

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة محمد بوضياف - المسيلة-

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

تخصص : قانون إداري

فرع: قانون عام

قسم : الحقوق

رقم:

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

إعداد الطالبتان :

- جدي عائشة.

- عويبة جوييدة.

بعنوان :

الرقابة الوصائية على البلدية

لجنة المناقشة

مشرفة ومقررة

جامعة محمد بوضياف المسيلة

د/ ضريفي نادية

رئيسا

جامعة محمد بوضياف المسيلة

د/ لجلط فواز

مناقشا

جامعة محمد بوضياف المسيلة

د/ مهدي رضا

السنة الجامعية : 2019 - 2020

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : **الحقوق**

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيدة) **حدي عايشة**

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دائم **بأبدية**

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم: **266753**

الصادرة بتاريخ **2016/08/02** عن دائرة/ بلدية **المسيلة**

المسجلة) بكلية **الحقوق والعلوم السياسية** قسم : **الحقوق**

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر ، مذكرة ماجستير ، أطروحة دكتوراه) الموسومة بـ :

الرواية الرومانسية على البلدية

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ **19 - 08 - 2020**

امضاء المعني

استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

اللقب **عاشق**
الاسم الأول **عبد الكريم**
تاريخ الميلاد **1997/09/05**
رقد الهاتف **06,57,17,109**

البريد الإلكتروني:
العضو المنضم: **وحدة الأبحاث والدراسات**
البياكلوريا:

المعدل **10,71** نسبة التخصيص **أدب وفلسفة** سنة الحصول على شهادة البياكلوريا **2015**
تسلسل:

تخصص التسلسل: **قانون عام** لفترتي سنة التخرج **2018 - 2018**
العامر:

تخصص العامر: **قانون إداري** لفترتي سنة التخرج **2020 - 2019**
عمل تأسس بـ **مستر (عمل بعد)**

الوضعية المهنية:

موظف عاطل عن العمل

في حالة موظف:

رصيد تقاعدي

معدة مستخدمة

الرتبة في العمل

الصفة:

موظف - **موظف في إطار عقود** نوع العقد

امضاء الطالب

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة محمد بوضياف بالمسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

المرجع: القرار الوزاري رقم 933 المؤرخ في 28 جويلية 2016 المحدد للقواعد المتعلقة بالوقاية من السرقات العلمية ومكافحتها

تصريح شرفي

خاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لانجاز البحث

أنا الممضي أدناه،

السيد(ة)

سعيدة جويدي

الصفة: طالب، أستاذ باحث، باحث دائم

طالبة

الحامل لبطاقة التعريف الوطنية رقم:

204 902 993

الصادرة بتاريخ 08 2019 عن دائرة/ بلدية المسيلة

المسجل(ة) بكلية الحقوق والعلوم السياسية قسم : الحقوق

والمكلف بانجاز أعمال بحث (مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه) الموسومة ب :

الرحالة الوصائية على البلدة

أصرح بشرفي أنني ألتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه.

التاريخ

امضاء المعنى

استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

الاسم: **حورية** لقب: **عائلة**
الاسم الآخر: **الطيب** اسم ولقب الأم: **سيفر طيامة**
تاريخ الميلاد: **27-06-1988** مكان الميلاد: **المسيلة**
رقم الهاتف: **07-78.74.0598**

البريد الإلكتروني:

العنوان الشخصي: **حي الخناج 140 مسكن المسيلة**
البلد: **الجزائري**

المعدل: **10,12** الشعبة/التخصص: **آداب ولغات الأجنبية** سنة الحصول على شهادة البكالوريا: **2002**
التخصص:

تخصص التيسر: **الدبلوم الثانوية والأكاديمية** الدرجة سنة التخرج: **2006**
المستوى:

تخصص التيسر: **القانون الإداري** الدرجة سنة التخرج: **2019 / 2020**
المعدل التيسر (المعدل العام):

الوضعية المهنية:

موظف: عاطف عن العمل:

في حالة موظف:

وظيف عمومي: قطاع خاص:

المنظمة المستهدفة: **مدرسة العربية** اسم المؤسسة/ الشركة: **ثانوية دعائي الصالح**
الرتبة في العمل: **مفتحة صفه رئيسي**
الصفة:

موظف دائم: موظف غير دائم: نوع العقد:

امضاء الطالب

شكر و عرفان



اللهم لك الحمد حمدا كثيرا طيبا مباركا فيه ولك الحمد كما ينبغي لجلال

وجهك وعظيم سلطانك نتقدم بالشكر الجزيل لأستاذتنا المشرفة الدكتورة

"ظريفي نادية" لقبولها الإشراف على مذكرتنا ومساعدتها لنا بتوجيهاتها

. القيمة

وإلى كل أساتذة القسم بكلية الحقوق والعلوم السياسية كل باسمه

ومنصبه،

والشكر موصول إلى أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه ومقامه، وإلى كل

زملائنا في العمل وإلى كل من ساعدنا وشجعنا على المضي قدما لإتمام هذا

. العمل

وإلى كل طاقم مكتبة النجاح الذين ساهموا في كتابة المذكرة وضبطها في

أحسن صورة.

لكل هؤلاء جزيل الشكر والفضل والعرفان .

عائشة- جريدة



إهداء



الحمد لله الذي وفقني لهذا ولم أكن أصل إليه لولا فضل الله عليا:

أما بعد :

فإلى من نزلت في حقهم : الآية الكريمة في قوله تعالى : ﴿وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حُسْنًا﴾

العنكبوت: الآية 8

أهدي هذا العمل المتواضع إلى أمي وأبي العزيزين حفظهما الله اللذان سهرا وتعبا على

تعليمي في إتمام هذا العمل من قريب أو من بعيد وإلى أفراد أسرتي سندي في الدنيا ولا

أحصي لهما فضل وإلى كل أقاربي وإلى كل الأصدقاء والأحباب من دون استثناء

وإلى كل أساتذتي الكرام وكل رفقاء الدراسة

وفي الأخير أرجوا من الله تعالى أن يجعل عملي هذا نفعاً يستفيد منه جميع الطلبة المقبلين

على التخرج.

عائشة



إهداء



بسم الله الرحمن الرحيم

﴿وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ۖ وَسَتُرَدُّونَ اِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَآلِ﴾

شَهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾ سورة التوبة الآية 105

أهدي هذا المجهود إلى من رضى الله من رضاهم

إلى سيدة النساء ، إلى العظيمة في عطاها ، إلى نور الحياة وبهجتها ،

إلى التي أعطتنا من روحها لتبقى أرواحنا

أمي فطيمة ﴿حفظها الله﴾

إلى خير الآباء ، إلى من كان عظيما في عطائه ، إلى نور الحياة وبهجتها ،

إلى روحه الطاهرة أبي : الطيب رحمه الله

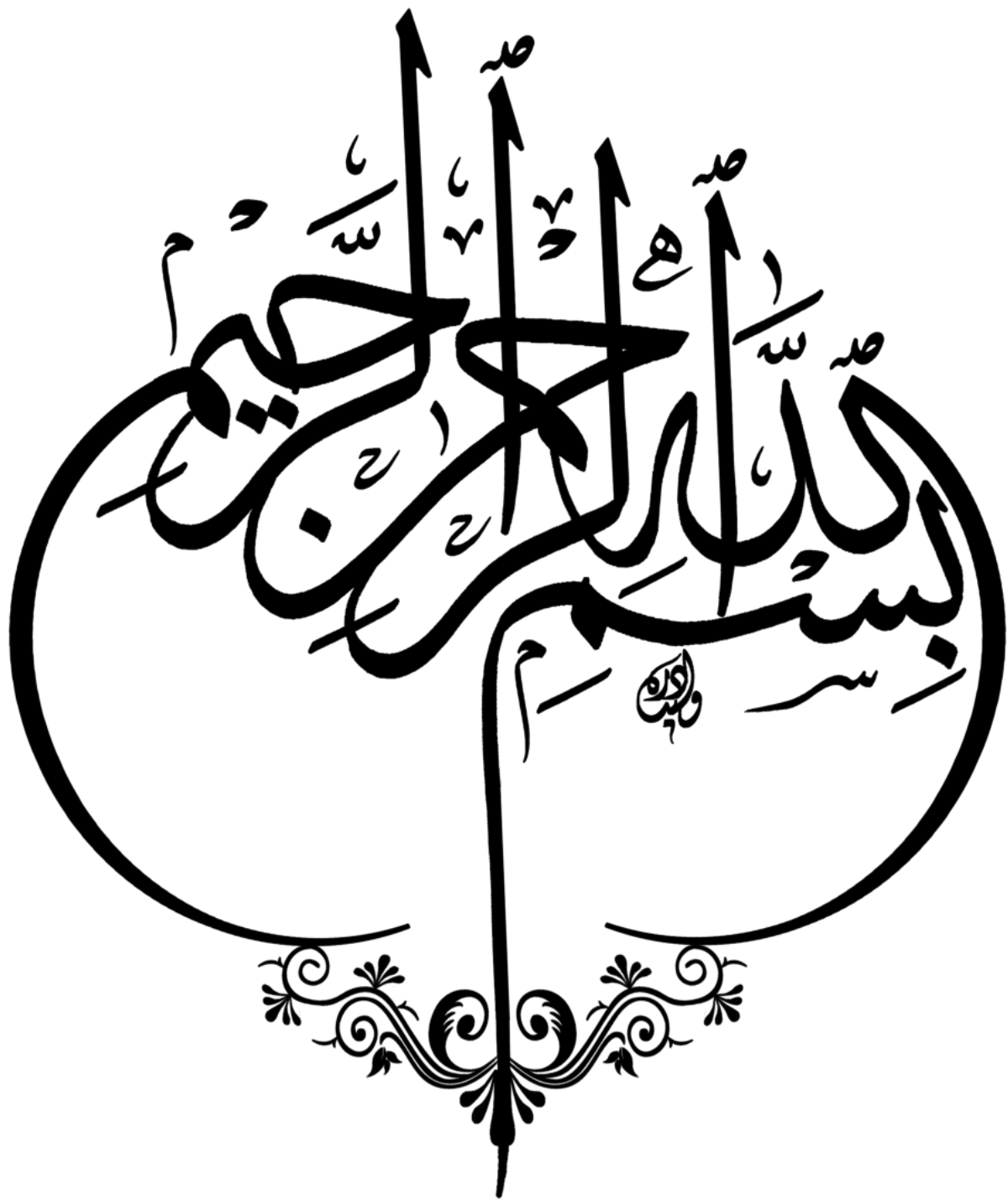
إلى كل أفراد العائلة والأهل والأقارب

إلى كل الزملاء والزميلات

والى كل من أعاننا على انجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد

هدية





قائمة المختصرات

الاختصار	الاسم الكامل
ص	الصفحة
ط	الطبعة
د.ن	دون طبعة
ج.ن.ج.ج	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

مقدمة

مقدمة:

تتبع الدول في بدايتها أسلوب التنظيم الإداري المركزي لضمان وحدة إقليمها وتكريس سيادة القانون في جميع (قضاؤها، وهذا ما ساعد السلطة السياسية على الحكم في جميع الأمور، وبعد الاستقرار الذي مهدته الدول في جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ونظرا لتزايد الالتزامات الواقعة على عاتق الدولة في جميع الميادين مما اقتضى ضرورة تطعيم النظام المركزي، وتوجهت الدول نحو اشتراك الأفراد في إدارة الشؤون المحلية وتتلخص هذه المشاركة الشعبية في إطار ما يعرف باللامركزية الإدارية.

والجزائر على غرار بقية دول العالم اعتمدت منذ استقلالها على اللامركزية الإدارية كنمط للتنظيم الإداري ترجمته ميدانيا كل من الولاية والبلدية، هذه الأخيرة تعتبر إحدى مظاهر الإدارة المحلية وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وهذا ما نص عليه تعديل الدستور سنة 1996 من خلال نص المادة 15 والتي جاء فيها "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"، البلدية هي الجماعة القاعدية"، فمن خلالها تنطلق جميع مشاريع التنمية وهي الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي: والتي تسير عن طريق مجلس منتخب بطريقة ديمقراطية وهو المجلس الشعبي البلدي الذي يسهر على وضع جميع المبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز (المواطنين وحثهم على تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم.

ولقد اعترف المشرع الجزائري لهذا الجهاز باستقلاله عن السلطة المركزية وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من القانون 08-90⁽¹⁾ و 10-11⁽²⁾.

فاستقلالية البلدية لا ينبغي الفهم منها انها تعمل بمنأى عن عيون السلطات المركزية في الدولة وبالتالي تمتعها بالاستقلال التام والمطلق وإلا كنا أمام نموذج ونظام اللامركزية السياسية، والتي تعني الاستقلال الذاتي وليس نظام اللامركزية الذي ينتهي إليه نظام الإدارة المحلية الذي يعني تلازم الاستقلالية مع رقابة الوصاية على البلدية.

(1)- قانون رقم 08-90 مؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج. ج ، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

(2)- قانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج: العدد 37 الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011.

مقدمة

ولقد اخذ المشرع الجزائري بنظام الرقابة الوصاية على البلدية منذ صدور أول قانون للبلدية بموجب الأمر رقم 67-24⁽¹³⁾ المتضمن (القانون البلدي، ليعمر هذا القانون ما يزيد عن العشرين عاما، ويتم استبداله بالقانون 08/90 المتمم والمنظم للبلدية، وهو الأمر ذاته الذي تبلور بصور قانون جديد نظم البلدية ممثلا في القانون رقم 10-11 والذي ألغى القانون السابق وأبقى على نظام الرقابة الإدارية.

أسباب اختيار الموضوع:

- يعود سبب اختيار هذا الموضوع إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية وتتمثل هذه الأخيرة في:
- عامل الرغبة الشخصية بموضوع الرقابة الوصائية التي تخضع لها البلدية باعتبارها تمثل مركز المواطن التي يلجأ إليها الباحث في جميع أعماله.
 - رغبتني في تزويد المكتبة القانونية بهذا البحث حتى يتسنى للطلاب أو للقارئ معرفة أكثر مفهوم الرقابة الوصائية على البلدية.

الأسباب الموضوعية:

- كون موضوع البلدية في التنظيم الإداري يعد أهم ركائز الديمقراطية الإدارية الفعلية باعتبارها حلقة وصل بين الإدارة والمواطن.
- كون البلدية تمثل الأساس والقاعدة في تنظيم الجماعات المحلية في كل دولة.
- لأن البلدية ومجالسها المنتخبة تعد من أهم دعائم تطوير النظام السياسي عنصر من عناصر الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية الحققة.

أهداف الموضوع:

- إن الهدف من دراسة هذا الموضوع هو تحديد صور الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الجماعات الإقليمية البلدية والولاية وكيفية تجسيد هذه الصور على أرض الواقع، وكذلك بيان درجة الوصاية الممارسة على مجالس البلدية من خلال انعكاس ذلك على أعضاء هذه المجالس وأعمالها وعليها كهيئة.

أهمية الموضوع:

- تبرز أهمية الموضوع في البعد الذي يحظى به موضوع الرقابة الوصائية كنظام رقابي، من خلال الاهتمام المتزايد بالإدارة المحلية بالعديد من الدول، وحتى المشرع الجزائري كان له الاهتمام بهذه الآلية

(1)- الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، العدد6، الصادرة بتاريخ 18 جانفي 1967.

مقدمة

كوسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس البلدية، ومحاولة تدارك النقائص التي أفرزها واقع تضييق قانون البلدية السابق.

- الإشكالية:

انطلاقا من تركيز الدراسة على التعرض للرقابة التي تتولى ممارستها الجهات المركزية (الولاية، على أعمال وأشخاص وهيئات البلدية، ما يثير هذا النوع من الرقابة من إشكاليات، تنضح معالم الاشكالية المحورية للموضوع في: ما طبيعة الرقابة التي تخضع لها البلدية ؟.

وتنطوي تحت هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الناجمة عن أهمية هذا الموضوع والمتمثلة في:

- ماهي الآليات التي تبناها المشرع لإعمال سلطته الرقابية على البلدية ؟.
- وما هي أهم المستجدات التي جاء بها قانون البلدية 10-11 فيما يتعلق بسلطة الرقابة ؟.

- الدراسات السابقة:

بما أن دراستي ليست الأولى التي تتطرق لموضوع الرقابة الوصائية على البلدية باعتباره من المواضيع التي حظيت باهتمام العديد من الفقهاء ورجال القانون والعديد من الدارسين نذكر أهمها: الأستاذ بن ناصر بوطيب، رسالة ماجستير بعنوان " الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر"، والتي توصل من خلالها الباحث إلى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة إلى درجة إعاقة تقدم التنمية المحلية، كما ان رسالة دكتوراه لفريدة مزياني بعنوان "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري" والتي تطرقت فيها إلى مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية الولائية وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية لأنها تهدر الاستقلال المحلي.

- منهج الدراسة:

لقد اتبعنا في هذه الدراسة المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمظاهر الرقابة على البلدية، كما استعملنا المنهج المقارن وذلك للمقارنة بين قانون البلدية الحالي والقانون السابق كلما اقتضت الضرورة إلى ذلك بالاضافة إلى المنهج الوصفي الذي يهدف إلى بيان الأسس النظرية والمبادئ العامة المتعلقة بالمسائل المطروحة لان الموضوع له جانب فقهي خاصة فيما يتعلق بالفصل الاول.

- صعوبات الدراسة:

من أهم الصعوبات التي واجهتنا أثناء اعداد هذا البحث:

- قلة المراجع المتخصصة في مجال الرقابة على البلدية كموضوع مستقل بذاته، لأن مختلف الدراسات تتمحور حول موضوع الجماعات المحلية (البلدية والولاية معا).

- ان أغلب الدراسات التي كتبت في هذا الموضوع كانت قبل تعديل القانون وذلك ما نجم عنه صعوبة في تحليل بعض المواد.

- شمولية الموضوع وعمقه ما صعب علينا حصره في عدة فصول.

خطة البحث:

وللإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم هذا البحث إلى فصلين تناولنا في الفصل الاول الرقابة الوصائية كركن من أركان اللامركزية حيث تناولنا فيه اللامركزية الادارية باعتبارها الفضاء الذي تمارس فيه هذه الرقابة كمبحث أول، ثم تطرقت في المبحث الثاني إلى مفهوم الرقابة الوصائية.

أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية، خصصت المبحث الأول لدراسة مظاهر الرقابة على أعباء وهيئة المجلس الشعبي البلدي ثم تطرقت في المبحث الثاني لرقابة على أعماله.

كما عمدنا إلى وضع خلاصة لكل فصل، لنخلص في الأخير إلى خاتمة البحث التي احتوت على مجموعة من النتائج المستنبطة من خلال هذا التحليل والبحث مع التنويه إلى بعض التوصيات والاقتراحات التي نأمل أن تؤخذ بعين الاعتبار.

الفصل الأول

الرقابة الوصائية ركن من أركان

اللامركزية

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

تمهيد

أصبحت كل دول العالم المعاصرة تأخذ اللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري لتسيير الشؤون المحلية وذلك بخلق هيئات ومرافق على المستوى المحلي توكل إليها هذه المهمة، بعد أن يتم مدها صلاحيات أصلية تمارسها في الإطار القانوني دون الرجوع إلى السلطات المركزية، مما يكسبها نوع من الاستقلالية، شرط أن لا تصل هذه الاستقلالية إلى حد الانفصال والإلغاء التام للعلاقة بين هذه الهيئات والدولة، بل تنفى هذه العلاقة موجودة وتطبق في صورة الوصاية الإدارية أو ما يطلق عليها بالرقابة الوصائية الإدارية.

وسنحاول في هذا الفصل التعرف على اللامركزية باعتبارها أسلوب من أساليب التنظيم الإداري الذي تطبق فيه الرقابة والوصائية، هذا في المبحث الأول أما المبحث الثاني فتناولنا فيه مفهوم الرقابة الوصائية وعليه فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية:

تأسس نظام اللامركزية الإدارية على وجود أشخاص معنوية أخرى إلى جانب الدولة تتمتع بنوع من الاستقلال الإداري والمالي في مباشرة الاختصاصات التي قدرها المشرع وتتواءم اللامركزية مع التنظيم الإداري والاجتماعي والسياسي الخاص بكل دولة، ولتحديد مفهوم اللامركزية لابد من التطرق إلى تعريفها وبيان أركانها (المطلب الأول)، ثم التعرض إلى الصور والأشكال التي تتخذها (المطلب الثاني) ثم تقسيمها بيان (مزايها وعيوبها).

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية وبيان أركانها:

سنتناول في هذا المطلب تعريف اللامركزية الإدارية (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى بيان أركانها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية:

تعتبر اللامركزية الإدارية أحد الأساليب المتبعة في التنظيم الإداري وذلك لتخفيف العبء الثقيل على كاهل الحكومة المركزية، حيث تعددت تعريفات (لفقه اللامركزية الإدارية فذهب بعضهم إلى تعريفها بأنها "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية التي تتفرع لرسم السياسة العامة للدولة وإدارة المرافق (قومية والأجهزة المحلية التي تنصرف لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة⁽¹⁾).

أوهي "أسلوب يتم بمقتضاه تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس شعبية لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية⁽²⁾.

وعرفها محمد الصغير بأنها: "ذلك النظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية والحكومة، وهيئات ووحدات إدارية أخرى أو مصلحة مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسبتها الشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة تلك الإدارة"⁽³⁾.

(1) - علي حاتم عبد الحميد العاني، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها الإدارية المحلية، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 56.

(2) - المرجع نفسه، ص 57.

(3) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 47.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

كما عرفت أيضا بأنها "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها وظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁽¹⁾.

ويقول فيها ناصر لباد "طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة تتضمن توزيع السلطة بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية"⁽²⁾.

وأيضاً عرفت اللامركزية الإدارية على أنها "توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الأجهزة المركزية وبين السلطات اللامركزية إقليمية أو مرفقية (مصلحة) مستقلة نسبياً وتخضع لرقابة السلطة المركزية"⁽³⁾. ومن التعاريف السابقة نخلص إلى أن اللامركزية هي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري بمقتضاها يتم نقل بعض الوظائف إلى أشخاص اعتبارية سواء إقليمية أو مرفقية تمارسها في النطاق الجغرافي أو الوظيفي المرسوم لها، تتمتع بالاستقلالية عن السلطات المركزية وخاضعة لرقابتها بموجب القوانين.

الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية:

من خلال التعاريف السابقة للامركزية الإدارية يمكن أن نستنبط أنها تقوم على ثلاثة أركان:

أولاً: الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة:

يعد الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة المقوم الأساسي من مقومات اللامركزية الإدارية لأن فكرة فلسفة اللامركزية تنطلق أصلاً من ضرورة مشاركة الوحدات في إدارة مصالح خاصة بإقليم معين على اعتبارها أكثر كفاءة وفاعلية واستجابة لحاجات المواطنين وأولوياتهم⁽⁴⁾.

إن تنوع الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها من خلال الإدارة المحلية وهي حاجات عامة تخص كافة أرجاء إقليم الدولة، وبالذات كافة الأفراد في مختلف مدن وولايات وأقاليم الدولة ويغلب على

(1)- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، ط1، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص13.

(2)- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، ط1، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010، ص54.

(3)- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1 بن عكنون، كلية الحقوق، 2009-2010، ص9.

(4)- المرجع نفسه، ص31.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

هذه الحاجات صفة الوطنية (الدفاع الخارجي، والأمن الداخلي)⁽¹⁾، إلا أن هناك حاجات خاصة أو مصالح ذاتية تخص جزء من إقليم الدولة أو سكان منطقة معينة دون سواها من المناطق، ويطلق على هذه الحاجات أو المصالح الذاتية، تميزا لها عن المصالح الوطنية كالمياه، الكهرباء، جميع النفقات الطرق الداخلية...، إذا من الضروري توافر مصالح محلية تختلف عن المصالح القومية، فما يهم إقليما معيناً لا يهم بالضرورة الدولة كلها ولهذا من حسن التنظيم أن تترك الحاجات العامة الوطنية للسلطات المركزية كي تتولى إشباعها، لأن ذلك يؤدي إلى تحقيق المساواة والعدالة والسيطرة على زمام الأمور، بينما تترك الحاجات المحلية لهيئات تمثل سكان أقاليم كي تقوم بإشباعها⁽²⁾.

غير أن الفقه وجد صعوبة كبيرة في اتخاذ معيار فاصل بين المهام الوطنية أو الحاجات العامة من جهة والمهام المحلية من جهة ثانية فقليل أنه متى انطلقت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون السكن والمواصلات ومتى كانت تخص جميع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية⁽³⁾.

ثانياً: الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة أو مرفقية مستقلة:

يعني بهذا الركن أن الهيئات المحلية والمصلحة المستقلة عن السلطة المركزية وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل الجهاز المركزي، ويقضي لتوافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية الإقليمية أو المرفقية بالشخصية المعنوية مما يخول لها الاستقلال القانوني من حيث قدرتها على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات⁽⁴⁾ وهذا الاستقلال يبرز في عدة نواحي منها الاستقلال الإداري والاستقلال المالي.

1- الاستقلال الإداري للهيئات المركزية:

إن تمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة تمنح لها الشخصية المعنوية لتؤكد استقلالها وعدم تبعيتها للسلطة المركزية، إذ أنه بموجب هذه الشخصية يكون لها كيان قانوني مستقل

(1) - عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربة، دراسة تحليلية مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، 2010-2011، ص 31.

(2) - المرجع نفسه، ص 31.

(3) - نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، موجة سلطة السنة أولى حقوق جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص 36.

(4) - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 51.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

عن السلطة المركزية ولها أهلية وجوب أهلية أداء تنسجم مع طبيعة هذه الهيئات، مما يخول القيام بالتصرفات القانونية المختلفة، بمعزل عن السلطة المركزية وممثلها.

ويعد الاستقلال الإداري من نتائج الشخصية المعنوية ويتحقق عنه صلاحيات عدة من خلال ما يخوله لها القانون تتمثل في:

- إصدار القرارات الإدارية

- البث النهائي في العديد من المسائل دون الرجوع للسلطات المركزية

كما أن من مظاهر هذا الاستقلال وجود أنظمة إدارية خاصة بهذه الهيئات تختلف عن الأنشطة المعمول بها لدى السلطات كأنظمة الموظفين الخاصة بهذه الهيئات لتمكينها من استقطاب الموارد البشرية المؤهلة والقادرة على القيام بمهام ومسؤوليات هذه الهيئات بفعالية وكفاءة⁽¹⁾.

لكن ما يجدر الإشارة إليه أنه قد ثار نقاش بين الفقهاء بخصوص الاستقلال الإداري وأدواته القانونية، فرأى البعض أن استقلال الهيئات اللامركزية (المحلية) لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المسير عن طريق الانتخاب بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلالية الأجهزة المركزية رغم أن مسيروها المعينون بل الاستقلالية الحقيقية تكمن في الناحية الوظيفية العملية لأي ملاحظ فعلا استقلال للهيئة المحلية عن السلطة المركزية، فالعبرة في ممارسة المهام لا فيها إذا كانت الهيئة المسيرة للمجالس المحلية منتخبة أو معينة⁽²⁾.

كما أن هذا الرأي قد أعابوا فكرة الانتخاب واعتباره ضارا خاصة إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة تنقصهم الكفاءة الإدارية لعضوية المجالس المحلية⁽³⁾.

أما البعض الآخر فيرى أن استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب فهو الضمانة الحقيقية والوحدة لتجسيد الاستقلالية، حيث بذلك يقوم سكان الوحدة المحلية باختيار أعضائهم بأنفسهم وبهذا الأسلوب يعد الأكثر ديمقراطية من الأساليب الأخرى والأكثر تعبيراً عن إرادة سكان الوحدة المحلية.

(1) - عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص33.

(2) - المرجع نفسه، ص34.

(3) - زين الدين العمري، الجماعات الإقليمية بين مد الاستقلال ونظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 1، كلية الحقوق، 2016-2017، ص61.

2- الاستقلال المالي للهيئات اللامركزية:

يعتبر الاستقلال المالي للهيئات المحلية اللامركزية حجراً أساسياً لممارستها لوظائفها الإدارية بمعزل عن الخضوع للسلطة المركزية مما يفرض أن يكون لهذه الهيئات ميزانية وحساب خاص مستقل عن الدولة يأتي من إرادات الهيئة المحلية الأمر الذي ينعكس إيجاباً على برامج هذه الهيئات في تحقيق التنمية المحلية لسكان الوحدات المحلية حتى لو لم تحظى هذه البرامج بمباركة السلطة المركزية طالما تتم في إطار القانون⁽¹⁾.

إن اعتماد الهيئات اللامركزية على الدولة في تمويل برامجها من شأنه يدفع هذه الهيئات إلى الخضوع مجدداً للسلطة المركزية ويفقدها استقلالها في اتخاذ قراراتها، حيث يمكننا القول أنه بقدر ما يعتمد الهيئات المحلية عن تمويلها الذاتي وتبتعد عن تمويل السلطة المركزية بتحقيق استقلالها⁽²⁾.

ثالثاً: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية ورقابة وإشراف السلطة المركزية:

يعتبر الاستقلال أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية وهذا الاستقلال ليس منحه من السلطة المركزية، وإنما هو استقلال أصل مصدره القانون غالباً، غير أن هذا الاستقلال نسبي غير مطلق لأنه سبب العديد من المشكلات كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدة وسلامة أراضيتها⁽³⁾.

وصحيح أن السلطة المركزية تخلت عن سلطتها ذات الطابع المحلي لصالح الوحدات المحلية، ولكنها احتفظت بحق الرقابة والإشراف عليها حتى تضمن بأنّها تسير بالشكل المناسب الذي يتماشى مع السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة، ولضمان الاستقلال والحد من عيوبه، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الهيئات المحلية تحت إشراف رقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون⁽⁴⁾.

(1)- علي حاتم عبد الحميد العاني: المرجع السابق، ص 68.

(2)- المرجع نفسه، ص 68.

(3)- عبد الحميد بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، ص 102.

(4)- عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 37.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

وتعني هذه الرقابة الخاصة "مجموعة السلطات التي يقرها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الإشراف على نشاط الهيئات اللامركزية وأعمالها لضمان مشروعيتها ولتحقيق التنمية بين مختلف أعمالها للحماية للمصلحة العامة⁽¹⁾.

والمقصود بالوصاية الإدارية هنا ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الشأن في الوصاية المدنية ضمن القانون المدني وإنما العكس من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية وتبدو الوصاية ومن خلال ما تملكه السلطات المركزية من سلطات تمارسها إما على الهيئات الإدارية أو على الأشخاص أو على أعمال هذه الهيئات، وذلك لتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها وفي إطار الغاية أو الأهداف التي أنشأت هذه الهيئات لتحقيقها تطبيقا لقاعدة تخصيص الأهداف⁽²⁾.

فالرقابة الإدارية الوصائية تهدف إلى الحفاظ على إقامة التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية، كما تهدف أيضا إلى التعاون والتكامل حيث يسمح هذا النظام للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة والمساهمة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الاضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية⁽³⁾.

المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية:

تأخذ اللامركزية الإدارية شكلين أو صورتين هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية:

تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية للدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تمارس نشاطاتها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية⁽⁴⁾ وبعبارة أخرى فإن هذا النوع من اللامركزية يقوم على وجود وحدات إقليمية مستقلة إداريا وماليا تمكنها من أداء مهامها وتحقيق أهدافها في حدود الوصاية الإدارية في إقليم محلي أو منطقة محلية من الدولة، وهذه الوحدات المحلية تتميز بتمتعها بشخصية اعتبارية تمثلها مجالس محلية قد تكون منتخبة ومختارة من قبل سكانها، كالمجالس البلدية⁽⁵⁾.

(1)- إسماعيل فرحات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص 33.

(2)- كواشي عتيقة، المرجع السابق، ص 59.

(3)- عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري، دط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 160.

(4)- عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 46.

(5)- المرجع نفسه، ص 47.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

ويعرفها البعض بأنها "تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعداد أشخاصها الإدارية على أساس إقليمي، بمعنى أن يخصص في شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة وعلى المستوى مصالحة المحلية وبالنسبة لمجموعة الأفراد الذين يرتبطون بهذا الإقليم، جهاز إداري أو شخص معنوي عام محلي من طبيعة هذه المصالح وأكثر اتصالا بها ومعرفة احتياجاتها من الحكومة المركزية"⁽¹⁾.

كما تعني أيضا أن تمنح السلطات المركزية إلى جزء من إقليم الدولة جانب من اختصاصاتها في إدارة المرافق والمصالح المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁽²⁾.
وعليه فإن اللامركزية المحلية تستند إلى فكرة اللاديمقراطية التي تقتضي إعطاء سكان الوحدات المحلية الحق في مباشرة شؤونهم ومرافقهم بأنفسهم عن طريق مجالس منتخبة منهم⁽³⁾.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية المرفقية أو المصلحية:

هي استقلال مرفق عام أو مرافق عامة بإدارة شؤونه بنفسه دون أن يكون للسلطة المركزية التدخل بأمره فتمنح له الشخصية المعنوية وتجعل منه شخصا إداريا يتفرد بشؤونه ويجعلها ضمن إطار الرقابة بغية تجنبها الروتين الإداري تحقيقا للغرض المنشأ من أجله على نحو أفضل⁽⁴⁾ وتعرف كذلك بالمؤسسات العامة لأنها تمارس نشاطا محددًا يتمثل في إدارة مرفق معين وتنحصر اختصاصاته ونشاطاته في حدود هذا النشاط فقط فهي لا تخضع لنظام قانوني واحد بل ينطلق على كل واحد منها أحكام القانون الخاص بها وفقا لطبيعة النشاط الذي تقوم به، لأنه لا يوجد قانون موحد للمؤسسات العامة يطبق عليها كافة.

وعليه فإن اللامركزية المرفقية أو المصلحية تتمثل في المؤسسات العامة بأنواعها المختلفة لأنه يتم دراسته في مادة القانون الإداري عادة وليس في سياق موضوع الإدارة المحلية، فهي غير مستقلة عن إدارة المركزية، ومع ذلك فهناك اتجاه فقهي آخر يعتبر أن المؤسسات العامة أو الهيئات اللامركزية من صور اللامركزية الإدارية، وأن أسلوب تشكيل مجالس إدارتها لا ينقص من استقلال هذه الهيئات⁽⁵⁾.
وعلى هذا الأساس تم التركيز على اللامركزية الإقليمية كصورة للامركزية الإدارية لأنها لا تثير أية شكوك حولها .

(1)- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 10.

(2)- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، دط، منشورات الأكاديمية العربية، الدنمارك، 2008، ص 40.

(3)- المرجع نفسه، ص 40.

(4)- إسماعيل فرحات، المرجع السابق، ص 13.

(5)- عتيقة كواشي، المرجع السابق، ص 52.

المطلب الثالث: تقييم نظام اللامركزية الإدارية:

في إطار تقييم نظام اللامركزية الإدارية تظهر هناك عدة مزايا بالمقابل فإن الدارسين في هذا المجال أبرزوا أيضا العيوب التي يشمل عليها هذا النظام.

الفرع الأول: مزايا اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر مزايا اللامركزية في المجالات التالية:

أولاً: من الناحية السياسية:

1- يكرس نظام اللامركزية الإدارية مبدأ الديمقراطية بتمكين الشعب بتسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المنتخبة، فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية، "فلا ديمقراطية دون لامركزية إدارية"⁽¹⁾.

2- نظام اللامركزية الإدارية أقدر على مواجهة الأزمات والخروج منها لاسيما وأن الموظفين في الأقاليم أكثر خبرة من غيرهم في مواجهة الظروف والأزمات المحلية لما تعودوا عليه وتدريبوا على مواجهته، وعدم انتظارهم تعليمات السلطة المركزية⁽²⁾.

ثانياً: من الناحية الإدارية:

1- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية، إذ أن توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية والمرفقية يتيح للإدارة المركزية التفرغ لأداء المهام الأكثر أهمية ذات البعد الوطني⁽³⁾، أي إعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها والمتمثل في طلبات مواطنين الجماعات الإقليمية وورغباتهم ومنه التخفيف من الأعباء الملقاة عليه.

2- تجنب البطء الروتيني الإداري والتأخر في اتخاذ القرارات الإدارية وتوفير أسير السبل لتفهم احتياجات المصالح المحلية ففي ذلك تطبيق لمبدأي تقريب الإدارة من المواطن وتبسيط الإجراءات الإدارية⁽⁴⁾.

ثالثاً: من الناحية الاجتماعية:

1- يؤدي التطبيق السليم للامركزية الإدارية إلى تحقيق العدالة الضريبية عن طريق توفير الخدمات في كافة أرجاء الدولة بدلا من اقتصرها على المدن الكبرى كما هو الحال في نظام المركزية الإدارية⁽⁵⁾.

(1)- عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري-الأسس العامة للتنظيم الإداري- موجهة لطلبة الدراسات العليا، 2009-2010، ص25.

(2)- مازن راضي ليلو، مرجع سابق، ص43.

(3)- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص60.

(4)- نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، المرجع السابق، ص38.

(5)- علي حاتم عبد الحميد العاني، مرجع سابق، ص72.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

2- إن اللامركزية تزيد من الوعي لدى شعوب سكان الأقاليم بأهميتهم وأهمية الأعمال التي يقدمونها، وبذلك مساهمتهم في مشاريع التنمية نتيجة الرغبة القومية إلى التقدم والمنافسة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: عيوب ومساوئ اللامركزية الإدارية:

يمكن حصر الانتقادات الموجة لنظام اللامركزية الإدارية في المجالات التالية:

أولاً: من الناحية السياسية:

يؤدي هذا النظام إلى المساس بوحدة الدولة، من خلال توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية، غير أن هذه الاستقلالية لا تعطي للهيئة المحلية المستقلة حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع، بل تظل تابعة للدولة الأم في الكثير من المسائل ولا يمكنها إلا أن تدير شؤون الإقليم والحاجات المحلية تاركا المسائل الوطنية للسلطات المركزية⁽²⁾.

ثانياً: من الناحية الإدارية:

يؤدي تطبيق اللامركزية إلى عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك بسبب وجود ممثلي الإدارة المحلية خاصة المنتخبين منهم إلى تفضيل الشؤون المحلية على الوطنية⁽³⁾، وحسب ما جاء به الدكتور عمار بوضياف حيث يرجع أنه بالرغم من أن الجميع مقتنع من أن النظام اللامركزي عدالة أكثر من الناحية الإدارية، ويضمن تجانسا للعمل الإداري يحكم وحدة الجهة الخاصة للفصل في الملفات وإصدار القرار، وبحكم وحدة الصور والمنهج والإجراءات، فإن ذلك لا يعفي العمل بالنظام المركزي.

ثالثاً: من الناحية المالية:

إن أهم انتقاد وجه لنظام اللامركزية أن تطبيقه في الوسط الإداري ينجم عنه تبديد النفقات العامة ذلك أن الاعتراف للجماعات المحلية والمرافق العامة على اختلاف أنواعها بالاستقلال المالي يؤدي بالضرورة إلى الزيادة في النفقات وسيتبعه دون شك تحمل الخزينة العامة لمبالغ ضخمة سنويا ونفقات كثيرة⁽⁴⁾.

(1)- عتيقة كواشي، مرجع سابق، ص 74.

(2)- عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، الأسس العامة للتنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 26.

(3)- المرجع نفسه، ص 27.

(4)- نادية تياب، محاضرات في القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 33.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

إن المساوئ مبالغ فيها، لأنه بالرغم من الاستقلال والصلاحيات الواسعة التي تمنحها اللامركزية للهيئات المحلية المنتخبة، إلا أن هذه الهيئات وصلاحياتها تبقى عرضة للرقابة من طرف السلطة المركزية عن طريق الرقابة الوصائية⁽¹⁾ وهذا ما سنتناوله في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية:

يعتبر الاستقلال أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وهذا الاستقلال ليس منحه من السلطة المركزية، وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، غير أن هذا الاستقلال نسبي مطلق، حيث أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصها تحت إشراف الإدارة المركزية، وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية⁽²⁾، ولتحديد مفهوم الوصاية الإدارية لابد من التطرق إلى تعريف الوصاية الإدارية وتبيان خصائصها (المطلب الأول) ثم التعرض إلى أهدافها (المطلب الثاني) ثم تمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية وتبيان خصائصها:

سنتناول في هذا المطلب كل من تعريف الرقابة الوصائية (فرع أول) ثم نتطرق إلى خصائصها (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية:

للتعرف على الرقابة الوصائية سنتطرق إلى تعريفها من الناحية التشريعية ثم من الناحية الفقهية.

أولاً: التعريف التشريعي:

تكلمت كل الدساتير والمواثيق والقوانين الوطنية الجزائرية عن فكرة "الرقابة" على حساب "الوصاية الإدارية" فنجد على سبيل المثال المادة 184 من الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة "الرقابة" ونفس الشيء بالنسبة للمادة 14 من دستور 1996 والتي تنص على "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية⁽³⁾.

(1)- ناصر لباد المرجع السابق، ص 80.

(2)- نور الدين فلاك، مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية وانعكاسات ذلك على التنمية المحلية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد السابع، سبتمبر 2017، ص 443.

(3)- بلال بلعالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، عين الدفلة، العدد الأول، أبريل 2014، ص 126.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

أما فيما يخص المواثيق الوطنية، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته والتي تنص: "يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتجارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري"⁽¹⁾.

أما القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية فقد أخذ المشرع الجزائري بأسلوب الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة وعلى البلدية بصفة خاصة، وذلك بموجب قانون البلدية رقم 08-90 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، وكذلك بموجب القانون الجديد رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011⁽²⁾.

وفي الأخير نستنتج أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفا شاملا للرقابة الوصائية وإنما اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين ويعود السبب هو أن القانون في غنى عن إعطاء تعريفات لبعض التصورات القانونية وذلك لتجنب التعرض للانتقادات فهذا ترك المجال للفقه.

ثانيا: التعريف الفقهي للرقابة الإدارية:

يجمع أغلب الفقه الفرنسي على أن الوصاية الإدارية ركن من النظام اللامركزي وانطلاقا من الربط بين الوصاية الإدارية واللامركزية يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها: "سلطة الرقابة التي تمارس على الأشخاص الإدارية اللامركزية"⁽³⁾ ويذهب الأستاذ ريفيرو إلى أن الوصاية هي رقابة تمارس من طرف الدولة على عضولا مركزي وذلك في الحدود التي يقرها القانون⁽⁴⁾.

وتعرف أيضا الوصاية بأنها: "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"⁽⁵⁾.

(1)- سمية جلوي، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق: 2019/20/8، ص15.

(2)- خديجة العربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012-2013، ص12.

(3)- أحمد زاوي ورحاب شادية، الوصاية الإدارية كإحدى المعينات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة، العدد 12، مجلد5، جانفي 2018، ص80.

(4)- المرجع نفسه، ص80.

(5)- ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012-2013، ص60.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

وهناك من يذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم ففكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة⁽¹⁾.

أما الدكتور علي خاطر الشنطاوي فقد ذهب إلى تعريفها بأنها: "عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي، هكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة والجهة محل الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزي الإداري"⁽²⁾.

ومن خلال هذه التعاريف السابقة الذكر، يتضح لنا أن الرقابة الوصائية، هي تلك الصلة أو الرابطة القانونية، التي بمقتضاها تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة، والتي بمقتضاها تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة، لجميع التصرفات والأعمال التي تصدر عن الجهات اللامركزية، حتى تتأكد عن طريقها من مدى التزام هذه الأخيرة بالقانون، وتهدف هذه الرقابة إلى ضمان وحدة الدولة إدارياً وسياسياً كما تستهدف المحافظة على المصلحة العامة وتجسيد مبدأ المشروعية.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الوصائية:

تتميز الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية، اللامركزية بجملة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

أولاً: رقابة إدارية:

هذا نظراً لصدورها عن جهة إدارية طبقاً للمعيار الشكلي، وتتم ممارسة هذه الرقابة بموجب قرارات إدارية، والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحياناً تتم بناءً عن طلب ذوي الشأن، فضلاً على أنها قد تتسع لتشمل رقابة الملائمة ومراقبة الشرعية، وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية وذلك بناءً على ذلك ذوي الشأن⁽³⁾.

(1)- عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص266.

(2)- علي خاطر الشنطاوي، الإدارة المحلية، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000، ص226.

(3)- عبد الناصر صالح، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 10-11 .

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

ثالثا: رقابة الاستثنائية:

فهي لا تفترض ولا تمارس إلا إذا نص المشرع عليها صراحة، وهذه الممارسة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقرها القانون، خلافا للسلطة الرئاسية التي تفترض ولا تحتاج إلى نص قانوني يقرها فالأساس في نظام المركزية هو خضوع أعمال المرؤوسين للسلطة الرئاسية: بينما الأساس في اللامركزية هو استقلال وعدم خضوع أعمال هذه الهيئات للرقابة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة وفي الحدود المبينة فيه⁽¹⁾.

ثالثا: الرقابة الإدارية رقابة خارجية:

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، لأنها تطبق بين شخصين معنويين مستقلين، هما السلطات المركزية الوصية، والسلطات اللامركزية الخاضعة للوصاية، أي أن الرقابة تقع بين نظامين يتضمن كل واحد منها أجهزة تعمل بصفة خاصة ومنفردة، فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد، أي تكون من شخص مستقل على شخص مستقل نسبيا، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر داخلية⁽²⁾.

رابعا: رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة:

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المرؤوس من غير الحاجة إلى نص خاص يقرها، فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، وتباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونة، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي جزئية ومشروطة لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تنبع منه وليس اختصاصا عاما كما قائم في السلطة الرئاسية⁽³⁾ فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية بصفتها هيئة إدارية مستقلة دون أن تمارس على أعمال هذه الهيئات عندما تقوم بتلك الأعمال بناء على تفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة لسلطة المركزية⁽⁴⁾.

(1)- شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11-10، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2013-2014، ص 11.

(2)- زين الدين العمري، المرجع السابق، ص 142.

(3)- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، المرجع السابق، ص 92.

(4)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 39.

المطلب الثاني: أهداف الوصاية الإدارية:

تتعدد وتنوع أهداف الوصاية الإدارية، بين أهداف عامة ترتبط بالدولة، وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الوصاية تبعاً لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات بل تجاوز ذلك لتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة ومنه فالوصاية لها أهداف إدارية (الفرع الأول)، وأهداف سياسية (الفرع الثاني) وأخرى مالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأهداف الإدارية:

من الأهداف التي تصبوا الوصاية إلى تحقيقها في الجانب الإداري:

أولاً: التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية وضمان عدم تفككها: إذ أن إعطاء هامش من الاستقلالية للجماعات المحلية لا يعفيها من بسط رقابة الوصاية عليها وذلك بغية عدم وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة⁽¹⁾.

ثانياً: كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها: وذلك لأن الإدارة أثناء أداء مهامها، قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها⁽²⁾.
ثالثاً: الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي توجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها⁽³⁾.

رابعاً: كشف الانحراف الإداري أي استغلال الوظيفة أو السلطة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية⁽⁴⁾.

خامساً: تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة⁽⁵⁾.

(1)- ابتسام عيور، المرجع السابق، ص 73.

(2)- زين الدين العماري، مرجع سابق، ص 143.

(3)- أحمد زاوي وشادية رحاب، المرجع السابق، ص 84.

(4)- زين الدين العماري، المرجع السابق، ص 143.

(5)- سمية جلولي: المرجع السابق، ص 21.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

سادسا: التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الأهداف السياسية:

نهدف الوصاية الإدارية إلى تحقيق جملة من الأهداف السياسية يمكن تلخيصها في:

أولاً: الحفاظ على الكيان السياسي للدولة: حيث تتمتع الجهات المركزية بنوع من الاستقلال الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات، دون الرجوع للهيئات المركزية، لكن هذا الاستقلال لا يجب أن يتحول إلى فوضى تهدد أوصال الدولة، أي لا يتعدى الاستقلال الإداري الذي يمكننا من إدارة وتسيير الشؤون المحلية المتصلة بالمصالح المباشرة للمواطنين وتكييفها مع المصالح العليا للبلاد وذلك ضمانا للوحدة داخل الدولة من الناحية الدستورية السياسية، وضمننا لفكرة ولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية، فيما فيما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة⁽²⁾.

ثانياً: التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والعمليات أثناء ممارستها لنشاطها: وهو ما يعرف بمبدأ المشروعية فلا بد من الإدارة الالتزام بالقوانين عند إدارتها لمهامها، وفي حال مخالفتها اعتبر تصرفها غير مشروع⁽³⁾.

ثالثاً: ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم: ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة⁽⁴⁾.

رابعاً: حماية المصالح المحلية: فخضوع الجماعات المحلية الإقليمية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدات المحلية، خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إلهما، وحتما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها⁽⁵⁾.

(1)- أحمد زاوي وشادية رحاب، المرجع السابق، ص 84.

(2)- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، المرجع السابق، ص 81.

(3)- ابتسام عمور، المرجع السابق، ص 74.

(4)- سمية حلوي، المرجع السابق، ص 23.

(5)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 24.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

بالإضافة إلى أنها تحمي الغير المتعامل، مع هذه الأدوات المحلية، فالجهات الوصية، قد تتدخل وتجبر الجهات المحلية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها، فالجهات المركزية تقدم يد المساعدة والمساهمة، وذلك عن طريق تولي هذه الأخيرة الوفاء بجميع التزامات الجهات اللامركزية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الأهداف المالية

إن الجماعات الإقليمية تتمتع بالاستقلال المالي، هذا ما نص عليه القانون، هذا الاستقلال وعلى غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقا، وإنما يخضع هو كذلك لرقابة ويمكن تخليص الأهداف المالية للرقابة الوصائية فيما يلي:

أولا: التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، بما يلي طلبات التنمية المحلية قصد الحد من ظاهرة تبديد الأموال⁽²⁾.
ثانيا: عدم التلاعب بإرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لابد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية⁽³⁾.

والمشروع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، ويهدف تحقيق ذلك أخضع هيكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة مما بصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإرادة الرشيدة تفرض وصاية عامة ودقيقة⁽⁴⁾.

المطلب الثالث: تمييز الرقابة الوصائية على المفاهيم المشابهة:

إن مصطلح مفهوم الوصاية الإدارية قد يجد له شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، مما أدى إلى ضرورة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة حيث سنحاول أن نفرق بينها وبين الوصاية المدنية (الفرع الأول) وبينها وبين الرقابة الرئاسية (الفرع الثاني) ثم رقابة الإشراف الإداري (الفرع الثالث)

(1)- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 82.

(2)- عبد القادر غيتاوي، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة القانون والعلوم والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 7، جانفي، 2018، ص 127.

(3)- المرجع نفسه، ص 127.

(4)- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على المداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، أفريل 2010، ص 17.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

الفرع الأول: تمييز الرقابة الإدارية على الوصاية المدنية:

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

أولا: من حيث المصلحة:

إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب، لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي وهي الدولة، فهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها دون الحاجة للرجوع للسلطة المركزية، وقد قررت هذه الوصاية لحماية المصلحة العامة والتنسيق بين السلطة المركزية والهيئات المحلية⁽¹⁾.

ثانيا: من حيث الأشخاص:

إن الوصاية المدنية يتصرف فيها الوصي باسم ولحساب القاصر، طالما كان نائبا عنه قانونا، بينما الوصاية الإدارية فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل⁽²⁾.

ثالثا: من حيث الهدف:

إن الوصاية في القانون المدني تهدف إلى حماية الشخص ناقص الأهلية من عدم مقدرته على القيام بتصرفات السلمية نتيجة نقص إدراكه، بينما الوصاية الإدارية غايتها حماية المال العام والمصلحة العامة⁽³⁾.

الفرع الثاني: تمييز بين الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية:

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعا رئاسيا وكذلك على أعمالهم، وتسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية التي تعني سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسه في نطاق التدرج الهرمي للسلطة الإدارية، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم وتشمل أعمالهم أيضا، فللرئيس الإداري

(1)- عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري الأسس العامة للتنظيم الإداري، المرجع السابق، ص20.

(2)- ابتسام عبور، المرجع السابق، ص65.

(3)- بهي لطيفة، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص105.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

سلطة إصدار التعليمات والتعقيب على تصرفات مرؤوسيه التي تتجلى في عدة صور أبرزها التصديق والإلغاء والحلول والتعديل⁽¹⁾.

هذا إذا كانت السلطة الرئاسية تتفق مع الرقابة أو الوصاية الإدارية في بعض الجوانب إلى أنه هناك اختلافات جوهرية بينها وهذا ما سنتطرق إليه في الآتي:
أولاً: نقاط التشابه بين الرقابتين:

نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى منها، سواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها⁽²⁾.

وإذا كان الأصل أن تمارس الرقابة على سلطته مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها، كما أنه يوجد تشابه بينهما وتداخل بين الرقابيين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والإلغاء⁽³⁾.

فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها وتمارس أيضاً لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية، أما سلطة الحلول فتمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط وبدون حاجة إلى نص قانوني بقرارها بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون⁽⁴⁾.

أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق والإلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.

(1)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 46.

(2)- سمية جلولي، المرجع السابق، ص 27.

(3)- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين التبعية والاستقلال، المرجع السابق، ص 54.

(4)- المرجع نفسه، ص 58.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

ثانيا: نقاط الاختلاف بين الرقابتين:

1- من حيث الماهية:

فالسطة الرئاسية هي السلطات التي يباشرها المرؤوس التابعين له رئاسيا والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول في العمل أحيانا⁽¹⁾، أما الوصاية الإدارية فهي مجموع سلطات مقرررة قانونا لصالح الجهات المركزية، لرقابة أعمال وأشخاص ووحدات لا مركزية⁽²⁾.

2- من حيث طبيعة الرقابة:

تمتاز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة داخلية، في حين أن الوصاية تمثل رقابة خارجية نظرا لاستقلالية الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن جهة الرقابة، فالرقابة الرئاسية تمتاز بالتعقيد وتحكمها الكثير من الآليات القانونية، أما الوصاية الإدارية فهي رقابة بسيطة من حيث الاجراءات الممارسة⁽³⁾.

3- من حيث وسائل ممارسة الرقابة:

إن رقابة الوصاية يجب أن تكون مقننة أي نص عليها القانون صراحة، فلا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون وحدد عناصرها وأدواتها، " فلا وصاية إلا ينص، " أما السلطة الرئاسية فلا تحتاج ممارستها إلا وجود نص قانوني يقرها، فهي تمارس تلقائيا، لأنها من موجبات النظام اللامركزي، الذي يقوم على علاقة التبعية والخضوع بين الرئيس والمرؤوس⁽⁴⁾.

4- من حيث المسؤولية:

الرئيس هو من بحمل مسؤولية أعمال مرؤوسيه لأن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه وهذا ما يخص السلطة الرئاسية، أما في الرقابة الوصائية الإدارية لا تتحمل سلطة الوصاية أي مسؤول بخصوص أعمال الهيئات اللامركزية⁽⁵⁾.

(1)- ابتسام عيور، مرجع سابق، ص66.

(2)- وهيبه برازة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017، ص150.

(3)- المرجع نفسه، ص151.

(4)- منية شوايدية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، العدد13، ديسمبر 2015، ص393.

(5)- بهي لطيفة، المرجع السابق، ص104.

5- من حيث نطاق الرقابة:

تربط بين الرئيس والمرؤوس في النظام المركزي علاقة تبعية وخضوع وعلى هذا الأساس فإن رقابة الرئيس تشمل مشروعية أعمال المرؤوس وكذا ملائمتها، بينما الوصاية الإدارية كونها مبنية على استقلالية الهيئات اللامركزية فهي تشمل مشروعية الأعمال دون ملائمتها⁽¹⁾.

6- من حيث الطعن:

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، فلا يمكن تصور منح سلطة إصدار الأوامر للرئيس من جهة وفي الجهة المقابلة تمنح للمرؤوس حق مخاصمة هذه القرارات، بينما يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائياً في قرار الجهة المركزية⁽²⁾.

7- من حيث الهدف:

تهدف السلطة الرئاسية إلى حسن سير العمل الإداري واحترام مبدأ المشروعية من خلال ضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون والتزامهم بحدود السلطات الممنوحة لهم وتنفيذ المهام الموكلة لهم، في حين تهدف الوصاية الإدارية إلى كفاية احترام مبدأ المشروعية وتحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة مصلحة الهيئات المحلية والمواطنين⁽³⁾.

الفرع الثالث: التمييز بين الرقابة الوصائية والإشراف الإداري:

يحمل الإشراف الإداري مفهوماً يختلف عن مفهوم الوصاية الإدارية من عدة جوانب، إذ يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية والتي يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون، أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه الغير ملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي والتأديب⁽⁴⁾.

وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشأها⁽⁵⁾. وعليه يمكن أن نوجز هذه الاختلافات كما يلي:

(1)- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 89.

(2)- عمار بوضياف، محاضرات في القانون الإداري، الأسس العامة للتنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 22.

(3)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 51.

(4)- أحمد زاوري وشادية رحاب، المرجع السابق، ص 87.

(5)- صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة- دراسة في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماجستير، جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2014-2015، ص 177.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

أولاً: من حيث الأساس: تختلف رقابة الإشراف الإداري على الرقابة الإدارية الوصائية من حيث الأساس القانوني فلا تقوم على أساس قانوني كما هو الحال في الرقابة الإدارية وإنما يتم العمل بموجبها انطلاقاً من مقتضيات مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، وانطلاقاً من المسؤوليات المعلقة على عاتق الجهات المركزية⁽¹⁾.

ثانياً: من حيث الطبيعة: تمتاز رقابة الإشراف بكونها غير ملزمة، لا من حيث أثارها ولا من حيث أدواتها عكس الرقابة الإدارية الوصائية.

ثالثاً: من حيث الصور والأشكال: تأخذ الرقابة الوصائية أشكالاً وصوراً مغايرة لرقابة الإشراف ومختلفة تماماً، إذ قد تكون في صورة رقابة، على الأشخاص أو الأعمال أو على الهيئات، على خلاف رقابة الإشراف والتي تتجلى صورها فيما يلي:

1- الزيارات الميدانية لأعضاء جهات المركزية للوحدات المحلية.

2- إصدار الدوريات المنظمة للتوجهات الملزمة.

3- الاجتماعات الدورية التي من خلالها يتم تبادل الآراء والانشغالات⁽²⁾.

رابعاً: من حيث الأهداف: إذا كانت أهداف الرقابة الوصائية ترتكز على حماية المصالح العامة والمحافظة على المشروعية ووحدة الدولة إدارياً وسياسياً فإن أهداف رقابة الإشراف الإداري تدور حول ارساء مبدأ حسن سير المرافق العامة⁽³⁾.

(1)- عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 88.

(2)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 54.

(3)- المرجع نفسه، ص 55.

الفصل الأول _____ الرقابة الوصائية ركن من أركان اللامركزية

خلاصة الفصل الأول:

تطرقت في هذا الفصل إلى الرقابة الوصائية باعتبارها ركن من أركان اللامركزية والذي قسمناه إلى مبحثين، الأول منها كان عنوانه مفهوم اللامركزية الإدارية، إذ اعتبرنا هذا المبحث ضروري ومفتاح للولوج إلى هذا المجال، فاللامركزية الإدارية هي الإطار الطبيعي لتطبيق الرقابة الوصائية، أما المبحث الثاني فتناولنا فيه مفهوم هذه الرقابة، التي تترجم بأنها تلك الصلة التي تربط الجهات المركزية بالجماعات المحلية، حيث لهذا النوع من الرقابة أهداف وضوابط قانونية فلا يمكن تصور وجود رقابة وصائية دون نصوص قانونية.

الفصل الثاني

□ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

تمهيد:

تخضع البلدية في التنظيم الإداري للرقابة الوصائية التي تتولى ممارستها الجهات المركزية المتمثلة في الوالي حيث تعتبر هذه الرقابة أهم وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية الذي تضمن حقوق الأفراد وتكريس الاستقرار الإداري.

فالأصل هو تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال في أداء مهامها والاستثناء هو أن يتقيد هذا الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية حيث تملك هذه الأخيرة عدة آليات من خلالها تبسط رقابتها على المجالس البلدية، وتظهر هذه الرقابة على شكلية المجالس وأعضائها وأنشطتها وأعمالها، ويمكن أن نصف صور رقابة السلطة المركز على البلدية إلى مجموعتين الأولى تمارس على الأشخاص فتكون فردية أي على كل منتخب وإما جماعية على المجلس ككل أما الرقابة الثانية فتكون على أعمال المجالس البلدية.

وسنحاول في هذا الفصل التعرف على مختلف مظاهر الرقابة الوصائية على ضوء قانون البلدية 10-11 كما سنعمد إلى توضيح ما إذا كان هذا القانون قد أضاف جديد بخصوص مبدأ استقلالية البلدية ومدى تخفيفه أو تشديده للرقابة الممارسة عليها مع القانون 08-90 الملغى بموجب هذا القانون. وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس ككل.

المبحث الثاني: الرقابة الوصائية مع أعمال المجلس الشعبي البلدي.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس كهيئة:

تمارس الرقابة على البلدية في عدة مظاهر من بينها الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، كما تمارس السلطة المركزية رقابة على المجلس البلدي كهيئة تداولية.

ففيما يتعلق بالمظاهر الرقابية على الأشخاص، يمكن أن تشير إلى أن أشخاص الجماعات المحلية قد يكونوا منتخبين أو بعضهم معينين، ولقد اتبع المشرع الجزائري في طريقه اختيار الأعضاء أسلوب الانتخاب بالنسبة للبلدية حيث أن الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبين⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بمظاهر الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة فتمارس السلطة المركزية رقابة على المجلس ككل وذلك بسلط عقوبات عليه كجهاز ويتعين ذلك من خلال حله.

لذلك تم تقسيم هذا المبحث على النحو الآتي، المطلب الأول المختلق لمظاهر الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، والمطلب الثاني لدراسة مظاهر الرقابة المسلطة على المجلس الشعبي البلدي كجهاز.

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

قبل الحديث على هذا النوع من الرقابة لابد من التذكير أنه يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث أن موظفي البلدية يخضعون لسلطة الرئاسة لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، وهذا ما جاءت به المادة 125 من قانون البلدية 10-10 التي نصت على أن "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية"

ومنه فإن مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت "إشراف الأمين العام الذي يتم تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم كما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية⁽³⁾.

وفي ظل قانون البلدية الملغى 08-90 فإن موظفو البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث تنص المادة 65 منه على أنه "يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

(1)- صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 190.

(2)- أحمد زاوي، شادية رحاب، المرجع السابق، ص 90.

(3)- أنظر المواد 127-129 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

ومما سبق فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب على ذلك من نتائج⁽¹⁾.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فيخضعون لرقابة وصائية والتي تتمثل أساسا في الوالي الذي منحه القانون الصلاحيات لمتابعة الأعضاء ومعاقبتهم، إما بالتوقيف أو الإقالة أو الإقصاء، وهذا ما سيأتي شرحه في الفرع التالية.

الفرع الأول: التوقيف:

نصت قوانين البلدية المختلفة على حق الجهات المركزية الوالي في توقيف أعضاء المجالس المنتخبة المحلية-البلديات⁽²⁾ وقد نصت المادة 43 من قانون البلدية 10-11 على أنه "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".

ومنه فإن سبب التوقيف أو تجميد عضوية المنتخب هو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجنائية أو جنحة تتعلق بالمال العام أو ارتكاب فعل مغل بالشرف، أو كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية، كأن تعرض لإجراء الحبس المؤقت، فهنا لا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية مع وجوده داخل مؤسسة عقابية، ولو بعنوان الحبس المؤقت⁽³⁾.

وبمقارنة أسباب توقيف العضو البلدي التي جاءت بها المادة 32 من قانون البلدية السابق 08-90 والتي تنص على: "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⁾.

ومن خلال النصين يتضح بأن المشرع ضبط هاته الوسيلة بموجب المادة 43 من قانون البلدية الحالي، ولم يترك المجال مفتوح للوالي ولسلطته التقديرية في تحديد وصف المتابعات الجزائية التي تؤدي إلى التوقيف، وإنما عددها وذكرها على سبيل الحصر وذلك في الجنائية أو الجنحة التي لها صلة بالمال

(1)- لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2012-2013، ص64.

(2)- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص101.

(3)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص284.

(4)- المادة 32 من القانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون أدائه لمهامه، فحصر أسباب التوقيف ولم يترك المجال مفتوح، وهذا يضيف الشرعية والمصادقية على الإجراء في حد ذاته⁽¹⁾.

ولم يحدد التوقيف بمدة زمنية معينة وإنما يظل مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة متى تحققت هذه الأخيرة حق للمنتخب الالتحاق فورا بالمجلس البلدي وممارسته مهامه.

غير أن قانون البلدية الحالي تراجع عن الإجراء الذي نصت عليه المادة 34 من قانون البلدية 08-90 وهو ضرورة استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي من قبل الوالي قبل صدور قرار التوقيف، وكأن الأمر لا يهم المجلس البلدي فأقصاء عضو منه يمس المجلس الشعبي البلدي كله لأن جميع الأعضاء فيه منتخبين وليسوا معينين، وبالتالي يعتبر هذا الإجراء خطير يمس بحرية المبدأ وحرية التقرير واتخاذ الإجراءات التي تخصه، ويؤدي إلى زيادة وحدة وثقل الوصاية ودعم المنصب الوالي وتدخله في المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾.

كما أغفل المشرع اشتراط تعليل قرار الوالي المتضمن التوقيف، وهذا التراجع يضر بالعديد من المصالح لأنه يعتبر ضمانا لحقوق المنتخبين، فتسبب قرار التوقيف يمكن الجهات الإدارية والجهات القضائية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة الأسباب الحقيقية التي صدر بمقتضاها قرار التوقيف وبه يستطيع العضو الطعن في قرار الوالي⁽³⁾.

الفرع الثاني: الإقصاء:

الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية وفقا للأسباب والحالات التي حددها القانون، فلا يتخذ ولا يلجأ إلى الإقصاء إلا إذا كانت نتيجة فعل خطير يبرر اللجوء إليه، لأنه يعتبر إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو محتفظا بعضويته بالمجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾ ولقد نص عليه قانون البلدية 10-11 في المادة 44 والتي تنص على "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه.

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار⁽⁵⁾.

ومنه فإن سبب الإقصاء هو إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي لسبب من الأسباب التي نصت عليها المادة 43 من نفس القانون، وبالتالي الاختصاص يعود للوالي كسلطة وصية، ويترتب على

(1)- بهي لطيفة، المرجع السابق، ص 107.

(2)- المرجع نفسه، ص 107.

(3)- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص 104.

(4)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 74.

(5)- المادة 44 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

الإقصاء زوال صفة العضوية بصفة دائمة ونهائية، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي⁽¹⁾.

ويعد الإقصاء المرحلة الثانية بعد توقيف العضو، ولكن هذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار التوقيف أو أن قرار التوقيف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار الذي يصدر ضد العضو الموقوف والذي يقيد الوالي في اتخاذ قرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر، وإعلان المجلس الشعبي البلدي لحالة الإقصاء⁽²⁾.

وبمقارنة هذا الإجراء بالمادة 33 من قانون البلدية السابق 90-08 نجدها أشارت صراحة بأن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يتولى عملية إقصاء العضو لأنه هو الذي يملك هذه السلطة وعلى الجهات الوصية إلا متابعة إجراءات الإقصاء وتأكيدا بقرار يصدره الوالي⁽³⁾.

إن الهدف الأساسي من وراء الإقصاء هو المحافظة على سمعة ومصداقية ونزاهة التمثيل الشعبي، وله أهمية كبيرة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، وعليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة في الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال المحافظة على النخبة من النواب وأحسن الأشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق استخدام العضو المقصى بأخريه مباشرة في القائمة حفاظا على اختيار المواطن⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: الإقالة:

تعد رقابة الإقالة من أهم الآليات الرقابية التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين، ويقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحد على حدى وتجريدهم من العضوية في المجلس⁽⁵⁾.

لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في القانون 10/11 مثلما كان معمول به في ظل قانون سنة 1990 إلا أنه أشار إليه باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية وهذا ما نصت عليه المادة 45 بقولها:

(1)-المادة 41 من قانون 10-11 المرجع نفسه.

(2)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص

(3)- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية/ قسم الحقوق، 2010-2011، ص56.

(4)- ابتسام عبور، المرجع السابق، ص102.

(5)- فريدة مزياي، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2005، ص271.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

"يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة.

وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذنبك⁽¹⁾. ومنه فسبب سحب العضوية من المنتخب هو التخلف ثلاث مرات عن الدورات العادية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي، دون أن يقدم هذا الأخير أي عذر مقبول، فإنه يجد نفسه مقال، وسلطة الإقالة تعود إلى المجلس الشعبي البلدي حيث يتم إخطار الوالي بها حتى يقر عملية الإقالة.

فنص المادة 45 من قانون البلدية 10-11 يختلف عما ورد في قانون البلدية 08-90 من حيث سبب الإقالة حيث يمكن للوالي طبقا لنص المادة 31 منه القيام بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي المنصوص عليها، وعليه يمكن تجريده من العضوية في المجلس البلدي لافتقاده أحد الشروط القانونية.

ومن المؤكد أن هدف المشرع من هذه الحالة هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور الجلسات ودورات المجلس، وحسن فعل المشرع ذلك لمحاربة ظاهرة الغياب، كما وفر للمنتخب المتغيب ضمانا هامة تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه⁽²⁾.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس البلدي كهيئة:

تمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في صور وأشكال متعددة ومن بينها الرقابة على المجلس كهيئة في حد ذاته⁽³⁾، حيث تملك السلطة المركزية صلاحية ممارسة الرقابة على المجلس الشعبي في حد ذاته من خلال إمكانية الإعدام القانوني للمجلس وتجريد أعضائه من صفتهم النيابية عن طريق سلطة إيقاف وحل المجلس الشعبي البلدي المنتخب دون المساس بالشخصية المعنوية لتلك الأجهزة⁽⁴⁾ لهذا سنتناول كل من رقابة الحل (الفرع الأول) ثم رقابة الإيقاف (الفرع الثاني).

(1)- المادة 45 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية

(2)- ياسين ربوح، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، موجهة لطلبة السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016-2017، ص74.

(3)- المرجع نفسه، ص75.

(4)- عبد الحميد بن عيشة، تطور النظام الوصاية الإدارية عن المجلس الشعبي البلدي للقانون الجزائري، دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر1، العدد1، مارس2018، ص119.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

الفرع الأول: الحل:

يقصد بالحل هو القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالته قانونا مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائما⁽¹⁾، وبالنظر إلى خطورة هذا الإجراء، خاصة وأنه الأكثر تأثيرا على مبدأ الديمقراطية وعنصر الانتخاب، لذلك يكون من الضروري أن تتوفر العديد من الضمانات حماية للمجلس المنتخب من تعسف الجهات الوصية، وهو ما أخذه المشرع بعين الاعتبار من خلال تحديده لحالات محصورة يجوز فيها حل المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾ وذلك ضمن نص المادة 46 من قانون البلدية 11 التي حصرت حالاته فيما يلي:

1- في حالة خرق أحكام دستورية: نص المشرع على هذه الحالة الجديدة في ظل قانون البلدية 10-11 على خلاف قانون البلدية بسنة 1990، وهذا وضع جد عادي فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت، وعدم التحرك في حالة خرق مجلس شعبي بلدي للتشريع الأساسي، مما يتمتع به من حجية ودرجة إلزام، فجزء مخالفة النص الدستوري هو الحل لأن النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وواجب الاحترام من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية⁽³⁾.

2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس: وهي كذلك من بين الحالات الجديدة التي تضمنتها المادة 46 من قانون 10-11 ولم تكن موجودة سابقا وهي حالة ترتبط بالعملية الانتخابية، يتم فيها إلغاء عملية انتخاب المجلس الشعبي البلدي تبعا لأوضاع يتم تقديرها من قبل السلطة الوصية التي تملك السلطة التقديرية الواسعة لتطبيقها سواء تعلق الأمر بأوضاع المجالس الشعبية البلدية أو بالعملية الانتخابية بحد ذاتها والظروف التي تميزت بها، كما أن تقريرها قد يستند إلى حكم قضائي بمناسبة منازعة تتعلق بالعملية الانتخابية، أو قد تستند إلى قرار للمجلس الدستوري إذا ما رأى أن العملية الانتخابية أو جزء منها شابه أو خلل أو مخالفة للأحكام الدستورية أو القانونية⁽⁴⁾.

3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس: من المتصور أن تقدم هذه الاستقالة من طرف كل الأعضاء دون استثناء، مهما كانت انتماءاتهم السياسية مما يؤدي إلى إفراغ المجلس من محتواه ويصبح

(1)- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص144.

(2)- فريد دبوشة، الرقابة الوصائية على قرارات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية رقم 10/11، مجلة جيل الأبحاث القانونية

المعمقة، جامعة الجزائر 1، العدد 38، فيفري 2020، ص19.

(3)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص294.

(4)- عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص120.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

كأن لم يكن وما الحل في هذه الحالة إلا مقرا لهذا الوضع⁽¹⁾، غير أن المشرع في هذه الحالة لم يحدد الإجراءات الضرورية لذلك، خاصة فيما يتعلق بالجهة التي تقدم إليها الاستقالة، وشكلها⁽²⁾ فهل تقدم الاستقالة في شكل طلب واحد يعبر فيه الأعضاء عن إرادتهم في التخلي عن العضوية في المجلس الشعبي البلدي أم أن كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية.⁽³⁾

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر للاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعة المساس بمصالح المواطنين وطمأنتهم: تم النص على هذه الحالة بموجب الأمر 03-05 المعدل والمتمم لقانون البلدية 08-90 حيث أن هذه الحالة جاءت غامضة ولم توضح بدقة ما هي الأسباب التي تؤدي إلى الاختلال في التسيير أو تلك التي تشكل مساسا بمصالح المواطنين وسكينتهم، كل هذا فتح مجالاً واسعاً لسلطة التقديرية لسلطة المركزية للجوء إلى حل المجلس، كل ما رأت ضرورة في ذلك وفقاً لتقديراتها الخاصة⁽⁴⁾.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه: تعتبر هذه الحالة منطقية لأن نقص عدد الأعضاء يخل بمبدأ التسيير الجماعي للمجلس⁽⁵⁾، حيث لا يتصور استمرار المجلس في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه كما فقد الأداة القانونية الأساسية في التداول وهي الأغلبية التي تمكنه من الفصل فيما يعرض عليه، ويكون ذلك إلا بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية، وإن لم يتم إيجاد الأعضاء، فإن الوالي يقوم بإعداد تقرير ويحيله إلى وزير الداخلية، هذا الأخير يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل⁽⁶⁾.

(1)- نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08-90 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2006، 2007، ص

(2)- فريد دبوشة، المرجع السابق، ص20.

(3)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص295.

(4)- نادية تياب، مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان، بجاية، العدد 02، ديسمبر 2010، ص28.

(5)- نجلاء بوشامي، المرجع السابق، ص210.

(6)- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية، المرجع السابق، ص77.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

6- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له:

إن الخلافات بين أعضاء المجلس تعتبر أمرا طبيعيا، فلا يمكن أن تكون لهم رؤية سياسية واحدة في كافة المسائل التي تعرض على المجلس⁽¹⁾، غير أن هذا الاختلاف إذ بلغ درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية تعين حينئذ حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما سينعكس سلبا على الأفراد والمواطنين⁽²⁾، ولكن نجد المشرع قد ربط هذه الحالة بشرط وهي حالة عدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه لها من قبل الوالي.

7- في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها؛ وهي حالة انبثقت أساسا عن مبدأ عدم الاستقرار ثبات عدد البلديات فالأسباب موضوعية قد يعمد المشرع أحيانا إلى رفع عدد البلديات عن طريق تجزئتها أو الإنقاص منها عن طريق دمجها أو ضمها وهو ما يعني حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم أو الاندماج بمجلس بلدي دون آخر، ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين، وبالتالي لا بد في مثل هذه الحالة إلى اللجوء إلى الحل وانتخاب مجلس بلدي جديد⁽³⁾.

8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب؛ هي حالة جديدة أضيفت بموجب قانون البلدية الجديد 10-11 فهي تتعلق بعدم تنصيب المجلس الشعبي البلدي بعد الانتخابات وإعلان النتائج لظروف استثنائية لم تكن متوقعة حالت دون التنصيب القانوني للمجلس الشعبي البلدي، حيث جاءت هذه الحالة بصيغة عامة دون تحديد لها ولا توضيح لفكرة الظروف الاستثنائية ومتى يتم اللجوء إليها وجعلتها تدخل ضمن السلطة التقديرية للهيئة الوصية لتحديد شروط تطبيق هذه الحالة⁽⁴⁾.

انطلاقا مما سبق يمكن القول أنه قد عمد قانون البلدية رقم 10-11 إلى تحديد وحصر الحالات أو الأسباب التي يجب أن تحل فيها المجالس الشعبية البلدية وذلك حرصا على المحافظة على استقرار المجالس الشعبية البلدية.

(1)- ابتسام عميور، مرجع سابق، ص92.

(2)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص164.

(3)- سامية رايس، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة تيسة، العدد12، ديسمبر2016، ص258.

(4)- عبد الحميد بن عيشة، المرجع السابق، ص123.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

والملاحظ من نص هذه المادة أن المشرع قد وسع من نطاق الرقابة وذلك لتوسيعه لأسباب الحل المجلس الشعبي البلدي وإضافته إلى أربعة حالات جديدة مقارنة بقانون البلدية رقم 90-08 وهي الحالة الأولى والثانية والرابعة والثامنة، المذكورة أعلاه.

كما أحسن المشرع كذلك حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل التي لا يترك أي مجال للاجتهاد والتفسير الواسع للنص وهذا لخطورة إجراء الحل.

ومادام الحل يعد إجراء وصائيا خطيرا على المجلس المنتخب ككل وأعضائهم بما فيهم الرئيس فإن الاختصاص بحل المجالس البلدية يؤول إلى رئيس الجمهورية ويتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي، ويتم اتخاذ المرسوم الرئاسي بناء على تقرير وزاري، صادر عن الوزير المكلف بالشؤون الداخلية⁽¹⁾، حيث تنص المادة 47 من قانون البلدية 11-10 على أنه "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية" فإذا كان الوالي هو المختص بممارسة مظاهر الوصاية الإدارية على البلدية، بالإضافة إلى وزير المالية إذ تعلق الأمر بجوانب مالية، غير أنه قد يعهد المشرع في بعض الحالات بمباشرة بعض أشكال الوصاية لسلطات أعلى كما هو الحال بالنسبة للحل⁽²⁾ حيث اسندت المادة 47 من قانون البلدية 11-10 سلطة الحل إلى رئيس الجمهورية.

والملاحظ من خلال نص المادة أو المشرع أزال الغموض بخصوص الأداة، التي يتم بموجبها الحل وحدد طبيعتها بشكل واضح إذ تتمثل في مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.

هذا خلافا لقانون البلدية السابق الملغى 90-08 الذي نص على أن الحل يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية⁽³⁾، حيث لم يحدد طبيعة المرسوم وهو مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، أم مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة⁽⁴⁾.

وبالتالي حسن فعلا المشرع عندما تدارك الوضع في قانون البلدية الجديد لسنة 2011، وحدد بصفة واضحة ودقيقة أداة الحل المتمثلة في مرسوم رئاسي، وبالتالي زال الغموض والإبهام الذي كان قائما بخصوص الجهة المختصة⁽⁵⁾.

(1) - خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 169، 170.

(2) - أميرة رزيق، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2008-2009، ص 65.

(3) - أنظر المادة 35 من قانون 08-90 المتعلق بالبلدية

(4) - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 145.

(5) - لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 61.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

وللحفاظ على التمثيل النزيه والاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات وحماية قانونية نستشفها من نص المادة 47 المذكورة سابقا وتتمثل في:

1- اتخاذ مرسوم الحل بموجب مرسوم رئاسي.

2- إلزامية الوزير المكلف بالداخلية بتقديم تقرير كجهة وصاية.

فبعد أن يتم حل المجلس الشعبي البلدي، بموجب مرسوم رئاسي وبعد نشره في الجريدة الرسمية تنتهي عهدة المجلس ككل وتسحب صفة العضوية من أعضاء المجلس، ويتم التحضير لانتخابات تجديد المجلس، وحرصا على استقرار الأوضاع يقوم الوالي خلال 10 الأيام الموالية للحل بتعيين متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁽¹⁾.

لكن بالعودة إلى قانون البلدية السابق 90-08 وفي مادته 36، نجده قد نص على تعيين مجلس مؤقت يخلف المجلس الشعبي البلدي بعد حله، والذي من مهامه هو تسيير الأمور الجارية والقيام بالإجراءات المستعجلة، التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و أو حمايتها.

لكن المشرع في قانون البلدية الحالي 11-10 قد وسع من صلاحيات المتصرف ومساعديه والمخول لها بتسيير شؤون البلدية ليشمل كل ما كان يمكن للمجلس المنتخب القيام به، وبالتالي ففي هذا الوضع يكون لسلطة الرقابية الحرية في نقل البلدية من نطاق اللامركزية إلى نطاق عدم التركيز الإداري⁽²⁾.

كذلك نجد أن المادة 49 من قانون البلدية الحالي قد أكدت على أن التسيير المؤقت للمجلس يكون في مدة 6 أشهر، ولكنها أوردت حكما تقضي بعدم إجراء انتخابات التجديد خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وهو ما يعطي الحق للمتصرف ومساعديه باعتبارهم خليفة للمجلس الشعبي البلدي الذي تم حله، لتسيير شؤون البلدية لمدة تفوق 6 أشهر، خاصة إذا تم الحل في بداية السنة الأخيرة من العهدة وهذا ما يتناقض مع النص الدستوري الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطن في تسيير شؤونه العمومية⁽³⁾.

وقد ناقش المشرع الجزائري إمكانية وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية والذي يعرض الأمر على مجلس الوزراء يعين الوالي وتحت سلطته متصرفا

(1) - سامية الرايس، المرجع السابق، ص 261.

(2) - ثابتي بوحانة، مستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظل القانون 10-11، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة سعيدة، العدد 4، يناير 2012، ص 240.

(3) - فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 26.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

لتسيير شؤون البلدية وينتهي مهامه بقوة القانون بمجرد توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات المجلس الشعبي البلدي بعد تنصيب المجلس الجديد⁽¹⁾.

وهذه الحالة تعتبر جديدة في القانون الحالي 10-11 إذ لم ينص عليها لا الأمر 24-67 ولا القانون 08-90.

الفرع الثاني: الإيقاف

يعتبر الإيقاف أحد أهم مظاهر الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، ويقصد به تعليق عمل المجلس بصفة مؤقتة⁽²⁾، ولقد نص على إمكانية إيقاف المجلس الشعبي البلدي الأمر 24-67 المتضمن القانون البلدي في المادة 112 منه التي نصت على أنه: "لا يجوز حل المجلس الشعبي إلا بمرسوم ويجري إيقافه في حالات الاستعجال لمدة شهر واحد وبموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي".

من خلال نص المادة يتضح أن سبب توقيف المجلس الشعبي البلدي عن ممارسة أعماله لا يكون إلا في حالات الاستعجال ويكون باقتراح من الوالي على وزير الداخلية، والذي بدوره إذا أقر التوقيف يصدر قرار مسبب يبين فيه أسباب التوقيف، على أن لا تتجاوز مدة الإيقاف الشهر، ويشترط في القرار تعطيل المجلس الشعبي البلدي، أن يستوفي الشرطين التاليين:

- أن تكون هناك حالة استعجال تدعو إلى إيقاف المجلس، إلا أن المشرع لم يحدد الحالات الاستعجالية التي بمقتضاها يتم إيقاف المجلس الشعبي البلدي إلا أنه تدارك ذلك من خلاله اشتراطه أن يكون قرار الإيقاف مسبب من طرف وزير الداخلية⁽³⁾.

- ألا تتعدى مدة الإيقاف الشهر، إذ أنه يجب بعد مرور هذه المدة إما حل المجلس الشعبي البلدي أو السماح له بمباشرة مهامه، وقد استغنى المشرع عن فكرة الإيقاف كآلية من آليات الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية 08-90 وكذلك قانون البلدية الجديد 10-11⁽⁴⁾.

(1)- أنظر: المادة 51 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2)- أميرة رزيق، المرجع السابق، ص 21.

(3)- لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 63.

(4)- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، المرجع السابق، ص 76.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

المبحث الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة الجهات الوصية ويقصد بالأعمال المداولات التي يصادق عليها المجلس الشعبي البلدي على شكل قرارات بموافقة أغلبية أعضاء المجلس⁽¹⁾، حيث تتولى الجهات الوصية المصادقة على المداولات في حالة اتفاقها مع القوانين، أو إلغائها في حالة ما إذا كانت هذه المداولات مخالفة للقانون، أو الحلول مكان البلدية عند إهمالها أو عجزها عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة⁽²⁾.

ولذلك تم تقسيم هذا المبحث على النحو الآتي: المطلب الأول نتناول فيه رقابة التصديق، ونتطرق في المبحث الثاني إلى دراسة رقابة الإلغاء وخصص المطلب الثالث لرقابة الحلول.

المطلب الأول: التصديق:

يعتبر التصديق من بين مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، ويقصد به أنه عمل قانوني صادر على السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ⁽³⁾، وقد عرفه أيضا الأستاذ طاهري حسين بأنه الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لهجة الوصاية أن تقرر بأن عملا معينًا صادرًا عن جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلة للتنفيذ على أساس عدم مخالفته أي قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة⁽⁴⁾.

وعليه فالتصديق كإجراء تقوم به سلطة الوصاية بلعب دورا هاما في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، لذلك فإن مداولات المجلس كأصل عام قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى موافقة السلطة الوصائية، بمجرد مرور مدة معينة من إيداعها لدى سلطة الوصاية، لكن بعض المداولات المذكورة على

(1)- مريم حمودي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة محمد بوضياف المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014، ص213.

(2)- بن ناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص115.

(3)- عبد الناصر صالح، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص177.

(4)- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية- التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط2، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، ص44.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

سبيل الحصر تحتاج إلى مصادقة صريحة من جهة الوصاية حتى تكون قابلة للتنفيذ⁽¹⁾ وعليه فإن التصديق في الجزائر بأخذ صورتين إما تصديق ضمني (فرع أول) أو تصديق صريح.

الفرع الأول: المصادقة الضمنية:

تنص المادة 56 من قانون البلدية 10-11 على ما يلي: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

حيث يتبين من خلال نص المادة أن المشرع جعل كقاعدة عامة أن مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ، فلا تحتاج إلا لمصادقة ضمنية وذلك باستيفاء الأجل القانوني وهو 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، فبعد مرور هذا المدة تصبح هذه المداولة نافذة وكأن سلطة الوصاية قد صادقت عليها ضمنيا، مع مراعاة في كل الحالات أحكام المواد المذكورة أعلاه: أي باستثناء المداوات التي تتطلب المصادقة الصريحة أو التي تكون باطلة أو قابلة للإبطال.

فالمصادقة الضمنية تكون في حالة سكوت الجهة الوصية، وعدم اتخاذها لأي موثق بخصوص المداولة المعروضة عليها، فهذا السكوت من الطرف الوالي يعتبر موافقة على عمل المجلس الخاضع لرقابته، وبالتالي التصديق الضمني هو التزام جهة الوصاية السكوت حتى نهاية الأجل⁽²⁾.

وهنا يتضح أن مداوات المجلس تدخل حيز التنفيذ بمجرد مرور أجل 21 يوم من تاريخ إيداعها، لكن لو تقارن بين التشريع العالي وبين قانون البلدية السابق.

نجد أن المشرع قد غير المدة والتي كانت خمسة عشر يوم (15) لتصبح حاليا 21 يوما⁽³⁾، وهي ما بررته لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي وطني، أن تمديد هذا الأجل هو يمنح فرصة لجميع الأطراف من أجل نفاذ المداولة والطعن فيها⁽⁴⁾.

وبالتالي فإن قانون البلدية رقم 10-11 قد تراجع عن مكتسبات قانون البلدية السابق، وهذا فيما يتعلق بتقصير مدة المصادقة على المداوات الغير خاضعة للمصادقة الصريحة من طرف الوالي: حيث خفضت المادة 41 من قانون البلدية رقم 08-90 المدة، من 20 يوم التي كانت مكرسة في أول قانون بلدي

(1)- هشام بن ورزق، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر- دراسة في إطار قوانين البلدية، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة ملين دباغين، سطيف، العدد 22، جوان 2016، ص 12.

(2)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 189.

(3)- أنظر المادة 41 من قانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية

(4)- فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 27.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

إلى 15 يوم، لكن التشريع الحالي رفع الأجل إلى 21 يوم تتم خلالها المصادقة، وهنا يتضح أن قانون البلدية الجديد قد منح مدة أكبر لسلطة الوصاية للمصادقة على المداولات، وهو ما يعد شكلاً من أشكال تعطيل المصالح البلدية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك البلدية.

وفحواها وجوب اتخاذ الوالي قراراً صحيحاً بالمصادقة على المداولات، التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي، في الحالات المنصوص عليها في المادة المذكورة أعلاه حتى تكتمل ولادة هذه المداولة، أو بعبارة أخرى امهار هذه المداولات بالصيغة التنفيذية، حتى تنتج آثارها القانونية، بالتالي هي استثناء من الأصل الممثل في التصديق الضمني⁽²⁾.

وواضح من هذه الحالات جميعاً أنها تحمل في موضوعها خطورة كبيرة، إذ ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي⁽³⁾، فالميزانية مثلاً أمر بالغ الخطورة وهو يتعلق بمختلف اختصاصات البلدية وبالخزينة العامة، لهذا وجب أن تدرس مداولة المجلس التي صادق فيها عن الميزانية من جميع الجوانب حيث يتم التحقيق في مصدر الأرقام، وتمتد الخطورة أيضاً للمداولة المتضمنة قبول الهيئات والوصايا من جهات أجنبية، وهذا يستوجب التحقيق في مصدر الهبة حتى يتم التأكد خلوها من أي شبهة قد تثار في هذا الجانب، ونفس الشيء ينصرف بالنسبة لاتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تضم طرفاً أجنبياً فمن حق السلطة المركزية ممثلة في الوالي أن يحقق في بنود الاتفاقية ويفحصها من جميع الجوانب كذلك تتجلى الخطورة فيما يخص المتنازل عن الأملاك العقارية، فحفاظاً على وعاء الملكية البلدية وجب إخضاع المداولة للمصادقة الصريحة للوالي⁽⁴⁾.

(1)- هشام بن ورزق، المرجع السابق، ص16.

(2)- إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص162.

(3)- فريد دبوشة، المرجع السابق، ص28.

(4)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص288.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 من نفس القانون إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عاد مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوماً⁽¹⁾، حيث إنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها متى انتهت المدة.

وحسنا فعلا المشرع حين ضبط الوالي بقيد زمني معين⁽²⁾، وهي نفس المدة التي وردت في قانون البلدية الملغى⁽³⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد المواضيع التي تتطلب المصادقة في قانون البلدية 10-11 قد توسعت مقارنة على ما نص عليه قانون البلدية 08-90 في المادة 42 والتي اقتصر التصديق الصريح فيها على الميزانيات والحساسات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية وبلدية.

المطلب الثاني: البطلان أو الإلغاء:

يعتبر الإلغاء قرار إداري، تتخذه الجهة الوصية استنادا إلى سلطتها المحددة بقوة القانون لإزالة قرار الجهة اللامركزية لمخالفته مبدأ المشروعية أو المصلحة العامة، مع مراعاة المواعيد القانونية لضمان استقرار الأوضاع القانونية⁽⁴⁾، فالإلغاء هو إجراء أو وسيلة رقابية لاحقة على أعمال المجلس لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة المركزية، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون ومتعارض مع المصلحة العامة⁽⁵⁾.

ويعد هذا الإجراء من أهم أوجه الرقابة الممارسة من طرف الجهات الوصية على أعمال المجلس الشعبي البلدي، غير أن دور سلطة الرقابة يقتصر فقط على دور إلغاء المداولة كليا دون أن تملك إلغائها جزئيا، والموافقة على بعض منها، إذ يعتبر ذلك تعديل للمداولة وهو ما لا تملكه السلطة الوصائية⁽⁶⁾.

وبالرجوع لقانون أحكام البلدية رقم 10-11 نجد أن المشرع قد ميز بين نوعين من البطلان، حيث هناك البطلان المطلق للمداولات بقوة القانون، وهناك البطلان النسبي أي المداولات التي تكون

(1) - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 141.

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

(3) - أنظر المادة 43 من قانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية.

(4) - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 46.

(5) - فريد دبوشة، المرجع السابق، ص 31.

(6) - هشام بن ورزق، المرجع السابق، ص 18.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

قابلة للبطلان⁽¹⁾، وهذا ما سيأتي شرحه في الفروع التالية.

الفرع الأول: البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بحكم وقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تكون موضوعها مخالفا لأحد المجالات المذكورة في المادة 59 من قانون البلدية 10-11 والتي تشمل ما يلي:

- المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- المداولة غير المحررة باللغة العربية.

وبالتالي إذا تعلق الأمر بمداولة فيها مخالفة للأحكام السابقة فإنها تدخل ضمن المداوات غير مشروعة والتي تعتبر باطلة بقوة القانون بطلانا مطلقا، وهذا ما يعكس مدى حرص المشرع على احترام مداوات المجلس الشعبي البلدي للدستور والقانون والتنظيمات.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع في قانون البلدية 10-11 قد قام ببعض الإسقاطات وعمد إلى بعض الإضافات في المادة 56 مقارنة بالمادة 44 في قانون البلدية 08-90، حيث اكتفي بإخضاع المداوات المخالفة للدستور والقوانين والتنظيمات الرقابية الوالي: على غرار ما كان عليه الأمر في المادة 44 من قانون البلدية 08-90 حيث خص بالتحديد المواد الدستورية 2 و3 و9 وهي المداوات التي تمس بدين الدولة ولغتها الرسمية والمداوات التي ترسخ المداوات الإقطاعية والجهوية والمحسوبة وأن تقيم علاقات الاستغلال والتبعية أو تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر، وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده التقيد بها بل مخالف الهيئات والمجالس⁽²⁾.

ومن هنا يظهر مدى إرادة المشرع في الحد من مخاطر الاستقلالية التي منحها للهيئات المحلية، ومن بينها المجلس الشعبي البلدي، لأن أي شيء من شأنه خرق القاعدة الدستورية يشكل خطرا على وحدة الدولة سواء السياسية أو الإدارية، لذا أحاطها المشرع بهذه الأحكام والضوابط حتى يحافظ على وحدة كيان الدولة⁽³⁾.

ومن بين الإضافات أيضا التي لم يتم النص عليها في قانون البلدية السابق المداوات الماسة برموز الدولة وشعاراتها وكذلك غير المحررة باللغة العربية لأن من شأنها أن تدخل في نطاق تلك المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقانون للقوانين والتنظيمات، وإذا أخذنا بعين الاعتبار ما تم النص عليه في المادة

(1)- خديجة لعربي، المرجع السابق، ص 18.

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

(3)- شوقي بوتهلولة، المرجع السابق، ص 99.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 1996 التي اعتبرت اللغة الوطنية والرسمية، وما تضمنتها المادة 5 منه عند حديثها عن رموز الدولة وحسنا فعلا المشرع بهذه الإضافة حتى يتم الحفاظ على رموز الدولة، وعلى لغتها الرسمية.

إلا أن المشرع قام بإسقاط الفقرة الأخيرة من المادة 44 من قانون البلدية 90-08 وهي المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات التشريعية للمجلس الشعبي البلدي ولكون المجالس البلدية يحكمها في سيرها ونظام جلساتها ومداولاتها قوانين وتنظيمات، ومن ثم لا يعقل أن يسمح لأعضاء المجلس الشعبي البلدي بعقد اجتماعات خارج الإطار الذي رسمه القانون بالكيفية التي حددها⁽¹⁾.

وعليه فإن أي مداولة خارج أحكام المادة 59 تقع باطلة بطلانا مطلقا، والهدف من ذلك هو احترام مبدأ المشروعية ومبدأ تدرج القواعد القانونية.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية 11-10 قد تراجع عن المكسب المحقق للبلدية بموجب قانون 90-08 والذي اشترط أن يتم تصريح الوالي بالبطان المداولة بموجب قرار معلل، بينما لم يشترط قانون البلدية الحالي ذلك واكتفى بنصه على معاينة الوالي لبطان المداولة بقرار دون أن يشترط أن يكون معللا⁽²⁾.

وإن كان المشرع لم ينص صراحة على المدة القانونية التي يجب على السلطة الوصائية احترامها لإصدار قرارها بالإلغاء، إلا أنه يفترض على الوالي أن يراعي الآجال القانونية ويصدر قرار طبقا للمواعيد⁽³⁾. غير أنه وبالرجوع إلى نص المادة 99 من قانون البلدية 11-10 نجد أنها أرست قاعدة عامة بمقتضاها تعتبر قرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة قابلة للتنفيذ بعد مرور شهر من إرسالها إلى الوالي، أي تصبح محصنة ضد الإلغاء من طرف الوالي، بحيث لا يستطيع إبطالها بعد فوات الأجل الذي منحه إياه القانون.

الفرع الثاني: البطلان النسبي:

يعتبر البطلان النسبي إحدى آليات الرقابية التي تمكن السلطة الوصية من فرض رقابتها على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وذلك لإمكانية إبطال مداولاتها التي تعتبرها بعض العيوب والتي نصت عليها المادة 60 من قانون البلدية 11-10 حيث جاء فيها: "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو

(1)- خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 215.

(2)- هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص 19.

(3)- شوقي بوتهلولة، مرجع سابق، ص 100.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة: أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي.

يتضح من خلال نص المادة أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصبحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس، إما بأسمائهم الشخصية أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.

وعليه فإن المداولة تعتبر باطلة بطلانا نسبيا عندما يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس البلدي لهم مصلحة شخصية في ذلك⁽¹⁾.

والملاحظ أن المادة 60 جاءت أكثر تفصيلا مقارنة بالمادة 45 من قانون 08-90 خاصة في تناول درجة القرابة، حيث أن الجديد الذي أتى به القانون هو إلزام كل من تتعارض مصالحه بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، وأكدت نفس المادة على إلزام رئيس البلدية على الإعلان حين يكون في حالة تعارض، وأكد عليه قبل ذلك بالمادة 28 من نفس القانون، ونية المشرع هنا هي محاولة سد كل المنافذ أمام أي فساد⁽²⁾.

فالهدف من إبطال هذا النوع من المداولة هو المحافظة على مصداقية وشفافية عمله وحفظ مكانته وسط المنتخبين، بإبعاد أعضائه عن كل شبهة، وهذا ليلزمهم بالتداول فقط فيما هو عام ويمس التنمية المحلية، وليس ما هو خاص ويحقق مصالح شخصية⁽³⁾.

وبخصوص الأداة القانونية لممارسة سلطة إلغاء قرارات المجلس الشعبي البلدي فتبطل مداولات المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار معطل صادر عن والي الولاية وهو ما نصت عليه الفقرة 02 الثانية من المادة 60 من قانون البلدية 10-11، كما أن المشرع لم يحدد مدة زمنية محددة للوالي كجهة وصاية من أجل ممارسة سلطة إلغاء المداولة إلغاء نسبيا⁽⁴⁾، وهذا خلافا لقانون البلدية 08-90 الذي يشترط أن يتم الإبطال من الوالي خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية⁽⁵⁾.

(1)- عتيقة بلجيل، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، العدد6، ص196.

(2)- صليحة ملياني، المرجع السابق، ص215.

(3)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص291.

(4)- هشام بن ورزق، المرجع السابق، ص181.

(5)- أنظر المادة 02/45 من قانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

بالإضافة إلى أن قانون البلدية الحالي قد ألغى الفقرة التي كانت تعطي للأفراد الحق في طلب إلغاء المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي، والتي فيها ضررا بمصالحهم، علما أن قانون البلدية السابق 08-90 كان ينص على ذلك في الفقرة الأخيرة من المادة 45 منه.

ونظر للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي أجاز قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي بأن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة على قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها⁽¹⁾.

المطلب الثالث: الحلول:

تتمثل هذه الوسيلة في إمكانية حلول سلطات الوصاية الإدارية محل المجالس المحلية والتصرف بدلا منها ونيابة عنها، حيث تحقق ممارسة هذه السلطة الرقابية حينما يتمتع المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ قرار معين بشأن بعض الالتزامات القانونية التي يتعين عليه ممارستها إلزاما، حيث يعد هذا الإجراء الذي تتخذه سلطة الوصاية من أخطر أنواع الرقابة التي يمارسها هذا الأخير، وأشدّها تأثيرا على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية⁽²⁾.

وبما أن سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد سمح بها استثناءا في نظام الوصاية الإدارية، ونظرا لخطورة تلك الوسيلة فلقد أحاطها المشرع بقيود وضمانات محددة، ومن أجل صحتها يشترط فيه:

- توفر الأساس القانوني الذي يعطي لجهة الوصاية سلطة الحلول فلا حلول دون نص لأن الحلول على خلاف بقية التدابير قد يؤدي إلى الاخلال بمبدأ الاختصاص⁽³⁾.

- أن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانونا بحيث يكون امتناعها عنه عملا غير مشروع بمعنى أن تكون قد رفضت القيام بالعمل الذي يلتزم به قانونا، وأن تكون قد أهملت القيام به⁽⁴⁾.

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

(2)- بهي لطيفة، المرجع السابق، ص 12.

(3)- محمد الصالح كشحة، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة علمة لخضر الرادي، العدد 16، جوان 2017، ص 404.

(4)- حسين طاهري، المرجع السابق، ص 47.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

- أن تقوم سلطة الرقابة بإنذار الهيئة اللامركزية قبل الحلول ومنحها مهلة محددة فإن رفضت الاستجابة فهذا يدل على أنها رضت بإجراء الحلول والمساس باستقلاليتها وتتحمل المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن عملية الحلول⁽¹⁾.

فإذا توفرت الشروط السابقة تملك سلطة الوصاية الحلول محل المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ القرار الإداري أو القيام بالتصرف بدلا منها ونيابة عنها ولحسابها..
وعليه فإن سلطة حلول الوالي على هيئات البلدية تأخذ شكلان حلول إداري وحلول مالي.

المطلب الأول: الحلول الإداري:

أقر قانون البلدية 10-11 بموجب المواد 100-101-142 سلطة حلول الوالي محل رؤساء البلديات، حيث تظهر سلطة الوالي في التدخل محل رئيس البلدية حسب نص المادة 100 في اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة من أجل ضمان ديمومة واستمرارية المرافق العامة، كما أجاز له أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة للمحافظة على الأمن والسلامة والنظافة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، بشرط عدم قيام السلطات بذلك.

غير أن المشرع في هاته المادة لم تشر إلى الإجراءات الخاص المسبق لعملية الحلول، ألا وهو توجيه إعدار للسلطات البلدية ومنحها مهلة قانونية لاستدراك أخطائها، هذا ما يؤدي إلى المساس بمبدأ استقلالية البلدية وذلك لأن كقاعدة عامة أن البلدية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون⁽²⁾.

وعليه فإن الحلول الذي نصت عليه هذه المادة يعتبر أسلوبا للسلطة الرئاسية وليس نوع من أنواع الرقابة الوصائية الإدارية، وبالتالي يقيد من استقلالية البلدية⁽³⁾.

كما أجازت المادة 102 من قانون البلدية 10-11 للوالي بأن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد إعداره ومنحه مهلة لذلك عندما يتقاعس أو يتماطل أو يمتنع عن اتخاذ القرارات التي ألزمته بها القوانين والتنظيمات.

فهنا يظهر الفرق الجوهرى بين هذه المادة ونظيرتها من قانون البلدية الملغى 90-08 من خلال نص المادة 83 منه والتي نصت: "عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة

(1)- ابتسام عبور، المرجع السابق، ص112.

(2)- بهى لطيفة، المرجع السابق، ص124.

(3)- المرجع نفسه، ص124.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار".

وهنا يبرز الفرق بين امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي ورفض رئيس المجلس أو إهمال فالامتناع يتمثل في اللجوء إلى السلطة وعدم القيام بالأعمال دون تحريك ساكن، بينما الرفض يتمثل في أن هناك تقصيرا في تنفيذها من خلال الإهمال، كما أن مجال تطبيق المادة 83 واسع ويخضع للسلطة التقديرية للوالي كلما رأى ضرورة⁽¹⁾.

والملاحظ أن قانون البلدية 90-08 جاء بنفس الحالات التي وردت في الأمر 67-24، إلا أنه عدل فيها صياغتها فقط وبقي الوالي محافظا على حقه في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن والسكينة العامة⁽²⁾.

كما أشارت المادة 142 من قانون البلدية 11-10 إلى صورة أخرى من صور الحلول الإداري وتمثل في سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تقصيره بعدم الالتزام باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة لاسيما سجلات الحالة المدنية ومخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبة التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، فيقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية، وتبقى هذه الوثائق المودعة بأرشيف الولاية ملكا للبلدية⁽³⁾.

الفرع الثاني: الحلول المالي:

إن سلطة الحلول التي خولها القانون للوصاية في شخص الوالي على المجلس الشعبي البلدي تتمثل في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية، وذلك في حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها إليه مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعها لديه وبعدها يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإخضاع الميزانية لمداولة ثانية من طرف المجلس البلدي، ويكون ذلك خلال عشرة أيام وفي ذات الوقت يعذر الوالي المجلس الشعبي البلدي بأنه إذا صوت عليها محددا وبدون توازن أو إذ لم ينص على النفقات الإجبارية، وفي حالة لم يقرر المجلس البلدي

(1)- محمد الصالح كشحة، المرجع السابق، ص408.

(2)- بن ناصر بن الطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دراسة حالة الجزائر، المرجع السابق، ص131.

(3)- أنظر كذلك المادة 143 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

بالتصويت على الميزانية وفق الشروط السالفة الذكر في أجل ثمانية أيام التي تلي ذلك الإعداف في هاته الحالة يتدخل الوالي ويضبط الميزانية تلقائيا ويحل محل المجلس الشعبي البلدي في ذلك⁽¹⁾. كما يمارس الوالي سلطة الحلول أثناء تنفيذ الميزانية المصحوبة بعجز، ويكون ذلك في حالة لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية لامتناع وضمان توازن الميزانية عندما يترتب على تنفيذها عجز، فإذا ما تحققت تلك الحالة فيتم اتخاذها من قبل الوالي وبإمكانه اتخاذ الإجراءات اللازمة لامتناع العجز، وأن يأذن به خلال سنتين أو أكثر⁽²⁾.

غير أنه في حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية بسبب حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي فيحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي من اجل ضمان المصادقة عليها وتنفيذها⁽³⁾ ولكن يجب مراعاة ما يلي:

- حالة عدم ضبط ميزانية البلدية نهائيا لأي سبب قبل بدء السنة المالية فيستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المفيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، أما إذا لم يتم المجلس الشعبي البلدي بالمصادقة عليها وانقضت الفترة القانونية، حينها يقوم الوالي باستدعائه في دورة غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هاته الدورة إلى المصادقة على الميزانية فإن الوالي يتدخل ويضبطها نهائيا⁽⁴⁾.

كما أن قانون البلدية الملغى 90-08 قد أعطى للوالي الحق في ممارسة سلطة الحلول على ميزانية البلدية، حيث له الحق في التدخل لعرض وتسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية، كان قد رفض تسجيلها، أو رفض التصويت والمصادقة على الميزانية بصفة متوازنة، فإن تدخله واجبا لإعادة التوازن بميزانية البلدية⁽⁵⁾.

وبذلك تجعل وسيلة الحلول البلدية أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة لرئاسة حقيقية، فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رد النفقات الإجبارية⁽⁶⁾.

(1)- أنظر المادة 183 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

(2)- أنظر المادة 184 من القانون 10-11، المرجع نفسه.

(3)- بهي لطيفة، المرجع السابق، ص 125.

(4)- أنظر المادة 185 و186 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

(5)- بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص 70.

(6)- نهى لطيفة، المرجع السابق، ص 126.

الفصل الثاني _____ مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

خلاصة الفصل:

تطرق في هذا الفصل لمظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها سلطة الوصاية على البلدية والتي تطال الأعضاء والأعمال والهيئة، حيث تبين أن المشرع قد عمد إلى إحداث بعض الإضافات في قانون البلدية 10-11 كما قام ببعض الإسقاطات مما يوحي بوجود فروقات وتعديلات عما كان عليه قانون البلدية السابق 08-90 فبالتمعن جيدا في نصوصه يتبين أن المشرع بقي وفيما للنموذج السابق في الكثير من المواضيع، فعلى الرغم من ان أعضاء المجلس الشعبي البلدي هم منتخبون من قبل السكان إلا أنه يمكن توقيفهم أو إقصاءهم أو أقالمتهم وهذا ما يمثل مظاهر الرقابة على الأشخاص أما الرقابة على الهيئة فتتمثل في حل المجلس الشعبي البلدي وهو من أخطر مظاهر الرقابة الإدارية والذي يعود في الاختصاص لاتخاذ لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي على غرار بقرية القرارات التي يعود فيها الاختصاص للوالي، كما تطرقنا أيضا في هذا الفصل إلى شرح مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي والتي تتمثل في المصادقة سواء كانت صريحة أو ضمنية وكذلك الإلغاء سواء الإلغاء المطلق أو النسبي بالإضافة إلى سلطة الحلول بنوعيه حلول الإداري والمالي.

خاتمة

خاتمة

خاتمة:

على ضوء ما سبق، ومن خلال الدراسة لموضوع الرقابة الوصائية على البلدية، باعتبار أن هذا النوع من الرقابة بعد أحد أهم المقومات التي يقوم عليها التنظيم الإداري اللامركزي. والمشرع الجزائري قد حرص على سن نصوص قانونية جديدة تتماشى مع التولات التي شهدتها الإدارة المحلية محاولا بذلك تدارك النقائص التي وجدت في القوانين السابقة، وكذلك إعطاء حرية واستقلالية أكثر للبلدية وهذا الاستقلال لا يعني استقلالها التام عن المركزية بل تبقى العلاقة بينها قائمة، من حيث سلطة الإشراف والرقابة على هذه الهيئات.

وفي هذا الإطار اعتمد المشرع على رقابة مشددة محاولا بذلك القضاء على أنواع الفساد الإداري من سوء تسيير المنصب والبيروقراطية، وعلى الرغم من شدة هذه الرقابة وتأثيرها على سير هذا الكليات، إلا أن لها دور بالغ الأهمية ينضج من خلال تدخل السلطات العليا في حين لأخر لتصحيح عمل البلدية عن طريق الآليات الرقابية الممارسة على الأشخاص سواء منفردين كالأستقالة، التوقيف، الإقصاء، أو مجتمعين كالحل الذي يعد من أخطر الآليات الرقابية، أو الرقابة على أعمال هذه المجالس البلدية كالمصادقة عليها أو إلغائها وأخيرا إجراء الحلول الذي بموجبه تحل السلطة الوصية محل المجالس البلدية في أداء الأعمال التي امتنعت عن القيام بها.

ومن خلال هذه الدراسة تم التوصل إلى عدة استنتاجات أهمها:

- أن الوصاية الإدارية هي وجه من أوجه الرقابة التي تمارسها الدولة أو الجهات الإدارية المركزية على البلدية ممثلة في الوالي باعتباره ممثلا للدولة.
- أن الوصاية الإدارية على البلدية رغم أنها رقابة استثنائية لا تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقا للقاعدة "لا وصاية إلا بنص"، لكن رغم ذلك تبدو ومن خلال الأطر القانونية المذكورة بقانون الانتخابات وفي قانون البلدية أن تلك الرقابة شملت جوانب عمل تلك المجلس، حتى أصبحت وكأن الرقابة هي القاعدة وليس الاستثناء .
- تحقق الوصاية الإدارية أهدافا عديدة، تتبدى مظاهرها على مستويين هما المستوى الوطني والمحلي وذلك من خلال تجسد مخططات الدولة في إطار حماية المصالح الوطنية العليا، فضلا عن المستوى المحلي الذي يرمي إلى تحقيق التنمية المحلية المستدامة، وتشجيع الاستثمار المحلي المنتج للثروة.
- أن هذه الرقابة تعتبر ضمانا لحماية مبدأ المشروعية، ويتبدى أثرها من خلال مراعاة كافة التصرفات القانونية، سواء كانت قرارات إدارية أو عقود إدارية أو كانت أعمالا مادية، وذلك

خاتمة

من خلال إلغاء هذه القرارات غير المشروعة من طرف الجهة الوصية إذا ما كانت مخالفة للقانون.

• أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال هيئات البلدية وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة المستوحاة من النموذج الرقابي الفرنسي، حيث نجد أن أغلب أساليب الرقابة قد طبقها المشرع الجزائري على كل البلديات والولايات، حيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين وتشمل الإقصاء، التوقيف، الإقالة، والرقابة على الأعمال وتشمل المصادقة، البطلان، الحل، فضلا عن الرقابة على الهيئة وتشمل الحل...

ومن خلال هذه النتائج نستخلص مجموعة من التوصيات المقترحة:

• ضرورة إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم علاقة السلطة المركزية الوصية بالبلدية، وإرسائها على أسس وقواعد جديدة تواكب تطور جهاز البلدية وتضمن استقلالها من أجل ممارسة مهامها ومنحها ضمانات قانونية أكبر تمكنها من الاضطلاع بمهام التنمية وإدارة الشؤون المحلية.

• يتعين على المشرع تفيد سلطة الوالي في الرقابة على المجلس الشعبي البلدي المنتخب من خلال منح المجلس صلاحية توقيف العضو محل لمتابعة الجزائية التي تحول دون مواصلة مهامه، وإقصائه إذا تعرض لإدانة جزائية أو إقالته إذا توفرت الأسباب التي نص عليها المشرع في قانون البلدية دون تدخل من الوالي، كما أنه يتعين سحب سلطة الإلغاء الإداري من يد الوالي وفرض آلية الإلغاء القضائي ضد مداوات المجلس الشعبي البلدي، وهنا يتعين السماح للوالي باعتباره ممثلا للسلطات المركزية رفع طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية المختصة مطالبا فيه إلغاء مداولة المجلس التي تخالف القانون لكونها باطلة بطلانا مطلقا أو نسبيا مع حق كل من له صفة ومصصلحة في الطعن فيها.

• تحقيق مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية وخاصة تلك الممارسة على الهيئة وذلك من خلال تقليص الحالات التي توجب فيها حل المجلس البلدي

• تفعيل حق المواطن في الاطلاع على أعمال البلدية ونشر وترسيخ ثقافة الاطلاع ووضع الضمانات الكافية لتجسيد الرقابة على البلدية.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب:

- 1- الشنطاوي علي خاطر، الادارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2000.
- 2- العاني علي حاتم عبد الحميد، اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- 3- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.
- 4- بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة على البلديات، الطبعة الأولى، دار الراية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 5- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 6- راضي ليلو مازن، القانون الإداري، دون طبعة، منشورات الأكاديمية للعربية، الدانمارك، 2008.
- 7- طاهر حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، التنظيم الإداري، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 8- عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 9- عوايدي عمار، دروس في القانون الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص160.
- 10- لباد ناصر، الأساي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2010.

ثانياً: المقالات:

- 1- بلجبل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 6.
- 2- بلغال بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مقال منشور بمجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، العدد الأول، أفريل 2014.
- 3- بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مقال منشور بمجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 1، مارس 2018.

قائمة المصادر والمراجع

- 4- بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06.
- 5- بن ورزق هشام، تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر، دراسة في إطار قوانين البلدية، مقال منشور بمجلة العلوم الاجتماعية، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، العدد 22، جوان 2016.
- 6- بوحانة ثابتي، مستقبل وآفاق استقلالية البلدية في الجزائر في ظل القانون 10-11، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، العدد 04، يناير 2012.
- 7- بوضياف عمار، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية التشريعيين الجزائري والتونسي، مقال منشور بمجلة الاجتهاد القضائي، الصادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 6، أفريل 2010، ص 17.
- 8- تياب نادية، مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان، بجاية، العدد 02، ديسمبر.
- 9- دبوشة فريد، الرقابة الوصائية على قرارات المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية رقم 10-11، مقال منشور بمجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، جامعة الجزائر 1، العدد 38، فبراير 2020.
- 10- رايس سامية، الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في التضامن الجزائري والتونسي، مقال منشور بمجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة تبسة، العدد 12، ديسمبر 2016.
- 11- زاوي أحمد، رحاب شادية، الوصاية الإدارية كاحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية، مقال منشور بمجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الصادرة عن كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 12، جانفي 2018.
- 12- شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية مقال منشور بحوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، الصادرة عن قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، العدد 13، ديسمبر 2015.
- 13- صالح عبد الناصر، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مقال منشور بمجلة دراسات في الوظيفة العامة الصادرة عن المركز الجامعي البيض، العدد 2، ديسمبر 2014.

قائمة المصادر والمراجع

- 14- غيتاوي عبد القادر، طواهرية أبو داود، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور بمجلة القانون والعلوم السياسية، الصادرة عن جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، العدد 07، جانفي 2018.
- 15- فلاك نور الدين، مستوى تبعية واستقلالية الجماعات المحلية وانعكاسات ذلك على التنمية المحلية، مقال منشور بمجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية السياسية، الصادرة عن جامعة محمد بوضياف المسيلة، العدد 7، سبتمبر 2017.
- 16- كشحة محمد الصالح، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مقال منشور بمجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن جامعة حمه لخضر بالوادي، الجزائر، العدد 16، جوان 2017.
- ثالثا: المذكرات والأطروحات الجامعية:
- أ- أطروحات الدكتوراه:
- 1- برازة وهيبة، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- 2- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 2005.
- ب- المذكرات:
- 1- مذكرات الماجستير:
- 1- بوتهلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10-11، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
- 2- بوشامي نجلاء، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08-90 أداة للديمقراطية، المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة 2017.
- 3- بوطيب ناصر، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2011.
- 4- بهي لطيفة، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.

قائمة المصادر والمراجع

- 5- حمدي مريم، دور الجامعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، 2015.
- 6- رزيق أميرة، حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2008-2009.
- 7- صالح عبد الناصر، الجامعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010.
- 8- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2012-2013.
- 9- فرحات اسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
- 10- كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011.
- 11- لعربي خديجة، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012-2013.
- 12- لعمرى زين الدين، الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال ومبدأ الوصاية الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016-2017.
- 13- ملياني صليحة، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والرقابية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2014-2015.
- 2- مذكرات الماستر:
- 1- حيلولي سمية، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2018-2019.
- 2- عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013-2013.

قائمة المصادر والمراجع

رابعاً: النصوص القانونية:

1- القوانين:

1- القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتضمن قانون البلدية الجريدة الرسمية العدد 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.

2- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 3 يوليو 2011.

2- الأوامر:

1- الأمر 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 08 في 18 جانفي 1967.

خامساً: المحاضرات:

1- بوضياف عمار، محاضرات في القانون الإداري، الأسس العامة للتنظيم الإداري، موجهة لطلبة الدراسات العليا، 2009-2010.

2- تياب نادية، محاضرات في القانون الإداري، موجهة لطلبة سنة أولى حقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014-2015.

3- ربوح ياسين، محاضرات في إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، موجهة لطلبة السنة الثالثة تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2016-2017.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
البسمة	
شكر و عرفان	
الإهداء	
مقدمة.....	1
الفصل الأول: الرقابة الوصائية رهن سن أركان اللامركزية	
المبحث الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية.....	7
المطلب الأول: تعريف اللامركزية وأركانها.....	7
الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.....	7
الفرع الثاني: أركان اللامركزية الإدارية.....	8
المطلب الثاني: صور اللامركزية الإدارية.....	12
الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية.....	12
الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية.....	13
المبحث الثاني: مفهوم الرقابة الوصائية.....	16
المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها.....	16
الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية.....	16
الفرع الثاني: خصائص الرقابة الوصائية.....	18
المطلب الثاني: أهداف الرقابة الوصائية.....	20
الفرع الأول: الأهداف الإدارية.....	20
الفرع الثاني: الأهداف السياسية.....	21
الفرع الثالث: الأهداف المالية.....	22
المطلب الثالث: التمييز الرقابة الوصائية عن المفاهيم المشابهة.....	22
الفرع الأول: تمييز بين الرقابة الوصائية والوصاية المدنية.....	23
الفرع الثاني: التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية.....	23
الفرع الثالث: التمييز بين الرقابة الوصائية ورقابة الإشراف الإداري.....	26
خلاصة الفصل.....	28

فهرس المحتويات

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

30.....	تمهيد
31.....	المبحث الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي وعلى المجلس كهيئة
31.....	المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
32.....	الفرع الأول: التوقيف
33.....	الفرع الثاني: الإقصاء
34.....	الفرع الثالث: الإقالة
35.....	المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
36.....	الفرع الأول: الحل
41.....	الفرع الثاني: الإيقاف
42.....	المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي
42.....	المطلب الأول: المصادقة
43.....	الفرع الأول: المصادقة الضمنية
44.....	الفرع الثاني: المصادقة الصريحة
45.....	المطلب الثاني: الإلغاء (البطلان)
46.....	الفرع الأول: البطلان المطلق
47.....	الفرع الثاني: البطلان النسبي
49.....	المطلب الثالث: الحلول
50.....	الفرع الأول: الحلول الإداري
51.....	الفرع الثاني: الحلول المالي
53.....	خلاصة الفصل
55.....	خاتمة
58.....	قائمة المصادر والمراجع
64.....	فهرس المحتويات

الملخص :

تعتبر البلدية من الهيئات الإدارية الإقليمية بالجزائر، وهذا ما أقره الدستور الجزائري لسنة 1996 بموجب المادة 15 منه، فهي الصورة المجسدة للبعد العملي اللامركزي، هدفها تلبية احتياجات السكان المحليين في ظل الاستقلالية (الممنوحة للمجلس البلدي، غير أن هذا الاستقلال مقيد وليس مطلقا، نظرا لخضوع البلدية لرقابة السلطة المركزية، وهذا بمناسبة أداء مهامها، حيث نجد المشرع الجزائري كرس نظام الرقابة الوصائية وذلك من خلال النص على مظاهر الرقابة الوصائية، والتي تمارس على أعضاء المجلس البلدي، حيث تأخذ عدة أشكال تتمثل في التوقيف والاقالة والاقصاء، كما تمارس أيضا على أعمال المجلس وذلك بإخضاعها إلى رقابة المصادقة أو الإلغاء، وأخيرا يمكن للسلطة المركزية التدخل والحلول محل الجهات البلدية، ولا تتوقف حدود الرقابة إلى هذا الجدل تمتد إلى إمكانية حل المجلس البلدي متى توفرت الشروط القانونية.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية- الرقابة الوصائية- البلدية

RESUME:

La commune est considérée comme l'un des organes administratifs tutélaires en Algérie. Cela a été approuvé par la constitution algérienne de 1996 en vertu de l'article 15. En effet, elle est, dans une certaine mesure, décentralisée, qui vise à répondre aux besoins de la population locale à travers l'autonomie accordée à l'Assemblée Municipale, toutefois cette autonomie est restreinte et non absolue en la soumission de la commune au contrôle du pouvoir central, à l'occasion de l'accomplissement de ses tâches. Aussi, le législateur algérien a consacré le système de tutelle en stipulant les aspects du contrôle de tutelle, qui est pratiqué sur les membres de l'Assemblée Municipale, par plusieurs formes qui consistent en la suspension, la révocation et l'exclusion. Elle est également exercée sur les travaux du conseil, en le soumettant au contrôle de l'approbation ou de l'annulation. Enfin l'autorité centrale peut intervenir et subroger les autorités municipales. Cependant les limites du contrôle ne s'appliquent pas à ce débat s'étendant à la possibilité de dissoudre l'Assemblée Municipale lorsque les conditions légales sont remplies.

Mots clés: décentralisation administrative - tutelle - contrôle municipal

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
صَلَّى عَلَى مُحَمَّدٍ
وَبَارَكُ فِيهِ وَسَلَّمَ