.

2- لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الاستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن اهتمامات أو مصالح محلية، باعتبارها كانت مجرد وحدة إدارية، وإطاراً لتنفيذ سياساته واستراتيجياته الهدامة، التي تمكن له في الجزائر، كما قد هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو عامل العمالة"، الذي كان خاضعاً للسلطة الرئاسية للحاكم العام، وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة².

3- إلى جانب عامل العمالة تم استحداث هيئتين أساسيتين هما مجلس العمالة حيث يمارس صلاحياته تحت رئاسة عامل العمالة، وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية، وله اختصاصات متعددة إدارية وقضائية، والهيئة الثانية هي المجلس العام حيث كان يشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد، إلى حين اعتماد نظام الانتخاب سنة 1908، والذي أنشأ هيئتين انتخابيتين المعمرين والأهالي، لتحدد نسبة التمثيل للأهالي ب 5/2 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944، بعدما كانت 4/1 سنة 1919³.

ثانياً: قانون الولاية لسنة 1969

لقد تم صدور قانون الولاية لسنة 1969 بموجب أمر حمل رقم 38-69، والستر في صدره في شكل أمر، هو غياب برلمان منتخب مخول بالتشريع آنذاك، فكان مجلس الثورة يمارس مهام التشريع والتنفيذ، وهو النص الذي يبقى يشكل المصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من تأسيه بالنموذج الفرنسي، ولقد قام التنظيم الولائي طبقاً لهذا الأمر على ثلاثة أجهزة أساسية، وهي المجلس الشعبي الولائي وهو هيئة

¹ - طواهرية أبو داوود، المرجع السابق، ص.48.

² - محمد الصغير يعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر، عناية، الجزائر، 2014، ص.47.

³ - عمار بوضياف، الوحي في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.240.

منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي، والمجلس التنفيذي للولاية ويتشكل تحت سلطة الوالي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية (المديريات)، وأيضاً الوالي وهو الحائز لسلطة الدولة في الولاية، ومندوب الحكومة بها، يعين من طرف رئيس الدولة¹.

ولقد اهتم دستور 1976 بالولاية، وجعل دورها رديفاً لدور البلدية، إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب 1979، أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين هما:

أ- توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من المجالات؛ حيث أصبح للمجلس نظرياً - وظيفة الرقابة على مستوى إقليم الولاية، تجسيداً لأحكام دستور 1976، والتي تجعل منه وسيلة لبيسط الرقابة الشعبية.

ب- تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة؛ من حيث أن النصوص الأساسية لحزب جبهة التحرير الوطني في ظل نظام الأحادية السياسية، تشترط الانضمام للحزب لتولي عضوية المجلس من جهة، ومن جهة أخرى من حيث تسييرها، من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب، والجهاز الإداري على مستوى الولاية، وهو مجلس التنسيق الولائي².

كما أن قانون رقم 69-38 قد طرأت عليه تعديلات عديدة، منها:

- الأمر 76-86 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، ويتعلق هذا التعديل بالنظام القانوني لأعضاء المجلس الشعبي الولائي³.

- القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، الذي يمنح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة، تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، والتجارية التي تشتغل في حدود الولاية، وكذا الهيئات التعاونية والوحدات الاقتصادية الاشتراكية التي تنشط على ترابها، باستثناء الرقابة على الهياكل الحزبية ومصالح العدل والأمن⁴.

- القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، الذي ألغى كافة مواد الأمر 69-38، المتعلقة بكيفية تنظيم الانتخابات على مستوى الولاية⁵.

¹ نصت المادة 03 من الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية ما يلي: يتولى إدارة الولاية مجلس شعبي منتخب بطريق الاقتراع العام، وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة يديرها والي".

² محمد الصغير بيلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص.51.

³ الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، المتضمن تعديل الأمر 69-38، الجريدة الرسمية، العدد 86، الصادرة في 27 أكتوبر 1976.

⁴ القانون رقم 81-02، المؤرخ في 14 فيفري 1981، المتضمن تعديل الأمر 69-38، الجريدة الرسمية، العدد 07، الصادرة في 17 فيفري 1981.

⁵ القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادرة في 28 أكتوبر 1980.

كما قد حمل الأمر 69-38 أوجهاً مختلفة للرقابة على المجالس الشعبية الولائية، تمثلت في أنه ترسل كل استقالة لعضو المجلس الشعبي الولائي بكتاب موسى عليه إلى الرئيس، الذي يقوم بدوره بإرساله إلى الوالي، كما يمكن تعطيل المجلس الشعبي الولائي في حالة الاستعجال لمدة لا تتجاوز شهراً بقرار من وزير الداخلية، وبناء على تقرير من الوالي، وأيضاً يصدر الوالي القرارات بقصد تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، كما تعتبر مداوات المجلس الشعبي الولائي قابلة للتنفيذ، عدا تلك التي تعد مخالفة للأحكام المنصوص عليها في المادتين 56 و 57، عندها يطلب الوالي إلغائها في غضون خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ انتهاء الدورة، وإذا لم يُقرر الإلغاء في مهلة شهرين من تاريخ طلبه تعتبر المداولة قابلة للتنفيذ (المصادقة الضمنية، جدير بالذكر أن نص المادة أعلاه لم تستظهر بوضوح الجهة المخولة بالإلغاء صراحة، ما يجعلها موضع تفسيرات مختلفة¹.

ثالثاً: مرحلة قانون الولاية لسنة 1990

لقد صدر القانون الثاني للولاية بموجب قانون 90-09 الصادر بتاريخ 07 أبريل 1990؛ حيث استحدثت بموجبه العديد من التطورات والتي جاءت وفقاً لمقتضيات وتحولات جذرية كرسها الدستور الجديد للبلاد (دستور 1989)؛ حيث أرسى من خلالها معالم انفتاح سياسي وعهد جديد للبلاد، كما قد حمل القانون الجديد للولاية العديد من الإصلاحات في كيان الولاية وهيئاتها، وكذا في النظام الرقابي المسلط على المجلس المنتخب، وتمثل ذلك في حصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي، وألغى دور المجلس التنفيذي من هيئات الولاية، كما لم يشر القانون إلى أي حكم يتعلق بانتخابات المجلس الشعبي الولائي، خلافاً لأمر 1969 وأحال مسألة تنظيم المسائل الانتخابية إلى القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، كما صار بإمكان الأحزاب السياسية المعتمدة حق تقديم مرشحينها لكافة الاستحقاقات الانتخابية، ولم يعد الأمر مقتصرًا على الحزب الواحد، ورفع القانون الجديد عدد دورات المجلس الشعبي الولائي إلى أربع دورات، بعد أن كانت ثلاث دورات².

أما فيما تعلق منه بجوانب الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية الولائية، فقد حمل القانون 90-09 بعض الأمور الهامة، سواء فيما يشمل الوصاية على الأشخاص المنتخبين، أو على أعمال ومداوات المجلس الشعبي الولائي، أو على الهيئة. وذلك من خلال ربط قانون الولاية الاستقالة الفورية للعضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي الموجود في حالة التناهي، أو عدم القابلية للانتخاب بقرار معلل من الوزير المكلف

¹ - المادة 03 من الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 243.

بالداخلية، بعد إعلامه من طرف الوالي، وفي حال تعرض أحد المنتخبين لمتابعة جزائية تحول دون متابعته لمهامه يتم توقيفه بموجب قرار معل صادر عن وزير الداخلية، فور صدور قرار الجهة القضائية المختصة، كما تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها للمعنيين، في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوماً ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. ومن هنا فإن هذه المدة تعتبر معقولة في حال قيام نزاع أو طعن قضائي ضد المداولة¹.

أما فيما يشمل جانب الوصاية على هيئة التداول، فقد حددها قانون الولاية بأربعة حالات يتم فيها حل المجلس الشعبي الولائي، وذلك من خلال مرسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية، وهي في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وفي حالة الاستقالة الجماعية لجميع الأعضاء الممارسين، وعندما يصبح عدد المنتخبين أقل من النصف حتى بعد تطبيق شروط الاستخلاف المنصوص عليها في المادة 38، وأيضاً في حالة الاختلاف الخطير بين الأعضاء، بما يعرقل السير الحسن للمجلس الشعبي الولائي².

رابعاً: مرحلة قانون الولاية 07-12

لقد جاء صدور هذا القانون ضمن المسعى الحثيث للدولة، لتحديث المنظومة القانونية الخاصة بالجماعات المحلية، وتقادي الاختلالات والمعوقات العميقة التي لم تقلح معظم القوانين السابقة في القضاء عليها لعدة أسباب وهي ظهور مجالس شعبية ولائية متعددة الانتماءات الحزبية منبثقة عن تشكيلات سياسية مختلفة غالباً ما يطرح عدم انسجام داخل الجماعة الإقليمية، وذلك لأنه غالباً ما يعمل منتخبو هذه المجالس على تفسير السكوت القانوني في القانون رقم 90-09 على حساب تجانس الجماعة الإقليمية في مجموعها، ويمكن الإشارة على سبيل المثال في هذا الخضم إلى عقد دورات استثنائية للمجلس تدوم وقتاً طويلاً دون أي مبرر، أو اشتراط حضور الوالي لجميع جلسات الدورات... إلخ، ومحاولة مواصلة النقاش على مستوى المجلس القضايا خاصة بالتشكيلات السياسية التي ينتمي إليها المنتخبون، مما أدى إلى تعقيد أكثر للعلاقة بينهم من جهة، وبين الإدارة من جهة أخرى، وقيام المشرع في قانون 90-09 بحذف المجلس التنفيذي للولاية، وتعدد الحدود المفروضة على سلطة الوالي وسلطته في التنسيق مع المصالح الخارجية للدولة³.

¹ - المواد 40 و 41 و 42 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج. ر. ج. ع. 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

² - المادة 44 من القانون 90-09 المتضمن قانون الولاية، المرجع نفسه.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط. 01، دار جسر، الجزائر، 2012، ص.ص. 128.129.

كما قد تزايدت الصعوبات الناجمة عن تفسير قانون 90-09، وتطبيقه الناجم عن تطور محيط الولاية؛ فقد تبع دستور 1996 المصادقة على العديد من القوانين التي طرحت مسألة عدم انسجام القانون المتعلق بالولاية كمكان للممارسة الإقليمية بين القطاعات بغض النظر عن الإرادة السياسية المعلن عنها، والتي تجعل من الولاية مسؤولة باعتبارها فاعلاً أساسياً للتنمية¹.

المبحث الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحل أو الإلغاء، فالوصاية الإدارية تكون على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وهي تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال، كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج التي تضعها هذه السلطة، والقاعدة العامة أنّ المجالس المحلية هي التي تعمل بداية وأن قراراتها نافذة في حد ذاتها، وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة والمحلية، غير أن القانون يشترط في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام الجماعات المحلية ببعض الأنشطة، وأحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذاً، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية.

ولهذا سنتطرق في هذا المبحث إلى آليات الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كمطلب أول، والوصاية الإدارية على أعضاء وهيئات المجلس الشعبي الولائي كمطلب ثاني.

المطلب الأول: مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

تعد المجالس المحلية هيئات منبثقة من إرادة الشعب اعتماداً على أسلوب الانتخاب كألية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم، ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية فقد حدد المشرع الأحكام القانونية التي توطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية الولائي ووزير الداخلية في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صوراً متعددة، قد تقع على أعضاء المجالس المحلية والتي تمارس من خلال الإيقاف والإقالة والإقصاء بقوة القانون (الفرع الأول)، ويمكن أن تشدد في فرضها بمراقبة أعمالها عن طريق استعمال تقنيات التصديق والإلغاء والحلول (الفرع الثاني) كما وسع المشرع من هذه الرقابة على هيئات المجلس الشعبي البلدي ككل (الفرع الثالث)².

¹ - عمار بوضياف، المدخل في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.143.

² - فريدة قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري، د.ط، مطبعة قرفي، الجزائر، 2003، ص.241.

وهذا ما سنفصله من خلال ما يلي:

الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء

أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات للوصاية وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية والولاية، فموظفي البلدية ينقسمون إلى أعضاء معينين يخضعون إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، وآخرين منتخبين يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من قبل الجهة الوصية والمتمثلة في الولاية وتأخذ في الواقع أساليب مختلفة حصرها المشرع في ثلاث أساليب تتمثل فيما يلي¹:

أولاً: الإيقاف

يوقف بقرار من الوالي كل عضو منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها علاقة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، ويقصى من المجلس نهائياً كعضو إن كان محل إدانة جزائية نهائية، ويشترط لصحة قرار التوقيف أن يتوافر على الأركان التالية²:

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

2- من حيث الاختصاص: يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف دون الحاجة لأخذ رأي المجلس الشعبي البلدي، وهو ما يفهم من نص المادتين 43 و44 من القانون المتعلق بالبلدية رقم 10-11، وهذا يعتبر دليلاً على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف بقرار معلل من وزير الداخلية³.

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

¹ - سومية جلولي، المرجع السابق، ص. 89.

² - المادة 43 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

³ - تنص المادة 32 من قانون البلدية 08-90، المرجع السابق، على أنه عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه، يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

4- من حيث الشكل والإجراءات: لا بد أن يتوفر قرار التوقيف على تعليل أي أن يكون مسببا، يتضمن السبب الداعي إلى توقيف العضو والمتمثل في المتابعة الجزائية، كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة وفقا لنص المادة 26 من قانون البلدية 10-11، وإن كان رأي المجلس غير ملزم للوالي، لأنه مجرد رأي استشاري إلا أنه يعتبر إجراء جوهريا يترتب عليه البطلان في حالة عدم التقيد به وتمت مباشرته بالطعن¹.

5- من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما بالنسبة للأعضاء المجلس الشعبي البلدي فنلاحظ تقاربا في شروط قرار التوقيف بينها وبين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا: الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم الآليات الرقابية المفروضة على أعضاء المجالس المنتخبة بصفة فردية، ويقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب وذلك لتوفر حالات قانونية معينة حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية 10-11- سابق الذكر على ما يلي يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة. وبناء على ما جاء في المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة إلى الأركان التالية²:

1- من حيث السبب: يرجع سبب الإقالة إلى ضرورة وجود شرطين، الأول هو الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، والثاني أن يكون الغياب بدون عذر مقبول، أما الغياب غير المبرر هو الانقطاع عن حضور دورات المجلس البلدي العادية الذي تم دون علم رئيسه ودون موافقته، حيث تقوم معه قرينة الاستقالة التلقائية³.

2- من حيث الاختصاص: حسب المادة 45 الفقرة 03 من قانون البلدية، يرجع الاختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي وذلك بمثابة ردع لبقية للأعضاء بسبب الغيابات المتكررة والغير المبررة.

3- من حيث المحل: على اعتبار أن قرار التوقيف من شأنه منع المنتخب من حضور مداورات المجلس وقيامه بوظائفه الانتخابية مؤقتا، فإن الإقالة تضع حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، أي تجميد صفة

¹ - المادة 44 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق

² - سومية جولي، المرجع السابق، ص.91.

³ - المادة 45 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

المنتخب عنه، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كتائب عن الشعب. كما يترتب عن الإقالة عملية استخلاف العضو المقال بعضو آخر وذلك تطبيقاً لنص المادة 41 قانون البلدية 11-10¹.

4- من حيث الشكل والإجراءات: من أجل اعتبار العضو المنتخب مستقياً تلقائياً وعند توافر الأسباب نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع للعضو صاحب الشأن لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضورياً ويعلن المجلس حكمه مع القيام بإخطار الوالي بذلك.

5- من حيث الهدف: من خلال نص المادة 45 من قانون البلدية 11-10 يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغيب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية، وللد من أقر لها عقوبة الإقالة كجزاء يمكن أن يطال أي منتخب وضمان حضور أعضائه للمداولات ومناقشة الأمور المحلية، لأن عدم الردع وفسح المجال أمام الغيابات غير المبررة من شأنه عرقلة السير الحسن للمداولات.

ثالثاً: الإقصاء بقوة القانون

ويقصد بالإقصاء إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإقصاء إجراء تأديبي مقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة، وهذا ما نصت عليه المادة 44 من القانون 11-10².

ومن بين الأركان التي تؤدي إلى الإقصاء النهائي لعضو المجلس البلدي ما يلي:

1- من حيث السبب

الإقصاء هو إنهاء العضوية المنتخب بقوة القانون نتيجة توافر مجموعة من الأسباب الموجبة له، وبالرجوع إلى قانون البلدية، نجده قد وضع إطار قانونياً لإقصاء المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي وهو الإقصاء نتيجة الإدانة الجزائية، كما نعني به إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، ومن ثم يجب أن تسقط عنه ويستخلف بالمرشح الموالي في نفس القائمة³.

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

² - تنص المادة 44 بقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار

³ - بن زهرة جميلة، الرقابة على الجماعات المحلية بين النصوص القانونية والتداعيات السياسية قانون الولاية والبلدية، مذكرة ماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة دكتور مولي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2021-2022، ص.51.

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

3- من حيث الشكل والإجراءات: إن الإجراءات الجوهرية والأساسية يتمحور حول صدور قرار الوالي المعل والمثبت للإقصاء بقوة القانون بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي، وإن كان القانون لا ينص على هذه الإستشارة، إلا أننا لا نرى إمكانية إقدام الوالي على إجراء خطير كالإقصاء دون استشارة المجلس، كما يعلن المجلس الشعبي البلدي عن قرار الإقصاء في جلسة مغلقة بناء على ما تنص عليه المادة 26 من قانون البلدية رقم 10-11¹.

إضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والمنصوص عليها في قانون البلدي، فإنه يخضع لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف الوالي نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس، حيث أن مردها الأساسي هو المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع هو الآخر بازدواجية المهام، حيث يعد ممثلا للدولة من جهة وممثلا للبلدية من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين².

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب، بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الإيجابية عن طريق المداولات التي تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حال مطابقتها للقوانين (أولا)، أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات (ثانيا)، أو محل الحل حيث يمكن للجهات الوصية الحل بدل المجلس في حالة إهمال وعجزه عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة (ثالثا).

أولا: المصادقة

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

¹ - المادة 26 من قانون رقم 10-11، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

² - سومية جلولي، المرجع السابق، ص.95.

فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها المشرع صراحة، ويشترط في التصريح أن لا يكون جزئياً، فلا يجوز للسلطة الوصية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على الجزء الباقي، لأن ذلك يعد تعديلاً للقرار الهيئة وهي لا تملكه، حيث لا يجوز للسلطة الوصاية الإضافة إلى القرار، كما لا يجوز لها أن تعلق موافقتها على شرط واقف أو فاسخ¹.

فالجهات الوصية تقوم بدور الرقابة على المجالس الشعبية البلدية، وذلك عن طريق المصادقة على بعض القرارات، قبل القيام بتنفيذها، لأن المشرع قد نص على هذا النوع من الرقابة في كل من الأمر رقم 67-24 وقانون البلدية رقم 90-08، وقانون البلدية رقم 11-10 والمصادقة نوعان ضمنية صريحة.

1- المصادقة الضمنية

نصت المادة 107 في فقرتها الأولى من الأمر 67-24، على أنه تنفذ قرارات مداوات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرون يوماً من إيداع لدى دائرة الولاية²، وهذا يعني أن المداوات المودعة لدى دائرة الولاية، ومضت عليها 20 يوماً تعتبر مصادق عليها ويشرع المجلس في تنفيذها، وقد أكد المشرع ذلك أيضاً في القانون رقم 08-90 في نص المادة 41 منه تنفذ المداوات بحكم القانون بعد خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، حيث يتضح أن المشرع قد اشترط في هذا القانون المصادقة على أعمال المجالس البلدية³. فالمصادقة الضمنية بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي البلدي تعتبر قاعدة عامة، إلا أنه هناك بعض المداوات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يقوم بتنفيذها إلا بعد المصادقة عليها صراحة، وتتمثل هذه المداوات في المداوات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57 من القانون 10/11، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد استثناء القيد الزمني، وعليه يتم تنفيذ مضمون المداوات بقوة القانون بعد مضي 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، ويعد البطلان في هذه الحالة نسبياً وليس بقوة القانون، وللوالي الحق في أثارته متى اكتشفه خلال 21 يوماً ويحصن بعد هذا الأجل⁴.

2- المصادقة الصريحة: نصت المادة 57 من القانون رقم 11-10 على أنه لا تنفذ المداوات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي وهي الميزانيات والحسابات، وقبول الهبات والوصايا الأجنبية، واتفاقيات التوأمة، والتنازل عن الأملاك العقارية البلدية⁵.

¹ - إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2004-2005، ص.141.

² - المادة 107 من الأمر 67-24 المتضمن القانون البلدي، المرجع السابق.

³ - المادة 41 من القانون 90-08، المتضمن قانون البلدية، المرجع السابق.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.137.

⁵ - المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

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، فالميزانية هي أمر بالغ الخطورة وهي تتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية ومن جهة أخرى بالخزينة العمومية، لذا يجب أن تدرس جيدا مداولة المجلس التي صادق فيها على الميزانية ومن جميع الجوانب وذلك من خلال التدقيق في الأرقام والحسابات، كما تمتد الخطورة للمداولة المتضمنة أيضا قبول الهبات والوصايا من جهة أجنبية وهذا الأمر لا بد من التحقيق في مصدر الهبة وما يوجد وراءها من نوايا، حتى يتم التأكد من خلوها من أية شبهة قد تثار في هذا الجانب. وذات الأمر ينصرف على اتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تظم طرفا أجنبيا، فمن حق الوالي باعتباره ممثلا للسلطة إن يحقق في بنود الاتفاقية، أما بالنسبة للتنازل على الأملاك العقارية واقتنائه أو تبادله كحالة جديدة، وذلك بغية الحفاظ على الوعاء العقاري وإضفاء الشرعية على المعاملات العقارية يستوجب المصادقة الصريحة¹.

ثانيا: الإلغاء

تمتلك الجهات الوصية الحق في إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي، وهو إجراء يمكن بمقتضاه للجهة الوصية أن تزيل قرارا صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، فالإلغاء هو الإجراء الذي يمكن السلطة الوصية من أن تزيل بمقتضى سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا قرارا صادرا عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة بمخالفته للشرعية أو الملائمة على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة، وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية².

وتعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية قائمة وتامة وذات فعالية، إلى أن تقرر الجهة الوصائية عن طريق الإلغاء انتزاع هذه الفعالية، وإزالة أثارها القانونية التي رتبها ذلك القرار، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما³:

1-البطلان المطلق: تعتبر المداولات الواردة في نص المادة 59 من قانون البلدية رقم 11 10 باطلة بطلانا

مطلقا بقوة القانون بما يعني أنها تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني وهي مذكورة كالاتي:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص. 288.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 138

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

-المداولات غير المحررة باللغة العربية.

2-البطلان النسبي

طبقا لنص المادة 60 من القانون رقم 10-11، تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كان موضوعها يمس مصالح شخصية تتعلق بأعضاء المجلس بما فيهم رئيس المجلس الشعبي البلدي، وهذا دعما للنزاهة والتمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري، 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 المجالس وحيادها¹.

ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض المصالح المتعلقة بكل عضو من أعضاء المجلس التصريح بذلك لرئيس البلدية، كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تواجده في وضعية تعارض مصالح متعلقة به إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي، وتبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية رقم 10-11 بقرار معلل يصدره الوالي وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكنه من جهة أخرى لم يشر إلى المدة اللازمة له للتصريح ببطلان المداولة. وهذا يعتبر مساسا باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز السلطة الوصائية، في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية².

ثانيا: سلطة الحلول

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية للمجالس المحلية بالمصادقة والإلغاء، بل تبسط رقابتها أيضا على الأعمال السلبية لهذه الهيئات وهو العمل القانوني الذي اصطلح على تسميته بالحلول، فالمقصود بالحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها لعجز أو إهمال، فهي لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن السلطات المحلية ولكنها تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات خاصة في حال إهمال القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانونا والتي تقتضيها سير المصلحة العامة للإدارة المحلية. فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية³.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص.42.

² محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص.139.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.182.

وبالنظر لخطورة سلطة الحلول على حرية واستقلال المجالس المحلية قيد المشرع الجزائري أعمالها في مجالات تتسم بأهمية كبرى وخطيرة في نفس الوقت. وعمليا يمكن السلطة الحلول أن تتدخل في شكلين هما: الحلول الإداري والحلول المالي.

1- الحلول الإداري: أقر قانون البلدية 11-10 بموجب المواد 100، 101، 142، بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وهي حالة ينفرد بها قانون البلدية دون قانون الولاية، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية، وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري، فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، حيث يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار¹.

2- الحلول المالي: يحق للوالي استنادا إلى المادة 102 من قانون البلدية نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير أنه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي لضبطها نهائيا².

كما إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ، خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز، إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية المادة (184) ووزير الداخلية رفقة وزير المالية بالنسبة لميزانية الولاية (المادة 169) التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية الفرصة لاتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية، كما تمتد سلطة الوالي حسب نص المادة 183 إلى الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإلزامية حيث يتم إخضاعها إلى مداولة ثانية، وفي حال أفضت

¹ - عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص.115.

² - سومية جلولي، المرجع السابق، ص.108.

مجددا إلى التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية بعد إذار المجلس الشعبي البلدي يتدخل الوالي تلقائيا لضبط الميزانية¹.

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات

يقضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء، وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها، إلا أنه وفي حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع لهذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها. وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية، أو نظرا لخطورة سلطة الحلول على استقلالية الجماعات المحلية فلا يتم إعمالها قانونا إلا وفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون البلدية (أولا)، كما عمد على تقييدها بجملة من الضمانات والقيود متمثلة في إجراءات على سلطة الوصاية إتباعها لما يترتب على الحلول من آثار تشكل مساسا خطيرا باستقلالية الهيئات (ثانيا).

أولا: حالات حل المجلس الشعبي البلدي

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها، وباعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في نص المادة 46 من قانون رقم 11-10 وهي:

1- خرق أحكام الدستور : تعد هذه الحالة من ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل، وهذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة وهو أولى بالاحترام، وبديهي أن يكون جزاء مخالفة أحكامه الحل، فلا يتصور السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس للتشريع، فالنص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية التنفيذية والقضائية فلا بد أن يحترم من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية².

2- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس البلدي: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها والتي تعود أساسا إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير وسوء سير العملية الانتخابية، فالإلغاء الانتخابي

¹ - بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص.87.

² - عمار بوضياف شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص.343.

يدل دلالة قاطعة بأن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات وبالتالي وجب التصريح بحل المجلس.

3- الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: وتكون بتخلي أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن عضويتهم في المجلس، كما أن هذه الحالة نادرة التحقق لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس. فبالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة، ولا شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية، وهي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من قانون البلدية رقم 90-08¹.

4- بقاء المجلس مصدر للاختلالات: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر للاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، في هذه الحالة يكون حل المجلس ضرورة لأنه بات مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع، فالمجلس أصبح يمس بمصالح المواطنين والطمأنينة العامة. وجدير بالذكر أن هذه الحالة ظهرت بموجب الأمر 03-05 المؤرخ في 18 يوليو المتمم للقانون 90-08 المتعلق بالبلدية حيث مست هذه الإضافة المادة 34 منه، إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر والآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة وإنما تبقى من تقدير السلطة الوصية².

5- عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء رغم تطبيق أحكام الاستخلاف وتعتبر هذه الحالة طبيعية فلا يتصور استمرار نصف أعضاء المجلس في عقد جلسات ودورات، حيث يفقد الأداة القانونية (النصاب التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية وهذا يعود على حسب العارض الذي يصيب العضو الممارس وفاة، إقصاء، استقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقرير يحيله إلى الوزير المكلف بالداخلية والذي بدوره يعد تقريره على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل. وهذه الحالة تم إقرارها سابقا بموجب المادة 34 من القانون 90-08³.

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

¹ - علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.148.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص.259.

³ - عادل بوعمران، المرجع السابق، ص.117.

إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلاً مصلحة من مصالحها يتعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية، وهو ما ينعكس سلباً على الجمهور، لذا أقرت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل، وتمت الإشارة لهذه الحالة في المادة 34 من القانون 90-08، ولكن نجد أن المشرع قد ربط هذه الحالة بشرط وهو عدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه له من قبل الوالي¹.

7-إندماج أو ضم أو تجزأة بلديات: قد يعمد المشرع ولأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية واجتماعية واقتصادية، وهذا كبيعي لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر².

8-إستحالة تنصيب المجلس المنتخب: حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب هي حالة جديدة أضيفت إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقاً، إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها الحل، فالمشرع أورد عبارة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط أو تحديد³.

ثانياً: إجراءات وأثار حل المجلس الشعبي البلدي

1-إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي: يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناءً على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، ومن أجل المحافظة على التمثيل النزيه والاختيار الشعبي أحيطت عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات من قبل المشرع تتمثل أساساً في:

أ-اتخاذ قرار الحل بموجب مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية.

ب-الإلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية.

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

أ-سحب صفة العضوية من المجلس عن كل الأشخاص الذين يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني المترتب عن العضوية دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية.

ب-يعين الوالي متصرفاً ومساعدين عند الاقتضاء

¹- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص.259.

²- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 259.

³- عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص.54.

- توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية إلى حين تنصيب المجلس الجديد في القانون 10/11، وذلك بعدما كانت تسيير البلدية المنحلة في ظل قانون 90-08 المتعلق بالبلدية من قبل مجلس مؤقت يعينه الوالي ليقوم بجميع الأعمال والقرارات التحفظية المستعجلة التي من شأنها كفالة الحفاظ على أملاك البلدية وحمايتها.

ج- إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي في أجل أقصاه 06 أشهر الموالية للحل¹.

المطلب الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي

تمارس السلطة المركزية رقابة وصائية إدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي أو أعضاء الهيئة منفردين ومجتمعين كهيئة وهذا ما سنفصله في الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي كفرع الأول، والفرع الثاني الوصاية الإدارية على هيئات المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

أضخ المشرع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لرقابة جهات الوصاية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية²، تتمثل في ثلاث صور وهي:

أولاً: الإيقاف

يقصد بالتوقيف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية، وذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون ووفق إجراءات حددتها النصوص القانونية، وقد نص عليه قانون رقم 90-09 في المادة 41: إذا تعرض عضو منتخب لمتابعة جزائية لا يسمح له بمتابعة ممارسة مهامه قانوناً، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية حتى صدور قرار الجهة القضائية المختصة³.

أما في قانون الولاية 12-07 الجديد نصت المادة 45 على أنه يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية، وجنحة لها صلة بالمال العام لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة ويعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة"، كما نجد المشرع الجزائري قد عدد هذه المتابعات الجزائية التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها في

¹- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.408.

² القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 21 فيفري 2012، الجريدة الرسمية، العدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.

³ القانون رقم 90-09، المتضمن قانون الولاية المؤرخ في 7 أبريل 1990، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 فيفري 1990.

المادة 45 من قانون 07-12، وذلك بعدما كانت في ظل قانون 09-90 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو من ممارسة مهامه حيث كانت المادة 41 من قانون الولاية 09-90 واسعة تحتمل الكثير من التأويل في حين ربط قانون 07-12 أن المتابعة بشرط أن تكون جنائية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف ولا تمكن النائب من متابعة عهده بشكل صحيح¹.

وعليه حسب المادة 45 من قانون الولاية 07-12، يشترط لصحة قرار التوقيف أن يتوفر على الأركان

التالية:

1- من حيث السبب: يرجع سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة، لها ارتباط بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.

2- من حيث الاختصاص: كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة التوقيف، مع إمكانية إيقاف العضو المتابعة قضائياً بناء على مداولة المجلس الشعبي الوطني وثبتت بقرار من الوزير.

3- من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي².

4- من حيث المحل: يتمثل في تعطيل ممارسة العضو المنتخب المجلس الشعبي الولائي³.

ثانياً: الإقصاء

إن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية ولا يتم إقصاء العضو في الحالات الخطيرة جداً كإدانة للعضو من قبل محكمة مختصة، حيث نصت عليه المادة 44 من قانون الولاية 07-12 يقضي بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائله عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليه قانوناً، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، بينما نص عليه قانون الولاية 09-90 خلال المادة 40 يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف، منصوص عليه قانوناً، مستقبلاً فوراً بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك، بإجراء مقارنة بين أحكام المادة 44 من قانون الولاية 07-12 والمادة 40 من قانون الولاية 90-

¹ ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر 2012-2013، ص.96.

² ابتسام عميور، المرجع السابق، ص.96.

³ بن عثمان شويح، الجماعات في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية-، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010-2011، ص.47.

09، يتبين أن المادة 40 من هذا القانون الأخير أشارت إلى موضوع الإقصاء بصياغة مختلفة، حيث ورد اسم المقالة واعتبرت حالة تنافي أو حالة عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليها قانونا، من بين حالات الإقالة¹. من جهتها نصت المادة 46 من قانون الولاية 07-12 على إقصاء العضو المنتخب من المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون كذلك في حالة ما إذا كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، بالإضافة إلى ما نصت عليه المادة 44 على أنه يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا، على أن يتم إقرار هذا الإقصاء بموجب مداولة، وإثباته بقرار من الوزير المكلف بالداخلية، وعليه من خلال قانون الولاية 07-12، يستند فيه قرار الإقصاء إلى عدة أركان لكي يصبح صحيح وتمثل في:

1- من حيث السبب: اشترط المشرع لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالتين قانونيتين هما في تعرضه لإدانة جزائية، أو وجوده تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف، وهذا يعني أن المشرع قد حصر سبب الإقصاء في حالات هي الإدانة الجزائية أو عدم القابلية للانتخاب أو حالة تناف، والتي تؤدي لفقدان أهلية الانتخاب، بحيث يعتبر فاقد الأهلية للانتخاب المحكوم عليه بسبب جنائية بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب².

2- من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص حسب ما نص عليه قانون الولاية في إثبات الإقصاء إلى الوزير المكلف بالداخلية ويقر بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

3- من حيث المحل: فقدان وزوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.

ثالثا: الإقالة

تعرف الإقالة أنها تجريد المنتخب من صفة العضوية، فقانون الولاية 07-12 يعالج موضوع الاستقالة بموجب أحكام المادتين 42 و43 منه، حيث نصت المادة 42 في هذا السياق على ثلاث فقرات مفصلة كما يلي: ترسل استقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي فورا³.

من جهة أخرى نص قانون الولاية 09-90 وفقا لأحكام المادة 39 على أنه: "توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي كل استقالة يقدمها عضو برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول تصبح الاستقالة نهائية ابتداء

¹ - عمار بوضياف، الوجيز من القانون الإداري، المرجع السابق، ص.301.

² - نسرين شريقي، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، د.ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، د.س.ن، ص.46.

³ - عمار بوضياف الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.301.

من تاريخ استلامها من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي وإلا فبعد شهر واحد من تاريخ الإرسال، يعلم الرئيس المجلس الشعبي الولائي في أقرب فرصة، كما يعلم الوالي بذلك على الفور¹. يستنتج من خلال المادة 42 من قانون الولاية 07-12 أن استقالة العضو المنتخب تكون بموجب مداولة مقررة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وعلى خلاف المادة 39 من قانون الولاية 09-90 نستنتج منها أن استقالة العضو المنتخب تسري من تاريخ استلام رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستقالة أو بعد شهر من تاريخ ارسالها له².

كما قد نصت المادة 43 من قانون الولاية -07-12 على مسألة جديدة فيما يخص الإقالة لم تكن موجودة في قانون الولاية القديم 09-90 ومفادها يعتبر أن كل عضو مستقيلًا إذا تغيب بدون مبرر في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة ويثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي بنصها على ما يلي: "يعلن في حالة لتخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي"³.

ومن خلال قانون الولاية 07-12، يتضح أن صحة قرار الإقالة يجب أن يبني على أركان مبنية على النحو التالي:

- 1- من حيث السبب: يتمثل سبب الإقالة للعضو المنتخب في الغيابات غير المبررة لمدة ثلاث دورات أو أكثر خلال نفس السنة.
- 2- من حيث الاختصاص: يتم إقرار الاستقالة بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي ويبلغ الوالي بذلك فوراً⁴.
- 3- من حيث الهدف: يرتبط الهدف هنا بسبب قرار الإقالة المشار إليه سابقاً، المتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس.

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

تتمثل الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة في صورة واحدة فقط ألا وهي الحل باعتباره إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداخلي له، إذ يعتبر آلية وصائية يتم بموجبها عزل جماعي لأعضاء

¹ المادة 39 من القانون 09-90 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

² بلال بلعالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد رقم 07-12، العدد 01، مجلة صوت القانون، 2014، ص. 161.

³ المادة 43 من القانون 07-12، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، ط1، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص. 152.

المجلس الشعبي الولائي وإنهاء مهامهم وبالرجوع لقانون الولاية 12-07 حدد المشرع على سبيل الحصر حالات حل المجلس الشعبي الولائي (أولا)، ثم التوصل إلى النتائج المترتبة عن حل هذا المجلس (ثانيا).

أولا: حالات حل المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 48 من قانون الولاية رقم 12-07 على حالات حل المجلس الشعبي الولائي وقد تم حصر هذه الحالات فيما يلي¹:

1- حالة خرق أحكام دستورية: وهي حالة تقديرية تثبت في حالة رأت القيادة السياسية والإدارية في الدولة، وجود خرق لأحكام الدستور، لاسيما ما تعلق بوحدة الدولة أو المساس بمقوماتها.

2- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون بيان أسبابها وقد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي، كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية، كما قد تكون هذه الحالة جراء الممارسات السياسية².

3- حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي: لطالما عبر جميع أعضاء المجلس عن رغبتهم في التخلي عن العضوية وقدموا استقالتهم، وبقاء هذا الأخير في حالة شغور، ويقوم الوالي بإعلام السلطة المركزية بذلك لتتخذ الإجراء الرامي للحل وما قد يليه من إجراءات، فهذه الحالة هي نفسها مكرسة في أحكام المادة 44 من قانون الولاية 90-09.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها، ومن طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم: في هذه الحالة جديدة غير مكرسة في أحكام المادة 44 من قانون الولاية القديم 90-09، بحيث نجد أن المجلس وجد من أجل حماية مصالح المواطنين وخدمتهم لا غير وهذا أمر منطقي، أما في حالة المخالفة فلا يستحق الاستمرار³.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة: إن المجلس الشعبي الولائي يعقد اجتماعاته بحضور أغلبية الأعضاء الممارسين في حالة عدم توافر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الاستخلاف فإن المجلس يحل⁴.

6- حالة اندماج ولايات أو ضمها أو تجزئتها: هذه الحالة غير منصوص عليها في قانون الولاية 90-09.

¹ - بثينة دوادي، رباب بركاني، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التتسي، تبسة، الجزائر، 2019-2020، ص.31.

² - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص.153.

³ - المرجع نفسه، ص.153.

⁴ - فريدة مزياي، المرجع السابق، ص.278.

7- حالات حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: في هذه الحالة جديدة أعطت للسلطة الوصية السلطة التقديرية في حل المجلس الشعبي الولائي لم تكن موجودة في قانون 90-09، وعليه نستنتج أن المادة 48 من قانون الولاية 12-07 وسعت مجالات حل المجلس الشعبي الولائي بحيث ذكرت ثلاث حالات جديدة¹.

ثانيا: الجهة المختصة

بعد توضيح حالات حل المجلس الشعبي الولائي، وباعتبارها كوسيلة للرقابة الوصائية عليه، لا بد من تحديد الجهة المختصة التي لها الحق في إصدار قرار الحل ونصت المادة 47 من قانون الولاية 12-07 على أنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. ويتضح من خلال أحكام هذه المادة أنها تعطي الحق لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي حل المجلس الولائي، بناء على تقرير من وزير الداخلية والتي حددت بدقة طبيعة المرسوم على خلاف المادة 45 من قانون الولاية رقم 90-09 التي لم تحدد طبيعة مرسوم حل المجلس حيث نصت على: يتم الإعلان عن حل المجلس الشعبي الولائي تجديده بموسوم يصدر في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية².

ثالثا: الآثار المترتبة عن حل المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 49 من قانون الولاية رقم 12-07 على أنه في حالة المجلس الشعبي الولائي، بحيث الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد"، بحيث نجد هذه المادة تلزم وزير الداخلية بتعيين مندوبية ولائية بناء على اقتراح من الوالي خلال عشرة 10 أيام التي تلي حل المجلس الشعبي الولائي، وهذا خلافا لما هو مكرس في قانون الولاية رقم 90-09 من خلال نص المادة 46 حيث نصت على أنه: "تنتهي الفترة الانتخابية للمجلس عند انتهاء الفترة الباقية ولغاية التجديد العام للمجالس الشعبية الولائية³.

ويترتب على حل المجلس الولائي سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذي كان يتشكل منهم أي إلغاء المركز القانوني، ذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية، وإجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال الثلاثة أشهر الموالية للحل إلا إذا بقيت عن التجديد العادي مدة سنة فقط،

¹ - بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد رقم 12-07، المرجع السابق، ص.103.

² - المادة 45 من القانون 90-09، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

³ - المادة 46 من نفس القانون.

وأيضاً المندوبية الولائية، فإن سلطاتها يجب أن تقتصر على تصريف وتسيير الأعمال الجارية وعلى اتخاذ القرارات المستعجلة ضماناً لاستمرارية المرفق العام هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة¹.

الفرع الثالث: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على مداوات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساساً في وزارة الداخلية، وعليه نظم قانون الولاية 07-12 هذه الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي من خلال المصادقة (أولاً) والإلغاء (ثانياً)، والحلول (ثالثاً).

أولاً: المصادقة

تخضع مداوات المجلس الشعبي الولائي للمصادقة من طرف السلطة الوصائية، والتي يتقرر بمقتضاها أن المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذها، حيث يتبين أن هناك نوعين من المصادقة وهما المصادقة الضمنية، والمصادقة الصريحة.

1- المصادقة الضمنية: لقد أورد قانون الولاية 07-12 في المادة 54 فقرة أولى منه مبدأ عاماً تعتبر بمقتضاه مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية².

فهذه المداوات لا تحتاج إلى تصديق ويمكن تنفيذها إذا لم يقم الوالي بطلب إلغائها خلال 21 يوماً من تاريخ إيداعها لديه، وقد كانت هذه المدة خمسة عشرة، في القانون 09-90 خلالها تعتبر المداوات مصادق عليها ونافذة بعد نشرها وتبليغها للمعنيين بما يدل ضمناً على قبوله بمضمونها، ومع ذلك نجد الفترة الثانية من المادة 54 من القانون 07-12 أعطت الحق للوالي يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل 21 يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها³.

انطلاقاً من أحكام هذه المادة يتضح أن المشرع قد خطى خطوة كبيرة في ممارسة الرقابة على مداوات المجلس الشعبي الولائي عندما أخضعها لرقابة القضاء، بدلاً من رقابة وزير الداخلية ومن هنا يضمن استقلالية هذه الرقابة وما تتميز به من مواصفات.

2- المصادقة الصريحة: نجد أن المادة 55 من قانون الولاية 07-12 تضع استثناء على القاعدة، بحيث اعتبرت أن مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات، والتنازل عن العقار، واقتائه أو

¹ محمد الصغير بعللي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 129.

² المادة 54 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

³ المادة 54 من نفس القانون.

تبادلته، واتفاقيات التوأمة، والهبات والوصايا الأجنبية، لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية خلال أجل أقصاه شهران يبقى أن نشير في الأخير أن المداولة المتعلقة بأحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية تنفذ بقوة القانون ولا يحتاج تنفيذها إلى المصادقة الصريحة كما كان معمول به في أحكام المادة 50 من قانون الولاية 90-09، والتي تنص على: "لا تنفذ مداورات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها وهي الميزانيات والحسابات، وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية¹."

مع العلم أن المادة 55 من قانون الولاية الجديد 12-07، قد استدركت النقص الذي كان موجودا في أحكام المادة 50 من قانون الولاية القديم 90-09، بحيث نجدها حددت بدقة المدة المخولة للسلطة الوصية المتمثل في شهران لأن عدم تحديد هذه المدة قد يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي من جهة، وعرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي من جهة أخرى، بحيث نجد أن التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله حالة جديدة لم ينص عليها قانون الولاية رقم 90-09، وأن اتفاقيات التوأمة هي من الحالات التي تستوجب المصادقة الصريحة لوزير الداخلية نظرا لأنها تضم طرفا أجنبيا ومن حق السلطة الوصية التحقيق في بنود الاتفاقية وفحصها من جميع الجوانب².

أما الهبات والوصايا الأجنبية هذه الحالة هي الأخرى لم ينص عليها قانون الولاية 90-09 حيث نصت المادة 134 الفقرة الثانية من قانون رقم 12-07 على: يخضع قبول الهبات والوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية³.

وبالرجوع إلى المادة 50 من قانون الولاية رقم 90-09 نجدها جاءت مبهمة بحيث لم تحدد الجهة الوصية المخولة للمصادقة على مواضيع المداورات المنصوص عليها في هذه المادة وهذا ما يفتح مجالا واسعا للتأويل تعدد الأشخاص المسؤولين للقيام بهذه المهام مما يؤدي إلى التنازع في الاختصاص، ولكن بالعودة إلى المادة 55 من قانون الولاية رقم 12-07 نجد أن المشرع قد حدد بكل وضوح الجهة المخولة للمصادقة الصريحة على مواضيع مداورات المجلس الشعبي الولائي والمتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية⁴.

¹ - بئينة دوادي، رباب بركاني، المرجع السابق، ص.37.

² - بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية "الولاية في إطار القانون 12-07، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2012-2013، ص.107.

³ - المادة 134 فقرة 03 من القانون 12-07، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

⁴ - بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد رقم 12-07، المرجع السابق، ص.156.

ثانيا: الإلغاء (البطلان)

أكدت قوانين الولاية على اختصاص وزير الداخلية بإلغاء مداوات المجالس الشعبية الولائية وهذا بموجب قرار مسبب، ولقد نصت على هذا الإجراء الإلغاء المواد التالية 53، 54، 56، 57 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية مع العلم أن هناك نوعين من الإلغاء وهما: الإلغاء بقوة القانون، والإلغاء النسبي¹.

1- الإلغاء بقوة القانون (البطلان المطلق): يتم إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي لبطلانها المطلق، حيث تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداوات التي أوردتها المادة 53 من قانون الولاية 07-12.

أ- حالات البطلان المطلق: حددت أحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 53 من قانون الولاية 07-12 بكل وضوح حالات بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وتتمثل في:

- **المداوات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات:** إن الجدير بالملاحظة أن هذه الحالة هي نفسها المكرسة في الفقرة الأولى من المادة 51 من قانون الولاية 09-90، وبعد هذا سببا معقولا لإبطال المداولة، فالمداولة التي تخالف الدستور أو القوانين أو التنظيمات تفقد شرعيتها ولا يمكن أن تنفذ أو يصادق عليها، وإقرار هذا السبب لبطلان المداوات يهدف إلى احترام مبدأ المشروعية وضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون².

- **المداوات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها:** لم تنص أحكام المادة 51 من قانون الولاية 09-90 على هذه الحالة، والغرض من إضافة هذا البند في القانون الحالي هو المحافظة على رموز الدولة وشعاراتها، فلا ينبغي أن نتخذ من التعددية الحزبية وحرية الرأي قناعا للمساس برموز الدولة وشعاراتها³.

- **المداوات غير المحررة باللغة العربية:** لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 51 من قانون الولاية 09-90 بما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد 07-12.

- **المداوات التي تتناول موضوعا خارج اختصاصات المجلس:** هذه الحالة كرسها أحكام المادة 51 من قانون الولاية 09-90 في فقرتها الأولى والتي تنص على تبطل بحكم القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته، فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يتجاوز حدود صلاحياته⁴.

¹ بابا على فاتح، تأثير المركز القانوني للموالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2009-2010، ص.81.

² إبتسام عميور، المرجع السابق، ص.166.

³ بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية الوصائية الولاية في إطار القانون رقم 07-12، المرجع السابق، ص.108.

⁴ المادة 51 من القانون 09-90، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

- **المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس:** إن أحكام مواد القوانين قانون الولاية الجديد 12-07 وكذا قانون الولاية القديم 90-09 خاصة تلك المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات المجلس الشعبي الولائي، وسواء ما تعلق الأمر بفترات الدورة أو بمدتها أو النصاب المطلوب لانعقادها أنها جاءت ملزمة، أما في حالة مخالفتها يترتب عليها بطلان المداولة لأن الإجراءات والأشكال من النظام العام، كما أضافت المادة 22 من قانون الولاية 12-07 قاعدة غير مكرسة في قانون الولاية السابق 90-09 بحيث نجدها تلزم المجلس الشعبي الولائي بأن يجري أشغاله ومداولاته في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي¹.

مع العلم أنه في حالة القوة القاهرة تحول دون الدخول لمقر المجلس يمكن عقد دورة في مكان آخر من إقليم الولاية، وذلك بعد التشاور مع الوالي وهذا ما أكدته أحكام المادة 23 من قانون الولاية الجديد رقم 12-07 وعليه فكل مداولة تتم خارج هذا المقر لا تنتج أي أثر وتقع باطلة ولا وجود لها من الناحية القانونية².

ب- إجراءات البطلان المطلق: خول المشرع للوالي ولأول مرة سلطة طلب إبطال المداولات غير المطابقة للقوانين والتنظيمات أمام السلطة القضائية المختصة طبقا للمادة 53 من قانون الولاية 12-07 إذ يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة في غضون واحد وعشرون (21) يوما لإقرار بطلانها، فيكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد الإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية³.

2- البطلان النسبي: هناك مداولات للمجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس بمصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس أو طرف ذي مصلحة وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعما لنزاهة التمثيل، وتحقيقا للصالح العام⁴.

أ- حالات البطلان النسبي: نجد المادة 56 فقرة أولى من قانون الولاية رقم 12-07 نصت على القابلية للإبطال بالنسبة للمداولات التي يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس، بما فيهم رئيس المجلس لهم مصلحة فيها، إما بأسمائهم الشخصية أو بالنسبة لأزواجهم، أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو وكلاء، بالمقارنة من قانون الولاية رقم 90-09 فإن كلا من البطلان المطلق أو البطلان النسبي كان يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من الوزير المكلف بالداخلية وهذا حسب ما جاء في نص المادة 51 يعلن عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية⁵.

¹ - بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي الجديد رقم 12-07، المرجع السابق، ص.110.

² - المادة 23 من القانون 12-07، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

³ - المادة 53 فقرة 02 والمادة 54 فقرة 02 من القانون 12-07، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

⁴ - محمد الصغير بعلی، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.173.

⁵ - بئينة دوادي، رباب بركاني، المرجع السابق، ص.41.

ثالثاً: الحلول

إن الحل هو تحويل قانوني للجهة الوصائية لتقوم مقام الجهة اللامركزية، وتعد هذه الصورة من أشد صور الوصاية الإدارية، حيث يقيد المشرع الحل بجملة من الشروط فلا يكون إلا في حالة امتناع الهيئة اللامركزية عن أداء المسندة إليها أو إهمالها لها، وهو إجراء تلجأ إليه السلطة الوصية لضمان سير المرافق العامة بعد توجيه إعدارات قانونية للهيئة المحلية، وخلال ذلك سنتطرق إلى حالات الحل في وأثره¹.

1- حالات الحل: يمارس وزير الداخلية سلطة الحل في الحالات الثلاثة التالية:

أ- عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجباري: يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية وفقاً للتنظيم المعمول به وهذا ما نصت عليه المادة 163 من قانون الولاية 07-12 تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائياً النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقاً للتنظيم المعمول به، وهي نفس الحالة كانت مكرسة في قانون الولاية 09-90 في مادته 141.

ب- حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية: بالرجوع إلى أحكام المادة 168 من قانون الولاية 07-12 نجد أنها استحدثت أحكام جديدة لم تكن مكرسة في قانون الولاية 09-90، فالفقرة الثالثة منها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية في دورة غير عادية بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، بنصها على ما يلي: "وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية التي يتخذ الملاءمة لضبطها².

ج- حالة العجز في تنفيذ الميزانية: تؤكد الفقرة الثانية من المادة 169 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية لامتصاص العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية، مع العلم أن مضمون هذه الفقرة هو نفسه كان مكرساً في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من القانون 09-90 والتي تنص على: "وإذا تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ

¹ - بابا على فاتح، المرجع السابق، ص. 90.

² - بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية الوصائية الولاية في إطار القانون رقم 07-12، المرجع السابق، ص. 115.

التدابير الضرورية لاستدراك العجز يتولى وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية أخذ التدابير وتحديدها وإعطاء الإذن بإزالة العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر¹.

2- أثر الحلول: يعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائيا ووفق إجراءات محددة قانونا بأن تحل السلطة الوصية (وزارة الداخلية) محل الجماعات المحلية (المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية اللامركزية التنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير كما أن فرض رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي سيجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهة الوصية تتناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعة المحلية².

كما إن سلطة الحلول تعكس تعزيزا لتفوق الجهة الوصية ومنحها حق التسيير المباشر للشؤون المحلية، بالمقابل فإن فرض هذه الرقابة يساهم في منع التجاوزات التي قد يرتكبها المجلس الشعبي الولائي خاصة المتعلقة بالمجال المالي، إذ تعتبر وسيلة وقائية للمرافق المحلية من خطر الانهيار والتوقف³.

¹ - المادة 146 فقرة 02 من القانون 90-09، المتضمن قانون الولاية، المرجع السابق.

² - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص.109.

³ - بثينة دوادي، رباب بركاني، المرجع السابق، ص.44.

ملخص الفصل:

تكتسي الرقابة الوصائية أهمية بالغة في النظام الإداري اللامركزي وتعد ركنا أساسيا بقيامه، نظرا لدورها في التأكد من احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وحفاظا على المصلحة العامة، فأصبح من الضروري إخضاع الهيئات اللامركزية برقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة وضمن إطار قانوني تحدد فيه إجراءاتها وضماداتها، حيث تمارس هذه الرقابة على المجالس المحلية لهذه الهيئات بغرض التأكد من مشروعيتها أعمالها.

كما أن الرقابة الوصائية تتمثل في مجموعة السلطات التي يقرها القانون للهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية وعلى أشخاصها وعلى أعمالها لغرض حماية المصلحة العامة وضمن احترام مبدأ المشروعية، فهذه الوصاية استثنائية لا تباشرها السلطة إلا بنص قانوني لقاعدة "لا وصاية إلا بنص"، كما تتخذ مظاهر متعددة ومن بين الهيئات التي تخضع للرقابة الوصائية المجلس الشعبي البلدي والولائي من خلال سلطات تمارسها على أعضاء المجلس تتمثل في الإقالة والتوقيف والإقصاء، كما تمارس رقابتها على أعمال المجلس إما بالمصادقة أو البطلان أو الحل.

الخاتمة

الخاتمة:

تعتبر الإدارة المحلية تجسيدا للامركزية الإقليمية، والهدف منها هو تقريب المواطن من الإدارة من أجل تلبية متطلباته، والجزائر على غرار الدول الأخرى اعتمدت هذا الأسلوب، وتجلّى ذلك من خلال نظامي البلدية والولاية، وباعتبار الجماعات المحلية القاعدة الأساسية للإدارة العامة في الجزائر، وحرصا على تفعيل أداءها و جب إخضاعها إلى الرقابة، وتشكيل الرقابة على الجماعات المحلية ضمانا أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد، وتختلف صور الرقابة باختلاف الهيئات التي تمارسها وتمارس هذه الرقابة وفق ما نص عليه القانون أي احترام مبدأ المشروعية من أجل ضمان أداء وفعالية الجماعات المحلية.

كما أن وسائل الرقابة التي تعتمد عليها السلطة المركزية في مراقبة أداء وفعالية الجماعات المحلية في التسيير المحلي متعددة، لذلك تعد الرقابة بالنسبة للجماعات المحلية من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، إلا أن واقع الجماعات المحلية والتشريعات التي تضمنت الرقابة في قوانين الجماعات المحلية أظهرت أن هذه الرقابة محدودة الفعالية، وأنها تحتاج لمعالجة موسعة، من أجل الوصول إلى جماعات محلية حقيقية هدفها خدمة المواطنين وتلبية احتياجاتهم وبالتالي تحقيق التنمية المحلية.

وعليه فقد أثبتت مدى فعالية الأجهزة الرقابية في مجال الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، حيث أنها تقوم بدور فعال غير أن البعض منها في الحاجة من المزيد من الإصلاحات لتفعيل دورها الرقابي، وهذا حماية لمصالح المواطنين.

من خلال هذه الدراسة توصلنا إلى النتائج التالية:

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

-يعتبر نظام الوصايا الإداري، ضرورة يقتضيها النظام اللامركزية ولا يمكن تصور وجود نظام الإدارة المحلية من دونها، فعن طريق نظام الوصاية تضمن وجود استمرار وحدة الدولة كما تضمن تطبيق قوانينها وأنظمتها على سائر الإقليم المحلي.

-إن قرارات الهيئة المحلية لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة من طرف الهيئة الوصية والتي قد تكون صريحة أو ضمنية تستشف من خلال مرور مدة زمنية دون رد الهيئة الوصية بالتصديق، وقد وسع المشرع من مجالات المصادقة الصريحة، هذا ما يدل على إرادة المشرع في التقليل من تدخل السلطة المركزية وتبعية أكثر.

- أن الوصاية الإدارية على المجالس المحلية تتمثل في مجموع السلطات التي يقرها القانون للهيئات المركزية على الهيئات اللامركزية وعلى أشخاصها وعلى أعمالها لغرض حماية المصلحة العامة وضمن احترام مبدأ المشروعية، فهذه الوصاية استثنائية لا تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقاً لقاعدة "لا وصاية إلا بنص".

- أن رقابة الإقصاء قد تكون في حالة الإدانة الجزائية لعضو المجالس المحلية، سواء البلدية أو الولاية وقد تكون بسبب حالة التنافي، أو عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

- الوسائل المستعملة في مجال الرقابة على أعمال الجماعات المحلية تظهر مدى شدتها ومنه فإن استقلال الجماعات المحلية مرتبط بمدى تدخل الهيئات المركزية.

ومن خلال ما تم ذكره توصلنا إلى مجموعة من الإقتراحات:

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

- تدعيم الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية ببعض الضمانات القانونية مثل تقييد السلطات المركزية بمدد حتى لا تقوم بالمماطلة، وتعطيل نشاطات المجالس المحلية وأيضاً ضرورة القيام بتسييب وتعليل القرارات الصادرة عن الجهة الوصائية، للوقوف على الأسباب التي دعت الجهة الوصية من ممارسة الرقابة.

- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

- منح الحرية للجماعات المحلية في طلب مداخيل الميزانية، وعدم اقتصارها على الضرائب.

- إقامة دورات وندوات وطنية ودولية لمناقشة موضوعات الرقابة وكل ما يتعلق بها، كذلك العمل على تحسين مستوى المراقبين بإقامة الدورات التدريبية وتوفير المراجع المعقدة.

- الاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي، وتبادل الخبرات والمعلومات الخاصة بالرقابة الوصائية، حيث يجب اختيار القائمين بعملية الرقابة وفق شروط الكفاءة والأمانة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أ- بخصوص المراجع:

1- المراجع الفقهية:

- إعاد على حمود القيسي، الوحيز القانون الإداري، ط.01، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 1999.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري (المرافق العامة)، الطبعة 2، منشأة المعارف، مصر، 2004.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط.01، دار جسر للنشر، الجزائر، 2012.
- بكر خالد قباني، الإدارة العامة، ج.02، ط.01، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 1968.
- رفعت عبد السيد، مبادئ القانون الإداري: الأساسيات العامة للتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2003.
- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري ، ج.01، د ط، عالم الكتاب، القاهرة، مصر، د.س.ن.
- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية والمالية: دراسة تحليلية وتطبيقية، ط.01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2009.
- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط.02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر، الأردن، 1998.
- خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، لبنان، 1981.
- ديولو بادير، جورج قودال، ديار دوقولقيه، القانون الإداري، ج.2، ط.01، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 2001.
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2004.
- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج.1، ط.1، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- علاء الدين عشي، مدخل في القانون الإداري التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- علي خاطر الشطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، ط.02، الأردن، 2008.

- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار الريحانة، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط.02، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ط.01، دار جسر، الجزائر، 2012.
- عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- عمر الصدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن.
- فريد قصري مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.
- فريد قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.
- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري، د.ط، مطبعة قرفي، الجزائر، 2003.
- فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري: بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011.
- فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، لبنان، 1983.
- فوزت فرحات، القانون الإداري العام، التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ط.01، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2004.
- كمال جعلاب، الإدارة المحلية وتطبيقاتها، الجزائر، بريطانيا، فرنسا، دار هومة، الجزائر، 2017 .
- محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2013.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.
- محمد الصغير يعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، 2014 .
- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، ط.01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2003.
- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية وتطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر -دراسة تحليلية مقارنة-، ط.01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2009.
- محمد فؤاد مها، القانون الإداري في ظل النظام الاشتراكي الديمقراطي التعاوني، الإسكندرية، مصر، 1963.
- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية-دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة1994، د ط، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1998.
- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في نظام الولاية والبلدية في الجزائر، د.ط، د.د.ن، الجزائر، 1986.
- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط.03، دار لباد، الجزائر، 2005 .
- ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري، النشاط الإداري، ج.02، ط.01، مطبعة صارب، الجزائر، 2014 .
- نسرين شريقي، القانون الاداري التنظيم الاداري النشاط الاداري، د.ط، دار بلقيس للنشر، الجزائر، د.س.ن.

- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية -الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا-، ط.01، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004.
- 2-المذكرات والرسائل العلمية:**
- أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012-2013.
- بن قومار إبراهيم، مولاي إبراهيم عبد الرحمان، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2018-2019.
- بن محفوظ مريم، قارة أحمد شهيرة، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، تخصص قانون عام معمق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2015-2016.
- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2010-2011.
- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص تحولات الدولة، جامعة ورقلة، الجزائر، 2011.
- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية -الواقع والافاق-، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، 2014-2015.
- جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013.
- جلولي سومية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2018-2019.
- طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وآثارها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019-2020.
- عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراه، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، د.س.ن.

- عدنان سليمان عمرو، الوصاية على الهيئات المحلية -دراسة مقارنة- مذكرة دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، الرباط، المملكة المغربية، 1982.
- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012-2013.
- غردة فوزية، شلغيم وفاء، الإطار القانوني لنظام الوصاية الإدارية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن صديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2018-2019.
- فريدة قصير مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه، دولة في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2004-2005.
- قمومن رفيق، بوهيدل أنور، الرقابة الوصائية وأثارها على إستقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2018-2019.
- محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1976.
- مرابطي حمو، العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص إدارة الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، 2015-2016.
- طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على إستقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2019-2020.
- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2004-2005.
- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر 2012-2013.
- بن عثمان شويح، الجماعات في التنمية المحلية -دراسة حالة البلدية-، مذكرة ماجستير، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010-2010.
- بثينة دواوي، رباب بركاني، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2019-2020.

- بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية "الولاية في إطار القانون 12-07، مذكرة ماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2012-2013.
- بابا على فاتح، تأثير المركز القانوني للموالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2009-2010.

المقالات العلمية:

- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، ع.06، الجزائر، 2009.
- عيد أحمد الحسان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية، دراسة مقارنة، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، ع.02، الأردن، 2007.
- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، ع.3، مجلس الدولة، الجزائر، 2003.
- بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، ع. 52، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البصرة، العراق، 1984.
- بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد رقم 12-07، ع.01، مجلة صوت القانون، 2014.
- تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ع.01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2011.
- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد، القضائي ع.06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2009.

ب-بخصوص القوانين:

1-الأوامر:

- القانون رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 والمتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، ع.06، المؤرخة في 18 يناير 1967، المعدل والمتمم بالقانون 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، ج.ر.ج.ج.، ع.27، المؤرخة في 07 جويلية 1981.

قائمة المصادر والمراجع

- الأمر رقم 69-38 المتضمن ميثاق وقانون الولاية، المؤرخ في 22 ماي 1969، ج.ر.ج.ج، ع.44، الصادر في 23 ماي 1969.
- الأمر 97-15 المؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، ج.ر.ج.ج، ع.28، الصادرة في 04 يونيو 1997.
- الأمر 67-24 المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 13 يناير 1967، ج.ر.ج.ج، ع.06، الصادر في 18 يناير 1967 (الملغى).
- الأمر رقم 69-83 المؤرخ في 23 مايو 1969 والمتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.ج، ع.44، المؤرخة في 23 مايو 1969، المعدل والمتمم.
- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج.ر.ج.ج، ع.78، الصادر في 30 سبتمبر 1975.
- الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976، المتضمن تعديل الأمر 69-38، ج.ر.ج.ج، ع.86، الصادرة في 27 أكتوبر 1976.
- القانون رقم 80-08 المؤرخ في 25 أكتوبر 1980 المتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، ع.44، الصادرة في 28 أكتوبر 1980.
- القانون رقم 81-02، المؤرخ في 14 فيفري 1981، المتضمن تعديل الأمر 69-38 ج.ر.ج.ج، ع.07، الصادرة في 17 فبراير 1981.
- القانون 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، ع.16، المؤرخة في 11 أبريل 1990، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.ج، ع.50، المؤرخة في 19 جويلية 2005.
- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، ع.15، الصادر بتاريخ 11 أبريل 1990، المعدل والمتمم.
- الأمر 05-03 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتضمن تعديل القانون رقم 90-08، ج.ر.ج.ج، ع.50، الصادرة في 19 يوليو 2005.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج.ر.ج.ج، ع.14، الصادرة في 07 مارس 2016.
- القانون 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 24 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 23 فيفري 2023، ج.ر.ج.ج، ع.12، الصادرة في 29 فيفري 2023.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، ع.34، المؤرخة في 03 جوان 2011.

قائمة المصادر والمراجع

-الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 57-76 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، ج.ر.ج.ج.، ع.61، المؤرخة في 30 يوليو 1976.

2-النصوص التنظيمية:

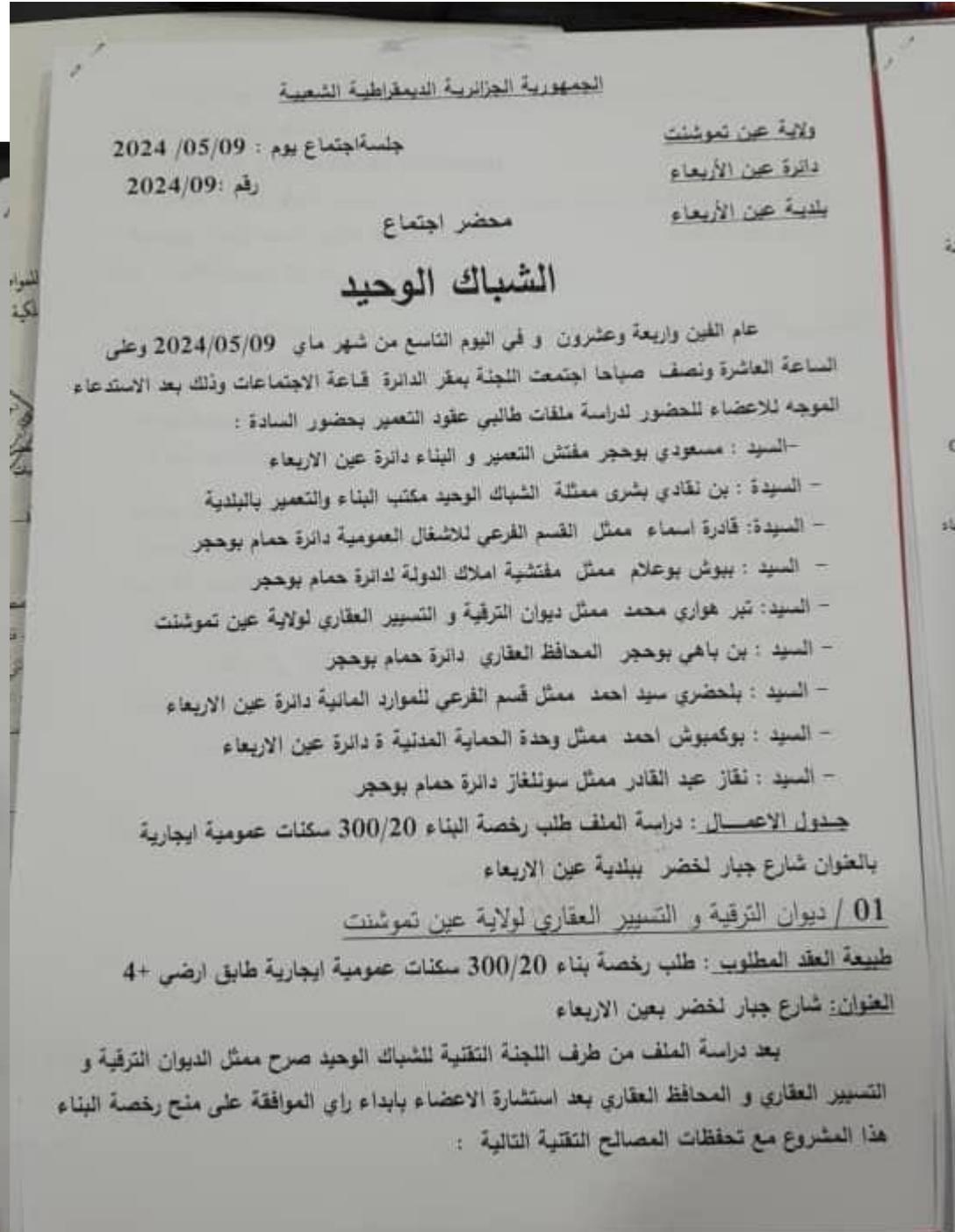
أ-المراسيم الرئاسية:

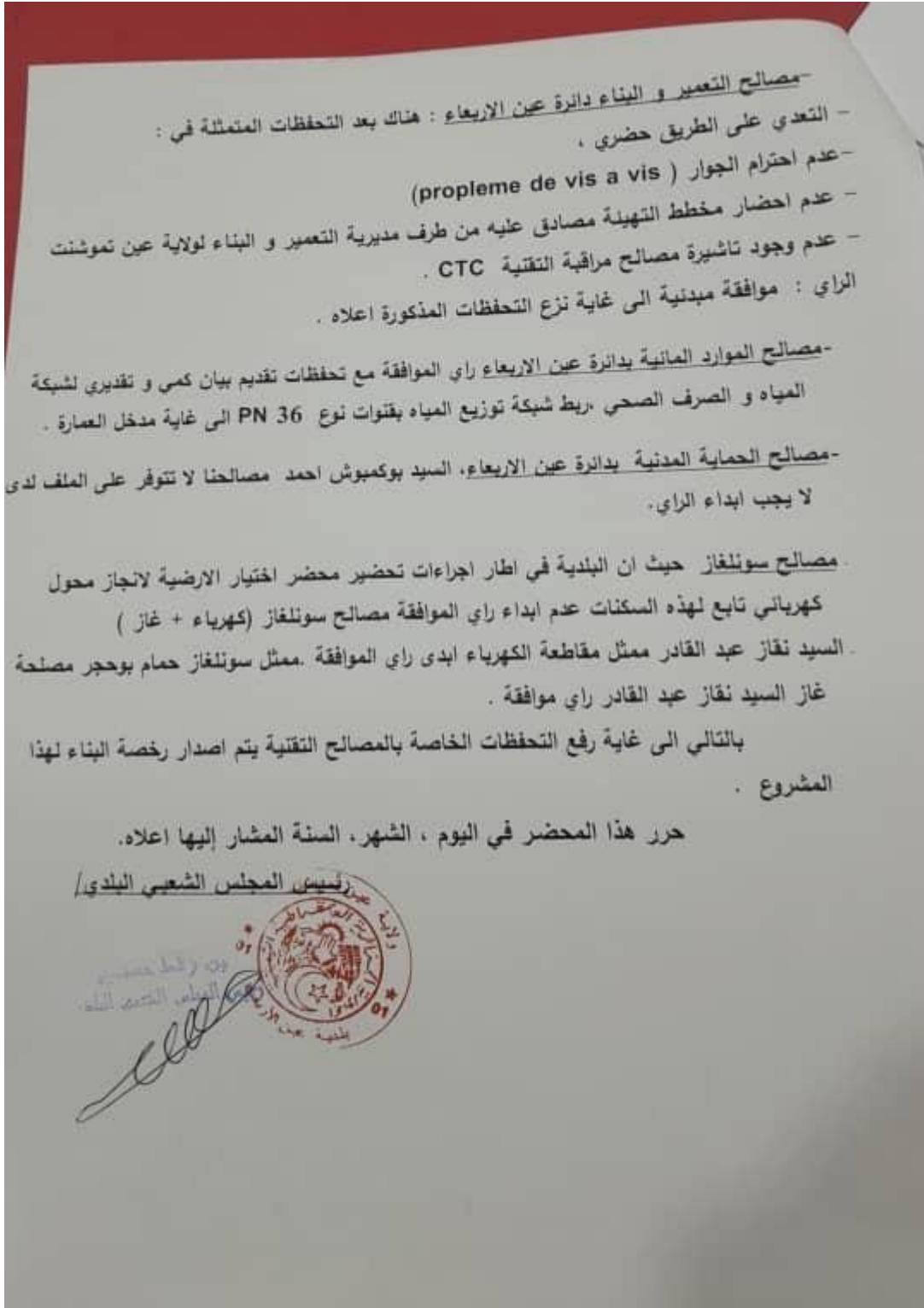
-المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن قانون الطوارئ، ج.ر.ج.ج.، ع.10، الصادرة في 09 فبراير 1992.

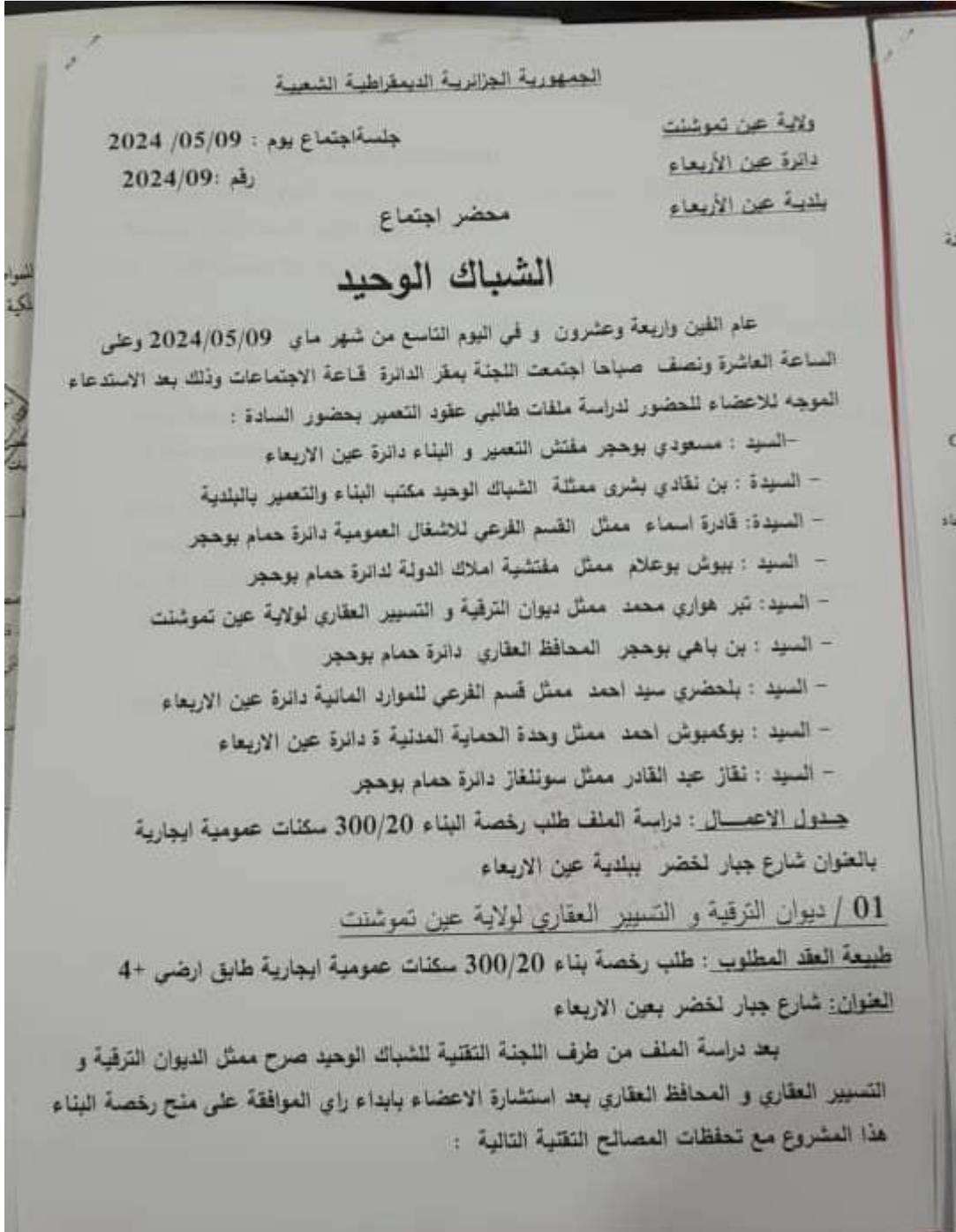
ب-المراسيم التنفيذية:

-المرسوم التنفيذي رقم 97-480، المؤرخ في 15 ديسمبر 1997، المتضمن تنظيم محافظة الجزائر الكبرى وسيرها، ج.ر.ج.ج.، ع.83، الصادرة في 17 ديسمبر 1997

الملاحق







** التوصيات **

1. التعجيل في إجراءات ترميمات إستعجالية للموقع مدروسة بعناية حتى تتجنب الإنهيار الكلي للضريح.
2. القيام بأعمال النظافة والصيانة والتزيين للموقع الأثري المصنف مع إزالة الأعشاب الشوكية والضارة من محيط الموقع.
3. إستعمال نظام تكنولوجي حديث في مجالي الحراسة والمراقبة للموقع مع إيصال الكهرباء إلى المعلم.
4. النظر ف كيفية إستغلال أصحاب الأراضي الخواص لأراضيهم خاصة المحادية للضريح.
5. تركيب لوحات إشنهارية تعريفية تدل على المعلم وموقعه عبر الطريق الولائي وحتى الوطني رقم 35 مروراً بقرية بني غنام وصولاً إلى الضريح.
6. ضرورة تعبيد الطريق المؤدي إلى الضريح على مسافة 2 كلم تقريباً مع التأكيد على تعبيد بعد الترميم والحماية.
7. إقتراح متحف للموقع أو فضاء للإستقبال لإعطاء بيانات للتراث يكون على الطريق الولائية بقرية بني غنام.
8. تهيئة موقف للسيارات مع مراعاة الحدود الأثرية للموقع مع إنشاء فضاءات للتسلية ومحلات خدماتية مصنوعة من الخشب بالقرب من الضريح حتى يمكن الزائر من قضاء حاجياته.
9. حث وسائل الإعلام المحلية على تحسيس المواطنين بالمسؤولية الفردية والجماعية في ممارسة السلوك الحضاري والمحافظة على التراث الثقافي بالمنطقة.
10. السهر الدائم على حماية الموقع والعمل على إكتشاف المزيد من الأثرات المخفية بالتنسيق مع الجامعة والهيئات المختصة وباستعمال الوسائل التكنولوجية الحديثة في مجال البحث والتنقيب.
11. لا بد من تشجيع البحث في تاريخ الولاية القديم والتأكيد على إنجاز أعمال سينمائية عن الشخصيات التاريخية التي من شأنها أن تقرب التاريخ من الناس باعتبار أن عين تموشنت تعرف وجود للإنسان منذ 15000 سنة من قبل

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المجلس الشعبي الولائي
لعين تموشنت

- الديوان -

مستخرج مداولة رقم 2024/50 تتعلق بالمصادقة على مشروع مخطط حماية الموقع الأثري سيفاكس وإستصلاحه

بتاريخ الرابع عشر (14) من شهر ماي عام ألفين وأربعة وعشرين (2024) وعلى الساعة التاسعة صباحا (09سا، 00د) بقاعة المداولات بمقر المجلس الشعبي الولائي عقد المجلس دورته العلنية العادية الأولى لسنة 2024 برئاسة السيد مفتاح بو عبد الله رئيس المجلس الشعبي الولائي.

* الحاضرون :

- السيد : والي ولاية عين تموشنت .
- السيد : الأمين العام للولاية .
- السادة ممثلو الصحافة المحلية .

* أعضاء المجلس الشعبي الولائي :

- | | |
|-----------------------------|------------------------------------|
| - السيد : أغام محمد فاتح | - السيد : بلغراس لخضر |
| - السيد : براهيم عبد الخالق | - السيد : روية عبد القادر |
| - السيد : بابوش محمد | - السيد : الطيب محمد نجيب |
| - السيدة : بن ناشي فضيالة | - السيدة : بركان فاطمة الزهرة |
| - السيد : حاج بوزيان توفيق | - السيد : مناع محمد |
| - السيد : بن علال عمر | - السيد : بن حدو محمد أمين (وكالة) |
| - السيد : بلقناديل مراد | - السيد : بلحريزي محمد (وكالة) |
| - السيد : سليمان موسى عمر | - السيد : داود سفيان |
| - السيد : بن زيان نصر الدين | - السيدة : المغربي لميس |
| - السيد : بعليش العربي | - السيد : بختي كريم |
| - السيد : لحسن بوحجر | - السيد : شريط محمد |
| - السيد : العابد جمال | - السيد : بلواتي أحمد |
| - السيد : بن عويدات مراد | - السيد : ريزوق محمد |



- السيد : بن دحمان محمد
- السيد : سيدي يخلف بلحاج
- السيدة : أونيز كوثر
- السيد : سي عبد القادر محمد
- السيد : شراك بوحجر (وكالة)

- السيد : بن يزلي محمد
- السيد : مخنطر سيد أحمد
- السيد : بسايح بومدين (وكالة)
- السيد : حاج عبد الرحمان عمر
- السيد : بختي حمـو

* الغائبون :

- السيد : حسكر علي
- السيدة : بن صالح أسماء

* جدول الأعمال :

المصادقة على مشروع مخطط حماية الموقع الأثري
سيفاكس وإستصلاحه

- بناء على القانون 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية.

- بناء على مراسلة مديرية الثقافة والفنون لولاية عين تموشنت رقم 10 بتاريخ
07 01 2024 حول مشروع مخطط حماية الموقع الأثري سيفاكس وإستصلاحه.

- بناء على تقرير مديرية الثقافة حول مشروع مخطط حماية الموقع الأثري
سيفاكس وإستصلاحه.

- بناء على التقرير المقدم من طرف نائب رئيس المجلس الشعبي الولائي حول
مشروع مخطط حماية الموقع الأثري سيفاكس وإستصلاحه.

صادق أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالأغلبية المطلقة على
مشروع مخطط حماية الموقع الأثري سيفاكس وإستصلاحه.

كما صادق أعضاء المجلس الشعبي الولائي على التوصيات الواردة
في التقرير

الفهرس

أ مقدمة:

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للوصاية في ظل الإدارة الإقليمية في الجزائر

1	تمهيد:
2	المبحث الأول: ماهية نظام الوصاية الإدارية
2	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية
2	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
5	الفرع الثاني: خصائص الوصاية الإدارية
6	الفرع الثالث: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها
9	المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الأنظمة الإدارية الأخرى وأهم تقسيماتها
10	الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن ما يماثلها من أنظمة رقابية
14	الفرع الثاني: تقسيمات الوصاية من حيث صورها والهدف منها ونطاق ممارستها
20	المبحث الثاني: الإطار القانوني للوصاية الإدارية
20	المطلب الأول: الأساس القانوني للوصاية الإدارية
20	الفرع الأول: الأسس العامة للرقابة الوصائية
23	الفرع الثاني: الأسس القانونية الخاصة للوصاية في الجزائر
24	الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للوصاية الإدارية
26	المطلب الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية
26	الفرع الأول: النموذج الفرنسي في الرقابة الوصائية

31..... الفرع الثاني: النموذج الإنجليزي في الرقابة الوصائية

34..... الفرع الثالث: النموذج المصري في الرقابة الوصائية

36..... ملخص الفصل:

الفصل الثاني

نظام الإداري اللامركزي وتجسيد الآليات الوصائية الإدارية

38..... تمهيد:

39..... المبحث الأول: النظام الإداري اللامركزي

39..... المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية وأركانها

39..... الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وتمييزها عن النظم المشابهة لها

42..... الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية

45..... المطلب الثاني: تطور الجماعات المحلية في الجزائر

45..... الفرع الأول: تطور قانون البلدية في الجزائر

51..... الفرع الثاني: تطور قانون الولاية في الجزائر

56..... المبحث الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة

56..... المطلب الأول: مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

57..... الفرع الأول: الرقابة على الأعضاء

60..... الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

65..... الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات

68..... المطلب الثاني: مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي

68..... الفرع الأول: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

71..... الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

74..... الفرع الثالث: الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

80..... ملخص الفصل:

82.....	الخاتمة:
85.....	قائمة المصادر والمراجع:
93.....	الملاحق:

الملخص:

تعتبر الرقابة الوصائية فكرة قانونية محضة إذ تكتسي أهمية بالغة في النظام اللامركزي، وهي كغيرها من الأنظمة لها مجموعة من الخصائص ويمكن إجمالها في كونها رقابة إدارية واستثنائية، وأنها رقابة مشروطة وغير مطلقة وخارجية، وأيضاً تختلف هذه الرقابة عن الأنظمة الأخرى سواء من الأهداف أو الوسائل أو المصلحة، كما تتخذ مظاهر متعددة ومن بين الهيئات التي تخضع للرقابة الوصائية المجلس الشعبي الولائي من خلال سلطات تمارسها على أعضاء المجلس تتمثل في الإقالة والتوقيف والإقصاء، كما تمارس رقابتها على أعمال المجلس إما بالمصادقة أو البطلان أو الحل، وأيضاً أجهزة المجلس تمارس عليه رقابة الحل ونجد من خلال قانوني الولاية السابق 90-09 وقانون الولاية الجديد 12-07 أن المشرع وسع من آليات الرقابة الوصائية.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الوصائية - النظام اللامركزي - الرقابة الإدارية.

Summary:

Custodial control is considered a purely legal idea, as it is of great importance in the decentralized system. Like other systems, it has a set of characteristics that can be summarized in that it is administrative and exceptional control, and that it is conditional, not absolute, and external control. Also, this control differs from other systems, whether in terms of goals, means, or The interest also takes multiple manifestations, and among the bodies that are subject to guardianship oversight is the State People's Council, through powers it exercises over members of the council, represented by dismissal, suspension, and exclusion. It also exercises its oversight over the work of the council, either through approval, invalidation, or dissolution, and the council's organs also exercise oversight over its dissolution, and we find Through the previous state law 90-09 and the new state law 12-07 the legislator expanded the mechanisms of guardianship control.

Keywords: custodial control - decentralized system -administrative control.