

جامعة أحمد دراية أدرار



كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

الرقابة الوصائية و آثارها على إستقلالية الجماعات المحلية

مذكرة ماستر في تخصص القانون الإداري.

تحت إشراف:

– الدكتور / مهداوي عبد القادر .

من إعداد الطالبين :

– قمومن رفيق .

– بوهيدل أنور .

أعضاء لجنة المناقشة :

- | | | |
|----------------|-------------------------|------------------------|
| رئيسا . | أستاذ محاضر جامعة أدرار | د. بن عومر محمد الصالح |
| مشرفا مقرررا . | أستاذ محاضر جامعة أدرار | د. مهداوي عبد القادر |
| عضوا مناقشا . | أستاذ محاضر جامعة أدرار | د. محمد علي |

تاريخ مناقشة المذكرة : 2019/05/29

الموسم الجامعي : 2019/2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكـر وعـرفان

نشكر الله عز وجل الذي أ نعم علينا يا بتمام هذا البحث
كما نتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذنا الكريم بتفضله علينا وذلك بقبوله
الإشراف على هذه المذكرة وعلى كل الاهتمام والرعاية التي غمرونا بها وعلى رحابة
صدره

وتفهمه، كما نشكره على كل النصائح والتوجيهات القيمة طيلة المدة المخصصة للبحث
وإلى كافة الأساتذة المشرفين، فلهم منا أطيب التحيات وازكي معاني العرفان.

والشكر و العرفان كذلك موصول للوالدين الكريمين على دعائهما لنا بالإستمرار و
للإخوة و الأخوات كل بسمه .

والى زملاء الدراسة خاصة طلبة الماستر دفعة قسم الحقوق تخصص قانون إداري .

المقدمة :

إن من بين الموضوعات الهامة التي تعالجها دراسة مبادئ القانون الإداري نظرية أو فكرة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، و تسليط الضوء على دراسة تلك النظرية يؤثر في الواقع على كل موضوعات القانون الإداري نظرا لصلة ذلك بكل أجزاء هذا القانون.

و الأصل أن فكرة الوصاية الإدارية وضعت لتنظيم العلاقة القانونية السائدة بين جهات الإدارة المركزية في الدولة من جهة والأشخاص القانونية الإدارية اللامركزية من جهة أخرى ، على أساس أن تطور أساليب تنظيم الإدارة الحكومية نتيجة لعوامل سياسية واقتصادية وفنية وعملية، أدى بمعظم الدول إلى الأخذ بالنظام الإداري اللامركزي سواء في صورته الإقليمية أو المصلحية فظهرت أشخاص قانونية عامة أخرى إلى جانب الدولة منحها المشرع قدرا من الاستقلال المالي والإداري في إدارة شؤونها ، ثم أخضعها إلى نوع من الإشراف تمارسه عليها هيئات الإدارة المركزية، وهو ما يعرف لدى فقهاء القانون الإداري بالوصاية الإدارية- الرقابة الإدارية - وهي رقابة مشروطة لا تمارس إلا في حدود ما تقتضي به نصوص القانون .

و نجد أن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة للهيئات اللامركزية (الولاية و البلدية) كما أنهما يعتبران دعامتين للدولة في تنمية الاقتصاد الوطني و توحيد السياسات العامة المسطرة من قبل الدولة، و من أجل ذلك منحها المشرع الشخصية المعنوية و الذمة المالية و تمتعها بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها.

و حتى تقوم هذه الهيئات بدورها بفاعلية لا بد أن تخضع لرقابة تقيدها و تحدد اختصاصاتها و تشرف عليها و تتمثل هذه الرقابة في الوصاية الإدارية و قد لاقى موضوع تحديد مفهوم الوصاية الإدارية جدلا كبيرا بين فقهاء القانون الإداري و ذلك لوجود أنظمة رقابية شبيهة بالوصاية الإدارية، و كذلك لارتباط الرقابة الوصائية بجملة من المحددات الإدارية و القانونية و السياسية، لذا نجد اختلاف كبير بين الفقهاء بخصوص التسمية الأصح للوصاية الإدارية لأن كل فقيه ينظر إليها من زاوية اختصاصه.

و تمارس هذه الوصاية من جهة مختصة و هي السلطة المركزية و هي رقابة اقرها القانون للسلطة المركزية و تتميز هذه الرقابة بأنها رقابة مشروعة، أي لا يمكن أن تباشر إلا بوجود نص قانوني يقرر هذه الرقابة، و تمارس على أعضاء المجالس المحلية و أعمالها و مداولاتها، ونظرا لأهمية الوصاية الإدارية و تأثيرها في العملية الإدارية على المستويين المركزي و المحلي و كذا تطور مفهومها و أهدافها، و ذلك من الانتقال من مرحلة معالجة الانحراف و محاولة القضاء عليه إلى مرحلة تحقيق الفاعلية و الملائمة و السرعة.

أسباب اختيار هذا الموضوع منها الذاتية و منها الموضوعية وهي:

- الدوافع - الذاتية : تنطلق من الاهتمام الشخصي بموضوع الجماعات المحلية باعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة الحكم و تنمية البلاد من كافة المجالات ، و انطلاقا من قناعة أن أي تطوير أو تحدي داخل الدولة لا بد أن يكون منطلقه من القاعدة.

- الدوافع الموضوعية: تنبع من كون موضوع الجماعات المحلية يطرح إشكالية لها امتدادا للبلدية وأحيانا أخرى بالولاية، حيث القوانين المتعلقة بالبلدية والولاية الصادرة منذ الاستقلال إلى الآن دائما تعطي سلطة التسيير للهيئات المحلية مع عدم وجود توازن في السلطات بين تلك الهيئات، ممثلة في الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا المجلس الشعبي الولائي والبلدي، وهو ما دفعنا لدراسة القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية الجديدة دون إغفال القوانين السابقة المتعلقة بهما والعديد من القوانين التي أعطت سلطات للجماعات المحلية. كما أن أكبر عائق يقف أمام التسيير المحلي هو موضوع توفير الموارد المالية للجماعات المحلية، لأن درجة استقلالية الجماعات المحلية وتقييم قدرتها على العمل المحلي بكل حرية يتوقف على أمرين هما وجود مجلس محلي منتخب وأيضا توفر الموارد المالية الكافية لتحقيق التنمية المحلية وتغطية أعباء تسييرها، وكذا للمحافظة على أملاكها وترقيتها .

و انطلاقا مما سبق فإن الإشكالية التي يحتويها هذا البحث هي : ما مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلال على الجماعات المحلية ؟

- أهمية الدراسة : لأن الموضوع الذي سنتصب عليه الدراسة يتعلق بالجانب الإداري والقانوني من سلطات الجماعات المحلية، وبالتالي تكمن أهمية الدراسة والحاجة إليها في أن أيّ برنامج أو مخطط وتوجيهات مركزية لابد أن تتجسد على المستوى المحلي و إلا كانت غير ذات جدوى، وبالتالي يجب أبراز دور الجماعات المحلية في تحقيق برامجها ومخططاتها التنموية على المستوى المحلي بكل استقلالية.

و للإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا الأسلوب التحليلي في معظم الأحيان و الأسلوب الوصفي عندما لا يحتاج الأمر إلى توضيح و تحليل و كذا الأسلوب المقارن لتوضيح الفكرة أكثر.

و قد قسمنا هذا البحث إلى فصلين حيث تضمن الفصل الأول : مبحثين، المبحث الأول تناولنا فيه ماهية الوصاية الإدارية و المبحث الثاني يتمثل في نماذج الوصايا الإدارية على الهيئات المحلية.

أما فيما يتعلق بالفصل الثاني : بعنوان الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في الجزائر و آثارها عليها قسمناه إلى مبحثين المبحث الأول آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية المبحث الثاني آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية .

الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية.

المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

الفرع الثاني: تحليل عناصر الوصاية الإدارية

المطلب الثاني: خصائص وأهداف الوصاية الإدارية

الفرع الأول: خصائص الوصاية الإدارية

الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية

المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المتشابهة

الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

المبحث الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.

المطلب الأول: النموذج الفرنسي في الرقابة الوصائية .

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات الحلية

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية

المطلب الثاني: النموذج الإنجليزي في الرقابة الوصائية .

المطلب الثالث: النموذج المصري في الرقابة الوصائية .

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في الجزائر و آثارها عليها .

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية .

المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية .

الفرع الأول: الإقالة .

- الفرع الثاني: التوقيف .
- الفرع الثالث: الإقصاء .
- المطلب الثاني: الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية .
- الفرع الأول: أسباب الحل .
- الفرع الثاني: أحكام حل المجالس المحلية .
- المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال أعضاء المجالس المحلية .
- الفرع الأول : الرقابة على الأعمال الإيجابية .
- الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية .
- المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية .
- المطلب الأول: آثار الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية .
- الفرع الأول : أثر سلطة الإقالة .
- الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف.
- الفرع الثالث :أثر سلطة الإقصاء.
- المطلب الثاني:آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية .
- الفرع الأول:أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين .
- الفرع الثاني:أثر سلطة الحل على التنمية المحلية.
- المطلب الثالث: آثار الرقابة الوصائية على أعمال أعضاء المجالس المحلية .
- الفرع الأول : أثر سلطة التصديق والإلغاء .
- الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على أداء المجالس المحلية .

الخاتمة

قائمة الكلمات المفتاحية :

- ج : الجزء .
ج ر : الجريدة الرسمية .
د : الدكتور .
د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية .
س : السنة .
ط : الطبعة .
د ط : نسخة دون طبعة .
ع : العدد .
ص : الصفحة .
ف : الفقرة .
ق م ج : القانون المدني الجزائري .
ق م م : القانون المدني المصري .
ق ا م ا : قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .
ق ب : قانون البلدية .
ق و : قانون الولاية .
ق ع : قانون عضوي .
م ج ع ق ا : المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية .

الفصل الأول : ماهية الوصاية الإدارية

تقتضي اللامركزية الإقليمية قيام هيئات لامركزية تتمتع بالاستقلال الذاتي مستمد من القانون، و الأصل أن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال في القيام بصلاحياتها، و الاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية و ذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية و حفاظا على المصلحة العامة، و يصطلح على هذا النوع من الرقابة بالوصاية الإدارية التي تعتبر عنصر من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية و لا وصاية بدون لامركزية.

و لقد اختلف الفقهاء في تحديد تعريف جامع مانع للوصاية الإدارية لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية اختصاصه، و في محاولة منا لتوضيح ماهية هذه الوصاية الإدارية و يجب علينا التطرق إلى تحديد ماهيتها في المبحث الأول و إعطاء بعض نماذجها في الإدارة المحلية في المبحث الثاني.

- 1 المبحث الأول : ماهية الوصاية الإدارية.

- 2 المبحث الثاني : نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.

المبحث الأول : ماهية الوصاية الإدارية

إن موضوع تحديد الوصاية الإدارية يأخذ جدلا و إشكالا كبيرا بين فقهاء القانون الإداري لارتباط الرقابة الإدارية الوصائية بجملة من المحددات الإدارية القانونية و السياسية، و لذلك بات من الصعب إيجاد مفهوم واحد متفق عليه.

كما أن مصطلح و مفهوم الوصاية الإدارية قد يجد لها شبيها مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون و لذلك اقتضت الدراسة التطرق إلى تحديد مفهوم الوصاية الإدارية في المطلب الأول و تحديد خصائصها و أهدافها في المطلب الثاني مع تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها في المطلب الثالث.

المطلب الأول : مفهوم الوصاية الإدارية:

الفرع الأول : تعريف الوصاية الإدارية:

إن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر (رابطة أو علاقة) حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا في النظام الإداري في الدولة ومن ثمة ففكرة الوصاية الإدارية تعتبر فكرة قانونية رسمية بحتة (01)

ويمكن تعريفها أيضا بأنها مجموع السلطات المحددة التي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص و أعمال الهيئات المحلية قصد تحقيق المصلحة العامة (02) غير أن هذا التعريف جاء عاما، إذ أنه لم يحدد الجهة القائمة بالرقابة لذا فهو يشير للرقابة بمفهومها العام والذي يشمل الوصاية الإدارية.

كما عرفها الأستاذ الدكتور عبد المجيد فياض على أنها:

"مجموع السلطات المحددة التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص و أعضاء الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة."

ويؤخذ على هذا التعريف تعميمه لفكرة السلطات وعدم تحديده للمقصود منها إذ أن مثل هذا التعميم قد يولد الغموض وما ينجر عن هذا الأخير من إفراغ للوصاية من مضمونها باستغلال الجهات المركزية كامل سلطاته نتيجة عدم تحديدها وحصرها إضافة إلى غموض فكرة المصلحة العامة وعدم تحديدها الأمر الذي قد تتعسف من خلاله الجهات المركزية (03)

(1) عمار عوابدي، المبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، للمؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984 ، ص 266

(2) أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الليبرالية الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985 ، ص 23

(3) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010 ، ص 95

كما عرف الدكتور ماجد راغب الحلو ، الوصاية الإدارية : على انه يسمح نظام اللامركزية الإدارية، للسلطات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية، غير أن هناك نوع من الرقابة أو الإشراف تمارسها عليها السلطة المركزية ضمانا لوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة ، يطلق عليها نظام الوصاية الإدارية.

و تعتبر الوصاية عنصرا أساسيا للامركزية الإدارية و رقابة السلطة المركزية أي الوصاية الإدارية على كل من عمال السلطة اللامركزية وأعمالها.

ويمكن تعريفها أيضا على أنها الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة على تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاطات التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها ومقارنة معادلات التنفيذ ومستويات الخطة الموضوعة ، و الكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل على منع وقوعها إن أمكن .

فيما يعرفها الدكتور عدنان عمر و على أنها " مجموعة الإجراءات الإدارية المحددة قانونا لسلطة إدارية عليا مركزية كانت أو لامركزية على أشخاص و أعمال الهيئات اللامركزية قصد حماية المشروعية والصالح العام "

ويعاب على هذا التعريف أيضا قصوره بسبب إغفاله لتحديد صور وأشكال تلك الإجراءات الإدارية مع غموض فكرة الصالح العام الوارد فيه ، وعدم تحديدها إن كانت تصب في الرصيد المحلي أو الوطني. (01)

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011 ، ص 261

وفي تعريف آخر للدكتور عادل محمود حلمي مفاده أن الرقابة الوصائية الإدارية هي "مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل و تعنت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضهما مع المصلحة العامة."

وما يعاب على هذا التعريف هو تركيزه على شكل واحد من أشكال الرقابة الإدارية الوصائية وهو الرقابة مع الأعمال و إغفاله لباقي الأشكال والصور الأخرى. (01)

ويمكن تعريفها أيضا : على أنها رقابة المشروعية أو الملائمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقيه بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص و الأعمال. (02)

و يمكن تعريف الوصاية الإدارية على وجه الخصوص بأنها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات المحلية و أعمالهم قصد حماية المصلحة العامة .

وفي هذا التعريف يستلزم تمييز الوصاية الإدارية على شكل آخر من الرقابة الإدارية ألا وهي الرقابة التسلسلية أو السلطة التسلسلية لأن أشكال الرقابة يتعلقان بسلطات مختلفة. (03)

(1) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 96

(2) حسين عبد العال مُجد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري (دراسة تطبيقية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004 ، ص 45

(3) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1990 ، ص 80

فالرقابة التسلسلية تجري ضمن إدارة مركزية أو لامركزية بين سلطة عليا وسلطة تابعة لها. وتجري أساسا ضمن الإدارة المركزية أو اللامركزية بين سلطة الوصاية وبين سلطة لامركزية ومثال ذلك الرقابة الممارسة من قبل وزير الداخلية اتجاه مداوالات المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي كما أن كل من شكلي الرقابة يتفاوت فالسلطة التسلسلية تتضمن إمكانيات إعطاء أوامر إلزامية للسلطة التابعة لها أما سلطة الوصاية فلا تحتوي على هذه النتيجة لان الهيئات الخاضعة للوصاية تتمتع باستقلال عضوي ووظيفي يجب على سلطة المراقبة احترامه .

كما أن الوصاية الإدارية واعتبارها فكرة قانونية أي أن تحديد نطاقها ووسائل إجرائها والسلطات الإدارية التي تمارسها لا بد أن تتم بواسطة القوانين وتشريعات النصوص المتصلة بالنظام الإداري في الدولة لاسيما التشريعات والقوانين التي تتناول الهيئات المحلية من حيث الإنشاء والتنظيم ومثل ذلك قانون البلدية والولاية.

و في الأخير نستنتج تعريفا للوصاية الإدارية " :الوصايا الإدارية هي عبارة عن رقابة يقرها القانون للسلطة المركزية العليا على الهيئات الإدارية لامركزية قصد حماية المصلحة العامة." و من خلال هذا التعريف نستطيع أن نضع مجموعة من عناصر الوصاية الإدارية و تحليلها.

الفرع الثاني : تحليل عناصر الوصاية الإدارية

لإبراز عناصر الوصاية الإدارية وجب علينا التطرق إلى ما يلي:

- الوصاية الإدارية كرقابة : حيث بيننا المفهوم اللغوي والاصطلاحي للرقابة.

- الوصاية الإدارية باعتبارها رقابة من سلطة مركزية على هيئات اللامركزية : وجب علينا

التعريف على تعريف المركزية وتعريف اللامركزية وذكر مفهوم المصلحة العامة وعليه نذكر هذه

العناصر بالتفصيل التالي:

أولا : مفهوم الرقابة

1- / التعريف اللغوي للرقابة :

معنى الرقابة في معاجم اللغة العربية فيما يلي: راقب ، يرُقُبُ، رُقُوبًا، رقابة أي حرس /انتظر / حاذر /رصد .

وجاء معنى الرقابة في معاجم اللغة الفرنسية "CONTROLE" ويقابلها في معاجم اللغة الانجليزية CONTROL ، ويرى بعض الفقهاء أن أصل كلمة رقابة باللغة الفرنسية والانجليزية تعود إلى اللغة اللاتينية والتي تنقسم فيها الكلمة إلى قسمين وهما:

CONTRE وتعني مواجهة و ROLL تعني السجل والقائمة .

و هي الوظيفة التي كانت تطلق على القوائم التي كانت تتضمن بعض الأسماء التي بموجبها التحقق من جدية الأسماء الواردة في قائمة أخرى. (01)

2- / التعريف الاصطلاحي للرقابة:

هناك عدة تعاريف للرقابة حيث أن كل فقيه يعرفها حسب زاوية تخصصه لذلك يصعب إيجاد معنى جامع للرقابة فمنهم من يعرفها انطلاقا من الجانب المالي والمحاسبي والبعض يعرفها من منظور رقابة الأداء وآخرون من جانب زاوية الأعمال ونظرا لاختلاف الفقهاء في تعريف الرقابة حيث أن كل فقيه يعرف الرقابة حسب تخصصه فإنه من الأجدر بنا أن نقدم جملة من التعريفات الفقهية في محاولة لإيجاد معنى اصطلاحى جامع للرقابة.

(1) الهدى قاموس عربي-عربي، طبعة مزيدة و منقحة مع ملحق -مقارنة العماد في الفصل بين الضاء و الضاد، دار الهدى، الجزائر.

فقد عرفها الدكتور مُجَّد علي الخلايلة " يقصد بالرقابة الإدارية أن تمارس السلطة التنفيذية بعض السلطات في مواجهة الهيئات المحلية وبالوسائل التي يحددها القانون وذلك من أجل التأكد من سلامة أداء هذه الهيئات المحلية وبالوسائل التي يحددها القانون وذلك من أجل التأكد من سلامة أداء هذه الهيئات لاختصاصاتها القانونية وللحيلولة دون أن تتعدى حدودها القانونية (1)

وعرفها البعض الآخر بأنها وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة وفي الوقت المحدد (2)

ويعرفها الفقيه فايول على أنها التحقق من أن ما حدث أو يحدث يطابق الخطة المقررة والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة (3)

وعرفها الدكتور مُجَّد وليد العبادة بان حجم الرقابة التي تفرضها السلطة المركزية على المجالس المحلية لا تمكن هذه المجالس من ممارسة الاختصاصات الممنوحة لها بجرية كافية .

ومهما كان مثار الاختلاف حول تعريف الرقابة إلا أن الجميع قد اتفقت كلمتهم على العناصر الرئيسة للرقابة وهي:

- ضرورة تحديد الأهداف ووضع المعايير.
- ضرورة متابعة وقياس الأداء الفعلي وفق المعايير الموضوعية.
- ضرورة تحليل الانحرافات وتقصي أسبابها.

ومما سبق لنا فإن الرقابة هي عمل علاجي لثغرات العمل ، ولا يجب أن تكون أداة صيد للأخطاء لمحاسبة مرتكبيها بقدر ما تقتضي إلى تقويم العمل ومحاولة انجازه بدقة وسرعة. (4)

(1) مُجَّد علي الخلايلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2009 ، ص 231

(2) ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة للنشر، القاهرة، 2007 ، ص 437

(3) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 91

(4) مُجَّد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1998 ، ص 35

ثانيا : رقابة من سلطة مركزية عليا على هيئات لامركزية

إن التنظيم الإداري للدول قائم على المزج والخلط بين كل من المركزية واللامركزية وفقا لظروفها وهذا التنظيم من الطبيعي أن لا يكون ثابت بل يتغير تبعا ومراعاة للظروف والمعطيات السائدة بالدول والأنظمة في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فالتنظيم الإداري وفقا لصورته الإدارية هو الاعتماد على المركزية واللامركزية وهو حصر الوظيفة الإدارية بيد الحكومة المركزية أو توزيعها بين هذه الهيئات وبين هيئات محلية (1)

01- / تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية لغة التوحيد والتجمع و التركيز حول نقطة مركزية معينة (2) يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها : قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من هيئات أخرى فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة (3) كما يعرفها الدكتور مُجَّد الصغير بعلي على أنها " هي جمع الوظيفة الإدارية وخصوصها بيد شخص معنوي عام واحد وهي الدولة، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري و إن تعودت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية." ومن هذا التعريف يتضح لنا انه ينطبق على الصورة المطلقة والأولية للنظام المركزي أي التركيز الإداري حيث اضطرت الدولة لاحقا بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة المناسبة للمواطنين إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم للقيام ببعض الأنشطة الإدارية لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية وهو ما يتجلى في الصورة المتطورة للنظام المركزي أي عدم التركيز الإداري (4)

(1) جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998 ، ص11

(2) فريدة قصير مزباني، الجزء الأول، مطبعة صخري، طبعة 2011 ، ص 108

(3) سليمان مُجَّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبوعة عين شمس، مصر، 1989 ، ص 55

(4) مُجَّد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002 ، ص 45

02- / تعريف اللامركزية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة ومن هن يتبنى لنا أن النظام المركزي يقابلها تماما النظام اللامركزية إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني على توزيعها (1) كما تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوب من أساليب الإدارة يتم فيه توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وموظفيها وبين مؤسسات وهيئات لها قدر كبير من الاستقلالية في ممارسة صلاحياتها وسلطاته في الدائرة المرسومة لها تحت إشراف وتوجيه ورقابة السلطة المركزية، وهنا يعني أن اللامركزية الإدارية هي أسلوب إداري وليس صورة من الحكم، كما أنها تقوم على توزيع الصلاحيات والاختصاصات الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية متنقلة وغابا ما تكون هذه الهيئات منتخبة (2)

كما يمكن تعريف النظام الإداري اللامركزية بأنه ذلك النظام الذي يقوم ويستند على أساس تفتيت وتوزيع السلطات الوظيفية الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية (الحكومة) من جهة وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني - موضوعي - مصلحي - من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائبية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية، ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وإنجازها (3)

(1) عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة معدلة و منقحة وفقا لأحدث التشريعات و القرارات الإدارية، جسور للنشر و التوزيع، طبعة ثالثة ، 2013 ، ص 170

(2) عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 16

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 ، ص

03- / حماية المصلحة العامة

يرى الأستاذ فالين WALINE أن فكرة المنفعة العامة أو المصلحة العامة هي المحور الذي تدور حوله قواعد القانون الإداري ، وتدعو الأساس الذي يبرر وجود قواعد القانون الإداري الاستثنائية والغير مألوفة ضمن قواعد القانون الخاص ، ويعد المعيار الذي يحدد الطبيعة الإدارية للنشاط الإداري والمعيار الذي يحدد نطاق تطبيق القانون الإداري ومجال اختصاص الفضاء الإداري (1)

كما ظل مناصرو مدرسة المرفق العام يدافعون عن وجهة نظرهم وذهبوا من زاوية أخرى يبرزون أهمية هذه الفكرة ، فقالوا أن المرافق العامة وان تنوع نشاطها بين مرافق إدارية وأخرى اقتصادية، إلا أن الهدف يظل واحد في كلا النوعين وهو تحقيق المصلحة العامة على حد قول الفقيه مارسيل فالين غير أن الفقه يكاد يجمع أن المرفق الاقتصادي وان كانت ترمي إلى تحقيق مصلحة عامة ، غير أنه ومع ذلك لا ينبغي إخضاعها لقواعد القانون الإداري.

فطبيعة نشاط المؤسسات الاقتصادية تفرض عليها أن تنزل إلى مرتبة الأفراد وتتعامل معهم في إطار قواعد القانون الخاص (المدني أو التجاري) ومن ثم ليس هناك أدنى ضرورة لإخضاع نشاطها وهذا لأحكام وقواعد استثنائية.

وقد عيب على هذا المعيار الجديد أن هدف المصلحة العامة هدف يتسم بالإطلاق والمرونة ، ورغم ذلك إلا أن القضاء الفرنسي لم يهجره تماما بل استند إليه في بعض قراراته، ونذكر منها القرار الصادر عن مجلس الدولة بشأن بلدية منسجور.

وتتمثل وقائع هذه القضية في أن قاصر حاول الصعود على عمود كهربائي بجانب كنيسة فتسبب له أضرار نتج عنه عاهة مستديمة ، فقض مجلس الدولة في الدعوى أن الكنيسة مملوكة لبلدية منسجور وانه بالرغم من أن الكنائس مرافق مخصصة للعبادة فإنها مستقلة عن الدولة، وأن أم والهات تفضل مرصودة وموقوفة لخدمة القائمين بالشعائر التعبدية وان صيانة هذه المباني واجب ينبغي أن يقطع على المرفق العام لاتصال هذا الأمر بالرفق العام (2)

(1) فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 81

(2) عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 134

كما يقصد بالمصلحة العامة أو المنفعة العامة في صورتها العامة:

"هي سد حاجات عمومية أو تقديم خدمات للمواطنين وقد تكون هذه المصلحة مادية كتزويد الماء والكهرباء وتوفير وسائل المواصلات وتقديم المساعدات الاجتماعية وقد تكون خدمات أو حاجات معنوية تحقق النفع للمواطنين بطريقة غير مباشرة كما هو الشأن بالنسبة للمنفعة العمومية التي تحققها على سبيل المثال مرافق الأمن والدفاع" (1)

ويرى الدكتور **مُحَمَّد الصغير بعلي** على أنه : يرجع مبرر وسبب قيام النظام اللامركزية إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان الإقليم أو جهة معينة من الدولة وتختلف عن الاحتياجات والمصالح الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.

وان اعتراف القانون واعتماده بهذا التمايز الموجود حقيقة بين المصالح المحلية والمصالح الوطنية يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية للهيئات المحلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها (2)

(1) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010 ، ص 194

(2) مُحَمَّد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 44

المطلب الثاني : خصائص وأهداف الوصاية الإدارية

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص و الأهداف نعرضها فيما يلي :

الفرع الأول : خصائص الوصاية الإدارية

للوصاية الإدارية جملة من الخصائص تميزها عن باقي الأنظمة (الرقابية) المشابهة لها ومن ابرز هذه الخصائص هو أنها رقابة ذات طبيعة إدارية وبأنها رقابة استثنائية وخارجية.

أولا : الرقابة الوصائية رقابة ذات طبيعة إدارية

إن الرقابة على الهيئات اللامركزية تكون من قبل جهة إدارية متخصصة، تتمثل هذه الجهة في الإدارة المركزية، وتتجلى هذه الرقابة في شكل قرارات إدارية تصدرها الإدارة المركزية تتضمن المصادقة على القرارات وأعمال الهيئات اللامركزية أو إلغائها. كما يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية وذلك عن طريق التظلم الرئاسي أو الطعن القضائي أمام القضاء الإداري ويطالبون بإلغاء قرارات هيئة الرقابة أو بالتعويض عن الأضرار التي تسببها هذه القرارات.

ثانيا : الرقابة الوصائية رقابة استثنائية

القاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) و تمارس أعمالها وتصرفاتها وفق هذا الأمر لكن هذا الاستقلال ليس مطلقا .فالمشرع قيده بضرورة خضوع نشاط هذه الهيئات لرقابة الإدارة المركزية وهذا هو الاستثناء وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من يوضحها ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية وقد ينجر عن هذا الأمر ما يلي (01)

01- / لا وصاية إدارية إلا بنص قانوني

لا تمارس الوصاية الإدارية إلا بنص يقرها صراحة وفي الحدود والوسائل التي يقرها القانون وذلك على أساس استقلال الهيئات المشمولة بالرقابة مما يمنع معه بتقييد هذا الاستقلال إلا بنص صريح من المشرع فهو وحده الذي يملك النص على بعض القيود على الاستقلال المذكور.

و يكون النص القانوني الذي يعد أساسا لهذا الاستثناء إما نص قانونيا عادي صادر عن السلطة التشريعية أو نصا قانونيا في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية.

ولكن نشير هنا إلا أنه يتوجب أن يكون النص متمتعا بذات القيمة القانونية التي تكرر الأصل العام، وذلك احتراماً لمبدأ الترتيبية القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية (1)

02- / قاعدة التفسير الضيق للنصوص القانونية

إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصايا الإدارية، طالما أنها تؤدي إلا أنها تؤدي إلى الخروج على الأصل العام، فإنها تخضع لقاعد التفسير الضيق بحيث لا يمكن تأويل تلك النصوص لما لا تتحمل، ويتوجب تفسيرها دوماً وفق الإرادة الصريحة للمشرع وعدم وضع قيود على استقلال الهيئات اللامركزية لم يردّها واضع النص القانوني

و عليه لا يمكن الاستناد إلى الإرادة الضمنية للمشرع وتحميل النص ملاً يحتمل. (2)

(1) علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة و النشر، الأردن، 2002 ، ص 45

(2) عمار عوابدي، مبدأ التدرج في فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 246

03- / عدم جواز تدخل الهيئات المركزية في شؤون الهيئات المحلية

لا يجوز للشخص اللامركزية أن يتنازل لجهة الرقابة ولو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً وذلك على أساس أن هذا التنازل عن اختصاصه يخالف القانون الذي يأخذ باللامركزية الإدارية من أجل تحقيق مصلحة الدولة وليس فقط من أجل تحقيق مصلحة الهيئات اللامركزية.

04- / عدم جواز حلول السلطات الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية

وبذلك لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها في الحالات التي يشترط القانون ضرورة الحصول على مصادقة السلطات الوصية، فهذه السلطات إما أن تصادق أولاً تصادق على التصرفات الصادرة من السلطات اللامركزية، دون محاولة التعديل لأن أي محاولة للتعديل تعتبر حلولاً من قبل السلطات الوصية وهذا مخالف لنظام الوصاية (1)

05- / نفاذ وسريان قرارات السلطات اللامركزية من تاريخ صدورها

إن نفاذ وسريان القرارات الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة من السلطات الإدارية اللامركزية المختصة أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها بين هذه السلطات الإدارية اللامركزية لا من تاريخ المصادقة عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية الوصية وفي الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة المصادقة من هذه السلطات الأخيرة (2)

(1) عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 246

(2) عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 246

ثالثا : الرقابة الوصائية رقابة خارجية

تعتبر الرقابة الوصائية رقابة خارجية ذلك لأنها تكون بين شخصيين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، فهي لا داخل الشخص المعنوي الواحد ، وإنما تكون خارجة ومتنقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخليا كما سنرى لاحقا. (1)

الفرع 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 تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها بل تتجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة (2)

يمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصايا وهي كالتالي:

أولا : الأهداف السياسية : ويمكن تلخيصها في ما يلي :

-الحفاظ على الوحدة السياسية ، وذلك بضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، وبالتالي فدور الوصايا الإدارية هنا هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة وجعل هذه الجماعات تعمل من اجل المصلحة العامة للدولة الواحدة.

-التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها وهذا ما يعرف بمبدأ المشروعية (3)

(1) عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 246

(2) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دون طبعة، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتب دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1988 ، ص222

(3) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الثالثة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976 ،

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

- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها، أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهنا تصبح الرقابة الوصائية أداة ضرورية تستخدم لضمان المصالح المحلية للأفراد (1)

ثانيا : الأهداف الإدارية

إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض المارد تحقيقه منها في الجانب الإداري نجدها تبغى مجموعة من الأهداف نذكر منها:

- كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.

- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.

- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية كما قلنا سابقا فإن الاستقلال التي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارسة مهامها ليس مطلقا، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية لوحدة الدولة إداريا وسياسيا وذلك يمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة ، وبالتالي تستهدف الوصايا الإدارية إلى عدم تفكيك الدولة (2)

(1) Jean riviرو، droit administratif، 9ème édition، Dalloz، paris، 1980،p 325.

(2) هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية :الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص 145

-تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاءة وفي هذا المجال يرى الأستاذان لاروك وماسبيول أنه على الدولة التحقق من الحصول الأفراد على أفضل الخدمات بالمرافق المحلية (1) -الوقوف على المشاكل والمعوقات التي تواجه الأجهزة الإدارية اللامركزية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل و إزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها في أحسن الظروف والأحوال.

-التحقق من تنفيذ الخطط والسياسيات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر عدد ممكن من الكفاءة والفعالية وكذا الحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة، فالرقابة الوصائية تعمل على التنسيق بين السياسات المحلية والسياسة العامة للدولة من جهة وعلى التنسيق بين السياسات المحلية فيما بينها من جهة ثانية وكلها تصب في قالب الحفاظ على الدولة (2).

Maspitiol et Lorque. Tutelle administratif, Dalloz, Paris, 1930, p 15.(01)

(02) مُجّد محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003 ، ص11

ثالثا : الأهداف المالية

تمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي وهذا الاستقلال ليس مطلقا على غرار الاستقلال الإداري وإنما برقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية لتحقيقها في الجانب المالي:

-التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من اجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات وكذا عدم تجاوز الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية فلا بد أن إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام.

-عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها (1)

-إن الهدف من فرض الوصاية على جهة معينة يتبني جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك أخضع كل هيكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة ، والى جانب هذا وذاك فإن الوصاية الإدارية قد تحقق في بعض الحالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية فقد تضمن هذه الرقابة أن تفي الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم عن التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية. (2)

المطلب الثالث : تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المتشابهة

إن مصطلح ومفهوم 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 نحاول أن نفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية، ثم نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري.

(1) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 24
(2) عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، ماي 2009، ص 17

الفرع الأول : تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

يعتمد بعض الفقهاء مصطلح " الرقابة الإدارية " [Le contrôle administratif] مبتعدين بذلك عن مصطلح " الوصاية الإدارية " [La tutelle administrative] حيث يرون أن هذه التسمية لا تعبر عن المقصود بها للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصاية الموجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، لأن الهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، وهي بذلك مؤهلة لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح (الوصاية الإدارية) على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغاير، مثل العقود الإدارية، والمسؤولية الإدارية، وغيرها من المفاهيم وبما أن مصطلح الوصاية هي 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:

إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزية سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية) أو مرفق مستقل لأن هذه الهيئات جميعا كما رأينا واستنادا إلى المادة 18 من القانون المدني تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بيدها دون الرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية لحماية المصالح العامة ومحاولة بعث شق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا المحور بدى واضحا في تعريف الفقه لنظام الوصاية الإدارية (1).

(1) مُجَد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 21

وطبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعنى (القاصر) وكان كامل الأهلية فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وان كنا من حيث الشكل نلاحظ شخص قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص باسم ولمصلحة شخص آخر.

كما يمارس الوصي في المجال المدني أعماله باسم ولحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عليه، بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل (1) ونجد التصرفات الناشئة في نظام الوصايا المدنية تنصرف إلى حماية مال قاصر، بينما في الوصايا الإدارية فالهدف منها هو حماية المال العام (2)

الفرع الثاني : تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولا، حيث تعرف بأنها "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة (3)

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواحي أبرزها:

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 198

(2) عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 98

(3) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 74

أولاً : من حيث أداة ممارسة الرقابة

إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية) يجب أن تكون منصوصا عليها قانونيا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى إثبات سلطة الإشراف وبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك أنه " لا وصاية دون نص " وهذا خلافا للرقابة الرئاسية لا تحتاج ممارستها إلى نص قانوني فهي تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية كما بينا ويحدث علاقة من التبعية وهو ما أكدته نصوص الوظيفة العمومية .

ثانيا : من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها، كما انه يراقب هذا التنفيذ أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن لسلطة الوصاية من حيث الأصل فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية.

ثالثا : من حيث الطعن

لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإدارية بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن تعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار أوامر و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية.

رابعا : من حيث قواعد المسئول

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوسين لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وانه له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل (01)

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص178-179

الفرع الثالث : التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري، حيث يقصد به مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانون أو لائح، والتعيين والتأديب أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية .

من خلال التعريف يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسئولة على حسن سير و انتظام المرافق التي تنشئها، دون الحاجة إلى قانون يقرر لها هذه الرقابة(1) .

فبالرغم من تباين المفهوم إلا أن الفقه الفرنسي والمصري لا يفرقان بينهما فيستعمل لفظ الإشراف للدلالة على معنى الوصاية التي لها صفة استثنائية، وعليه ومن كل ما سبق نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، من حيث الأهداف المبتغاة منهما ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين (2) .

(1) عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل الدكتوراه: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الثقافة، جامعة عين شمس، ص 150

(2) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 57

المبحث الثاني : نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.

تفاوتت درجات الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية، حيث نجد أنها تأخذ عدة نماذج و تختلف من دولة على أخرى و ذلك حسب ظروفها السياسية و الاقتصادية و حسب نوع نظام الحكم في الدولة.

و عليه فإننا سنقوم بدراسة بعض نماذج هذه الرقابة حيث سندرس النموذج الفرنسي في المطلب الأول و النموذج الإنجليزي في المطلب الثاني و أخيرا النموذج المصري في المطلب الثالث.

المطلب الأول: النموذج الفرنسي في الرقابة الوصائية

تعتبر الوصاية في النظام الفرنسي (فرنسا) أشد من تلك التي سنها في النظام الإنجليزي على الرغم من أن تشكيل المجالس المحلية في كلا النظامين يتم من حيث المبدأ بالانتخاب المباشر وترتبط شدة الرقابة هنا بالظروف التاريخية لنشأة نظام الإدارة المحلية في فرنسا وذلك في أعقاب الثورة الفرنسية والظروف التي حكم فيها نابليون وهي ظروف عسكرية تميل إلى الشدة و في الرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية، فالقانون الفرنسي يسمح للسلطة المركزية بحل الوحدات المحلية أو إيقافها عن ممارسة أعمالها، وفي مرحلة معينة كانت المركزية تتدخل في اختيار عمدة البلديات ومساعدتهم (1).

إن الهيئات المحلية في النظام الفرنسي تخضع لوصاية السلطات الثلاث، فالسلطة التشريعية تباشر وصايتها من خلال إنشائها لهيئات محلية ووضع قانونها الأساسي وكذا تعديله أو إلغائه، كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصها، أما السلطة التنفيذية فلها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية وكذا أعمالهم ومن مظاهر هذه الوصاية رقابة الحكومة [الإدارة المركزية] على الهيئات المحلية في حد ذاتها والرقابة على أعمالها (2).

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 119-120

(2) هاني علي الطهراوي، مرجع سابق، ص 226

الفرع الأول : الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية

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

أولا : الرقابة على أعضاء المجلس

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

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

02- توقيف الأعضاء سواء المعينون أو المنتخبون عن العمل أو مساءلتهم تأديبيا أو فصلهم، وتكون هذه الرقابة في حدود القانون (1)

فقد نجد مجالس المحافظات تبدو فيه صورة الوصاية في تعيين عامل التنفيذ بمجلس المحافظة وهو المحافظ من قبل الحكومة إذ نجدها لا تقتصر على تعيين عضو التنفيذ فقط، بل تمتد لتشمل سلطة الحكومة على أعضاء مجلس المحافظة المنتخب، وسلطتها في إيقاف هؤلاء الأعضاء و إسقاط عضويتهم وعزلهم أيضا.

كما تمتد سلطة الوصاية لتشمل كل أعضاء المجلس، فيجوز للحكومة أن تباشر هذه السلطة محل المجلس بأكمله و الأداة التي تستعملها هي المرسوم الذي يتعين تقديمه للبرلمان للموافقة عليه، فإذا تمت الموافقة يصدر البرلمان قانونا ينص فيه على موعد إجراء انتخابات أعضاء المجلس وعلى تشكيل لجنة مؤقتة لإدارة وتصريف شؤون مجلس المحافظة المنحل إلى أن يجتمع المجلس في تشكيله الجديد.

والحل مقتصر على مجلس أو مجالس معينة ولا يجوز أن يشمل مجالس المحافظات كلها (2)

(1) فريد قصير مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قربي، باتنة، الجزائر، 2001، ص 141

(2) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 53

ثانيا : الرقابة على المجلس

تكمن هذه الرقابة على المجلس إما بإيقافه، إسقاطه أو حله، أما الإيقاف فيكون بمعرفة المحافظ ولا تزيد مدته عن شهر ويجوز مده شهرين آخرين بقرار من وزير الداخلية، ويرى ذلك بطبيعة الحال على العمدة وهو رئيس المجلس المنتخب وعضو التنفيذ به، وأما الإسقاط ويسمى الاستقالة الحكومية، فتمارسه السلطة الوصائية بالنسبة للعضو الذي أخل بواجباته الوظيفية. كما يحق للسلطة المركزية حل المجلس البلدي عندما يتبين المحافظ استحالة قيام تعاون بين أعضاء المجلس، أو بينهم وبين رئيس المجلس البلدي، الأمر الذي قد يترتب عليه تعطيل نشاطه ويقدم طلب حل المجلس البلدي من المحافظ إلى رئيس الوزراء ويصدر قرار الحل مسببا من الأخير، و يتضمن القرار تشكيل لجنة مؤقتة لتصريف أعمال المجلس المنحل العاجلة لحين اجتماع المجلس الجديد الذي يتعين أن يجتمع في خلال شهر من تاريخ صدور قرار الحل (1).

الفرع الثاني : الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية

إن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية هي أهم مظهر للوصاية الإدارية، حيث أن السلطة المركزية تراقب أعمال الهيئات المحلية لتجعلها تتماشى مع القوانين، ولذلك فأغلب التشريعات تحرص على إعطاء السلطة المركزية إمكانيات ووسائل خاصة لتستخدمها في هذه الرقابة، و هكذا نجد في بعض الحالات أن الهيئات لا تستطيع انجاز عمل معين إلا بالحصول على إذن مسبق من السلطة الوصية، وفي حالات أخرى يفرض القانون الحصول على تصديق لاحق حتى تصبح قرارات الهيئات المحلية قابلة للتنفيذ، كما قد يتطلب الأمر إلغاء العمل كله، وكل ذلك في إطار استخدام ما يسمى بوسائل الوصاية الإدارية الست وهي : الاستشارة، الإذن المسبق، التصديق، الحل، الإلغاء، الإيقاف وفيما يلي نتولى شرح بعضها (2).

(1) حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 ، ص 54

(2) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 25

أولا: الاستشارة :

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

- 1- أن يكون طلب المشورة ملزما، و إذا قامت الهيئة المحلية بعمل ما دون طلب المشورة يعد باطلا تصرفها بحكم القانون لأنه في هذه الحالة يعد استطلاع الرأي شرطا لازما.
- 2- أن يكون طلب المشورة اختياريا: بحيث يمكن للهيئة المحلية أن تنجز أي عمل من غير استطلاع رأي السلطة المركزية، مع العلم أن الهيئة المحلية تكون حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بنتيجة المشورة في كلتا الصورتين (1) .

ثانيا: الإذن المسبق (الترخيص، التصريح)

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

ثالثا: التصديق:

و يعني إقرار العمل الذي قام أو ستقوم به الهيئة المحلية، و إجراءاتها القانوني لاحق للعمل نظريا، وفي نفس الوقت فهو سابق على تنفيذ العمل، والتصديق هو الذي يقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل، مع التنبيه إلى أن التصديق إما أن يكون على العمل كله أو لا يكون، حيث لا يجوز للسلطة الوصية أن تعدل العمل المقدم للتصديق لأن الهيئة المحلية هي صاحبه، والاعتراف بحق التعديل يعني السماح بالتدخل في اختصاصاتها، وهو ما لا يتفق مع القانون واذا وجدت السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق يحتاج إلى التعديل، فيجب أن تعيده إلى الهيئة المحلية المعنية لتجري عليه التعديلات المطلوبة ثم تقدمه للتصديق ثانيا (2) .

(1) عمر صدوق، المرجع نفسه، ص 28

(2) عمر صدوق، المرجع السابق، ص 29

كما تملك السلطة المركزية أن تحل محل الهيئة المحلية في أداء عمل معين إذا امتنعت هذه الأخيرة عن القيام به وكان في شأن ذلك عرقلة سير المرفق العام كما أن قرارات المجالس المحلية تكون نافذة من تاريخ صدورها باستثناء بعض القرارات التي تحتاج إلى تصديق السلطة المركزية. ويكاد يكون التصديق ضيق بالنسبة لأعمال مجالس المحافظات، إذ تخضع للتصديق فقط بعض المراسيم و القرارات التي تخضع لرقابة التصديق عليها من جانب السلطة المركزية ووزير الداخلية والوزراء المختصين .

وقد حدد مرسوم 1962/11/05 على مجموع القرارات التي تخضع لرقابة التصديق ومثال عن هذه القرارات تلك الخاصة بالميزانية (بشرط أن يكون العجز أكثر من 5 بالمئة) وكذا القرارات الخاصة بفرض الضرائب والقروض.

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

01- التصديق الصريح : في حالة إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا، يجب تصديق السلطة المختصة على قرارات الهيئات المحلية لكي تصبح نهائية والا فلا تنفذ هذه القرارات أي يتوقف نفاذ القرار على إجراء التصديق، وتكون صيغة التصديق الصريح بعبارة "لا مانع" أو "موافق" أو صالح" (1).

(1) مُجَد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 120

02- **التصديق الضمني** : ويكون التصديق ضمنيا في حالة إذا نص القانون على أن تكون قرارات الهيئات اللامركزية نافذة إذا مضت مدة معينة دون إقرارها ، و يكون التصديق ضمنيا بالسكوت أي بعد مضي الأجل المحدد للتصديق (1).

رابعاً : الحلول

ويقصد بالحلول قيام سلطة الرقابة بالحلول محل الهيئات اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقم بها عمداً أو عن إهمال وعجز (2) .
و يكون الحلول مباشرة أو غير مباشرة، لكن حتى يكون مشروعاً يجب أن يتوفر له شرطان:

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

02- أن ينص القانون صراحة على جواز الحلول في حالات معينة.

وفي حالة الحلول فإن القرار يصدر من قبل السلطة المركزية باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها حيث يترتب عنه المسؤولية التي تنشأ عن الأضرار التي تلحق بالغير من أعمال سلطة الرقابة في الحلول تقع على عاتق الهيئة اللامركزية، لذا يعتبر الحلول من اشد صور الرقابة (3) .

خامساً : الإلغاء

لم يترك المشرع الفرنسي الأمر في هذا المجال على إطلاقه، بل نجده قد اشترط لمعارضة المحافظ على نفاذ قرار معين مقيد بشرطين هما:

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

-تجاوز استعمال السلطة من طرف المجلس العام.

وعليه يكون الإلغاء لعدم مشروعية في حالتين قد حفهما المشرع الفرنسي بمجموعة من الإجراءات الشكلية على المحافظ إتباعها :

(1) عمر الصدوق، مرجع سابق، ص 30

(2) فريد قصير مزياني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 141

(3) فريد قصير مزياني، المرجع نفسه، ص 145

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

2. الحالة الخاصة، ويكون سبب الإلغاء فيها عدم اختصاص مجلس المحافظة إذ يصدر قرارات خارج مجال اختصاصه وفي هذه الحالة لا يشترط الميعاد السالف الذكر لأن القرار يعتبر في حكم العدم (1).

سادسا : الإيقاف

تقوم به الرقابة بإرجاء تنفيذ قرار صادر عن الهيئة الإدارية اللامركزية لمدة معينة، وهذا الإجراء يعد تمهيدا لإلغاء القرار، وله أهمية تتمثل في انه يساعد جهة الرقابة على تجنب الأضرار التي قد تنشأ عن تنفيذ القرار (2).

(1) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 55

(2) عمر الصدوق، مرجع سابق، ص 32

المطلب الثاني : النموذج الإنجليزي في الرقابة الوصائية

لقد كانت المجالس المحلية في إنجلترا والى غاية القرن التاسع عشر لا تسأل عن أعمالها إلا أمام القضاء، فهي كوحدات مستقلة تقف بالمساواة مع الحكومة ولا يمكن إلزامها بأي عمل من جانب هذه الأخيرة كما لا تسأل في أعمالها أمامها.

وبعد الأزمات المالية التي تعرضت لها إنجلترا منذ عام 1930 والى ما بعد الحرب العالمية الثانية اتجهت الحكومة إلى تطبيق مبدأ التخطيط في المجال الاقتصادي كباقي الدول الاشتراكية ما أدى إلى تدخل الحكومة في أعمال الوحدات والمجالس المحلية، وتعدد وسائل الرقابة الممارسة عليها (1).

بما أن اختصاصات المجالس المحلية في النظام الإنجليزي محددة قانونا وحصرها ، فإن مجال الرقابة سيكون محصورا في بعض الجوانب فقط، ضف إلى ذلك أن خبرة الإدارة المحلية الإنجليزية أعطى للمجالس نوع من الحرية و الاستقلالية في أعمالها .

إن الرقابة من جانب السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية يكاد يكون معدوما إذا ما تم مقارنته بالرقابة على المجالس بفرنسا، لأن نظام الحكم في إنجلترا هو نظام الحريات الواسعة، ضف إلى ذلك التحديد الدقيق و الحصري للاختصاصات المحلية ما انعكس ذلك على مدى وسائل وأسلوب الرقابة على الهيئات المحلية.

إلا انه هناك رقابة و إشراف مركزي على الهيئات المحلية كونتها التقاليد البريطانية والممارسة الفعلية، بحيث أصبحت هناك مفاهيم وثوابت لمداول وكيفية ممارسة الرقابة بكافة أنواعها، والتي تنصب إما على أعمال المجالس المحلية واما على أعضائها (2).

(1) بوحنية قويم، الإدارة المحلية من منظور مقارن دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا بريطانيا الجزائر 2011

www.bouhania.com

(2) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 65

تمارس الوصاية على الهيئات اللامركزية في بريطانيا (إنجلترا) من قبل ثلاث أجهزة : البرلمان، القضاء، الحكومة.

فالوصاية في إنجلترا تمارس من طرف البرلمان الذي يعود إليه أمر إنشائها، ومنحها الشخصية المعنوية وتحديد اختصاصاتها، وكذلك من طرف القضاء الذي يملك سلطة إصدار الأوامر والنواهي لتلك الهيئات والعاملين فيها، أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر غير منفذة إلا أنها بدأت في الظهور والتزايد خلال القرن العشرين.

أولا : وصاية البرلمان

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

ثانيا : وصاية القضاء

يمارس القضاء الانجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا تأخذ بنظام الازدواج القضائي بل بالقضاء الموحد، والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة كالأفراد للأحكام العادية إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاصات المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة (1) .

(1) عمر صدوق، مرجع سابق، ص 25

و يمارس القضاء هذه الوصاية في حالة ما إذ قدم طعن أمامه سواء من الأفراد أو الحكومة في حالة مخالفة القوانين.

ومما يجب الإشارة إليه أن المحاكم الانجليزية وبخلاف فرنسا والدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج لا تحكم بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة فقط بل تطال رقابتها حق توجيه الأوامر والنواهي للهيئات المحلية للتصرف وفق القانون حتى قبل إصدارها لقرارتها ، وقد تكون للرقابة القضائية على المجالس المحلية أثر على هذه الأخيرة، وذلك من خلال التزام تلك المجالس بالقانون في تصرفاتها وامتناعها عن إتيان الأعمال غير المشروعة خشية لجوء الأفراد للحكومة للمطالبة بالتعويض المادي أو إصدار الأمر إلى المختصين بتلك المجالس بالامتناع عن أداء مثل هذه الأعمال .

غير أنه يرى بعض الفقهاء أن رقابة المحاكم العادية على أعمال المجالس المحلية تعتبر رقابة ناقصة ، كونها لا تحقق الغرض المطلوب منها ضف إلى ذلك عدم تلاؤمها مع التطورات التي يعرفها النشاط الإداري ، هذا إلى جانب كون سلطة المحاكم في توجيه الأوامر للإدارة يعتبر تهديدا لاستقلالها (1) .

ثالثا : وصاية الحكومة

للحكومة البريطانية سلطة ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها، إذ يحق لها أيضا أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات و إعداد تقارير سنوية عنها والغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاءة (2).

(1) محمد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 118

(2) حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 71

وهذا التفتيش دوري يقوم به ممثلوا الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير للبرلمان عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء هذه التقارير سواء كانت ايجابية أو سلبية تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية (1).

كما يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض المسائل المتعلقة بالهيئات المحلية، وفي بعض الحالات الاستثنائية قد تمارس الحكومة وصاية مشددة على الهيئات المحلية و ذلك فيما يتعلق بإصدار هذه الهيئات بعض اللوائح المالية أو التصرف في الأملاك المحلية في موضوع مساكن العمال و الحسابات الختامية.

من خلال هذه الحالات نلاحظ أن النموذج الإنجليزي يتسم بتقليص دور السلطة المركزية في الوصاية وهو ما جعل البعض يصف الهيئات المحلية في بريطانيا بالحكومة الذاتية بالنظر إلى الرقابة المخففة التي تمارسها الحكومة المركزية (2) .

(1) مسعود شهيب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجالس مجلس الدولة، العدد 03 ، مطبعة الديوان الجزائر، 2003 ، ص 47 .

(2) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الإجتهد القضائي، العدد6، 2009، ص205

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

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

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

03- وجود ما يعرف برقابة المنحة : وهي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة، والتي ما فتأت أن وصلت إلى النصف من جملة موارد الميزانيات المحلية ، وهذا ما ينجر عنه حق المتابعة والمراقبة للسلطة المركزية حول كيفية صرف هذه الأموال وبالنهاية هو مساس بالاستقلالية المحلية وقد لاقت الوصاية الممارسة على المجالس المحلية في النظام الإنجليزي معارضة كبيرة في إنجلترا حول ضرورتها والنتائج المترتبة عنها حيث تمثل تعدياً على استقلال المجالس وما ينجر عنه في الأخير من اقتياد و إتباع الحكومة (1).

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

وما يمكن ملاحظته هنا هو انه وان كانت الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزي أخف ثقلاً إذا ما قورنت ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها في الشق المالي تعتبر أكثر شدة و أكثر صرامة عما هي عليه في غيرها من الأنظمة الأخرى (2).

(1) مُجّد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 119

(2) مسعود شهيب، مرجع سابق، ص 48

المطلب الثالث : النموذج المصري في الرقابة الوصائية

ظهر نظام الإدارة المحلية في مصر سنة 1883 بصدور القانون والذي أنشأت بموجبه مجالس المديرية عن طريق الانتخاب، وتم الاعتراف بالشخصية المعنوية للمدريات والمدن والقرى بصدور دستور 1923، كما توالى التشريعات المنظمة للإدارة المحلية فحتى صدور قانون رقم 43 سنة 1977، والذي خول للهيئات المحلية إنشاء وإدارة كافة المرافق المحلية باستثناء المرافق ذات الطابع القومي، أين تم نقل العديد من الاختصاصات في العاصمة إلى الهيئات المحلية .

ونجد الهيئات المحلية في مصر تخضع لرقابة وصائية شديدة إلى درجة ان جانباً من الفقه الإداري هناك يرى أن نظام الإدارة المحلية في مصر هو من قبيل عدم التركيز الإداري وليس من قبيل اللامركزية الإدارية.

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

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

ثانياً : أما السبب الثاني فيرجع إلى التوسع الكبير في اختصاصات المجالس المحلية والذي حصل في هذه السنوات الأخيرة مما يستدعي بالضرورة إلى وجود رقابة مركزية اشد من تلك التي كانت تمارس من قبل (1).

(1) مُجد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 120

والى جانب رقابة البرلمان والقضاء تمارس الرقابة من قبل جهات متعددة ، تشمل كل من رئيس الجمهورية ، ومجلس الشعب ، ورئيس الوزراء والمجلس التابع للحكم المحلي و الوزير المختص بالحكم المحلي و بعض الوزارات الأخرى.

كما أعطى المشرع للمحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى سلطات الإشراف والرقابة على المجالس المحلية في نطاق اختصاص كل منهم.

كذلك الأمر فإن المجالس الشعبية المحلية في مصر تمارس نوعا من الرقابة على بعضها البعض وفقا لتدرجها الهرمي، فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يمارس رقابة على المجالس الشعبية المحلية للمراكز الواقعة في نطاق المحافظة، والمجلس الشعبي للمركز يراقب المجالس الشعبية المحلية للمدن والقرى الواقعة ضمن دائرته (1).

(1) مُجّد علي الخلايلة، مرجع سابق، ص 121.

الفصل الثاني : الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في الجزائر و آثارها عليها.

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير و القوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي.

إلا أن آلية الانتخاب بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية لا تنفي فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية و الذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أين يظهر فيها وبشكل واضح التأثير الكبير بالنموذج الفرنسي المتميز بشدة الرقابة الممارسة على الأعضاء إذ يمكن لسلطة الوصاية أن تعمل على إقالة أي عضو أو توقيفه أو أن تقصيه من المجلس كما يمنحها القانون سلطة حله في صورة عقوبة جماعية تشمل جميع الأعضاء، الأمر الذي يبرر ضرورة البحث في مدى تفعيل المشرع الجزائري لآليات رقابة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية (المبحث الأول)، و آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية .

تعد المجالس المحلية هيئات منبثقة من إدارة الشعب اعتمادا على أسلوب الانتخاب(1) كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم ، ولأهمية العضوية في المجالس المحلية في قانون البلدية والولاية حدد المشرع الأحكام القانونية التي تؤطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين وجهة الوصاية -الوالي و وزير الداخلية - في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة والتي تتخذ صوراً متعددة تأخذ إما شكل الإقالة أو التوقيف أو الإقصاء من المجلس المنتخب (المطلب الأول) أو قد تشمل الأعضاء مجتمعين وتتخذ صورة وحيدة تتمثل في حل المجلس وتجريد أعضائه دفعة واحدة من العضوية في المجالس المحلية (المطلب الثاني)، كما تم التطرق للرقابة على أعمال أعضاء المجالس المحلية من رقابة ايجابية أو سلبية (المطلب الثالث).

(1) - المادة 65 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية رقم 01 صفحة 17 .

المطلب الأول : آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية .

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى آخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم , ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصاية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية و الولاية تختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات إعمالها والتي اختزلها المشرع في الإقالة و التوقيف و الإقصاء (1) وهو ما سيتم التطرق إليه تباعا في الفروع التالية.

الفرع الأول : الإقالة

تُعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين والتي يرجع سببها بحسب نص المادة 45 من قانون البلدية والمادة 43 من قانون الولاية إلى التغييب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة وبناء على ذلك يتم استدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه وفي حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس البلدي حضوريا كما يعلن المجلس ذلك ويخطر الوالي به إلا أن المنتخب الولائي لا يحضى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس البلدي إذ اكتفى المشرع بإثبات الغياب من طرف المجلس الشعبي الولائي دون باقي الإجراءات السابق ذكرها ودون ذكر الجهة التي يجب إخطارها مما يطرح التساؤل عن سبب حرمان أعضاء المجالس الولائية من نفس الضمانات المكرسة في قانون البلدية (2).

من خلال دراسة النصين المذكورين أعلاه يتضح أن المشرع أولى أهمية لحالة التغييب لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجالس المحلية وللحد منها اقر لها عقوبة الإقالة كإجراء يمكن أن يطال أي منتخب ، ومن هنا يكون المشرع قد منح لجهة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط المنتخبين ومنح للمجالس صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بحالة التغييب.

(1) محمد الصغير بعلي : قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر (د ت)، ص 101

(2) فريدة قصير مزياني: مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001 الجزائر ، ص 138 .

كما تثير حالة التغيب جملة من الملاحظات تتلخص فيما يلي:

- إن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة يتم معالجتها لأول مرة وإنما قد سبق أن أشار إليها المشرع في القانون 67-24 و القانون 69-38 المتعلقين بالولاية و البلدية (1) و استثناء في قانون الولاية و البلدية لسنة 1990 .

- إذا كانت المادة 45 من قانون البلدية حصرت سبب الإقالة في التغيب عن حضور دورات المجلس الشعبي العادية في القانون الحالي، بدلا من الحالة المنصوص عليها في المادة 31 من قانون البلدية لسنة 1990، المتعلقة بحالة التنافي أو عدم القابلية كسبب للإقالة، الأمر الذي يدعو إلى البحث عن مصير المنتخب الذي يثبت انه في حالة من حالات التنافي أو انه غير قابل للانتخاب وما هي الصلاحيات التي يملكها المجلس الشعبي البلدي في هذا الصدد وهل تصنف هذه الحالة كسبب للإقصاء كما هو وارد في قانون الولاية الحالي إن الإجابة على ذلك تبقى في يد المشرع وحده.

الفرع الثاني: التوقيف

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي (2) ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصادقية المجالس المحلية (3) فالمادة 43 من قانون البلدية تشير وبوضوح إلى أسباب التوقيف والتي حدد المشرع وصفها لكونها تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان المنتخب محل تدابير قضائية لا تسمح له أن يستمر في القيام بمهامه الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة والذي قد يقضي ببراءته و في هذه الحالة يستأنف مهامه الانتخابية مباشرة ودون أي تأخير (4) للتدابير القضائية.

(1) انظر المادة 90 من قانون البلدية 67-24 و المادة 37 من قانون الولاية 69-38 .

(2) عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 265.

(3) محمد الصغير بعلي : مرجع سابق، ص 101.

(4) عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2012، ص 284.

وهي ذات الأسباب المذكورة في المادة 54 من قانون الولاية الحالي باستثناء حالة التعرض ويعود للوالي كجهة اختصاص سلطة توقيف عضو المجلس البلدي بقرار صادر منه أما عن عضو المجلس الولائي فيعلن وزير الداخلية توقيفه بقرار معلل منه بعد إجراء مداولة للمجلس الولائي. ومن أهم الملاحظات التي تسجل على حالة التوقيف ما يلي:

- أن المشرع أراد من وراء حصر الأسباب المؤدية إلى التوقيف إزالة الغموض الذي كان يعتري هذه الحالة في ظل قانون البلدية والولاية على السواء.

- يأتي حصر هذه الأسباب في إطار الانسجام مع النصوص القانونية الرامية إلى مكافحة كل أشكال الاستغلال غير المشروع لمنصب العضوية في المجالس المحلية إذ أصبح المنتخب المحلي لا يحمل غير معنى اللهث وراء المنصب لتحقيق المآرب الشخصية وعلى رأسها قانون مكافحة الفساد خاصة الجانب المالي وما يحمله من أهمية بالغة كونه عصب التنمية المحلية ومحركها الأساسي.

- ومن المسائل التي تلفت الانتباه كذلك مسألة الإجراءات المتعلقة بتوقيف أعضاء المجلس البلدي والتي يتولى الوالي مباشرة إصدار قرار التوقيف من دون تسبيب ودون اخذ لرأي المجلس الشعبي البلدي وهذا دليل على توسيع سلطة الوالي على حساب حماية حقوق العضو المنتخب، وذلك بخلاف قانون الولاية الذي يحرص على توفير جميع الضمانات الإدارية للمنتخب والمتمثلة في إجراء مداولة للمجلس الولائي ويكون إعلان التوقيف قرار معلل من وزير الداخلية (1).

- نجد أن المشرع في نص المادة 45 من قانون الولاية 12-07 عبارة " .. يمكن .. " و التي تظهر أن المشرع و كأنه قد جعل أمر توقيف العضو المنتخب جوازياً بالنسبة للمجلس وهو ما يتنافى مع ضرورة اتخاذ اجراءات التوقيف بثبوت المتابعة الجزائية .

(1) بوحنية قوي:فساد الحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع،الصادرة عن طاكسيج.كوم للدراسات ص 36 .

الفرع الثالث : الإقصاء

الإقصاء إجراء تآديبي وعقابي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط كلي للعضوية الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة(1) ، حيث تنص المادة 44 من القانون 11-10 "يقصى بقوة القانون من المجلس، عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه و يثبت الوالي هذا الإقصاء بمقرر ."

أما عضو المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 59 لا يكون قرار إقصائه إلا بموجب مداولة كإجراء وجوبي يجب على وزير الداخلية احترامه قبل إصداره لقرار الإقصاء. ولا تعد الإدانة الجزائية الحالة الوحيدة للإقصاء المشار إليها في قانون الولاية الحالي فقد قام المشرع بزيادة سببا آخر ويتعلق الأمر بحالة وجود العضو المنتخب تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وهي الحالة التي أدرجها قانون الولاية لسنة 1990 من ضمن الأسباب المؤدية للإقالة الحكومية

و يستنتج من نص المادة 44 من القانون 12-07 أن قرار الإقصاء يعود إلى سببين :
الأول وجود العضو في وضعية لا تسمح له أن يكون منتخبا وفقا لنص المادة 83 من قانون الانتخابات والسبب الثاني وجوده في وضعية تتنافى مع متطلبات وظيفته الانتخابية (2)، وبنفس إجراءات الإقصاء المنصوص عليها في المادة 46 يتم إقصاء العضو الذي ثبت أنه يوجد في إحدى الحالات المذكورة في المادة 44 أعلاه و يحق للعضو المعني بالإقصاء الطعن في قرار وزير الداخلية أمام مجلس الدولة.

(1) عمار بوضياف :شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ،ص 285 .

(2) .عمار بوضياف :شرح قانون الولاية ، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر 2012 ، ص 327.

مما تقدم يتضح أنّ المشرع تناول حالة الإقصاء المنصوص عليها في قانون البلدية 10-11 بشيء من الاقتضاب أين يظهر وبجلاء طغيان سلطة الوصاية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بحرماته من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في قانون البلدية 08-90.

كذلك يتضح من نصوص قانون الولاية 07-12 توسيع سلطة الوصاية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بضمّ سبب جديد للإقصاء إلى جانب سبب الإدانة الجزائية كحالة وحيدة عرفها النظام القانوني للجماعات المحلية قبل صدور قانوني البلدية والولاية الجديدين.

المطلب الثاني : الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية:

يعد الحل الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء ولكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية و هو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها(1)، و نظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في كل من قانون البلدية والولاية حتى لا يترك مجال للسلطة التقديرية لجهات الوصاية (الفرع الأول) ، وحرصا على استقرار الأوضاع و مصالح المواطنين نص أيضا على أحكام حل المجالس المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول : أسباب الحل.

نظرا لكون الحل يعدم الوجود القانوني للمجالس المحلية المنتخبة ككيان قائم بذاته بتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها و باعتباره من أخطر الآليات الرقابية عمل المشرع على تحديد و حصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في كل من قانون البلدية المادة 47 و الولاية في المادة 48 والمتمثلة في ما يلي:

-في حالة خرق أحكام دستورية : إذ تعد ضمن الحالات الجيدة المؤدية للحل و هذا أمر منطقي نظرا لمكانة الدستور كقانون أسمى في الدولة و هو أولى بالاحترام و بديهى أن يكون جزءا مخالفة أحكامه الحل(2).

(1) بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري (د ط)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر 2010 ، ص 116 .

(2) عمار بوضياف : شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 343.

-إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس : و هي حالة مبهمه أدرجها المشرع دون أن يوضح أسبابها و التي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية (1) .

- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس : و تكون بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس و هي حالة من النادر تحققها لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس(2) و بالعودة للنصوص القانونية نجد أن المشرع لم يحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة و ما شكلها و هل هي عبارة عن طلب واحد أو أن كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية و هي نفس الحالة التي نصت عليها المادة 34 من قانون البلدية و المادة 44 من قانون الولاية(3).

-عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تؤدي إلى المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم : و هي حالة تم استحداثها بموجب تعديل 2005 المتعلق بقانون البلدية و الولاية نظرا للصراعات الكثيرة بين المنتخبين التي تؤدي إلى المساس بمصداقية و نزاهة الجماعات المحلية.

إلا أن هذه الحالة جاءت غامضة من حيث عدم بيان المظاهر و الآثار التي تعكسها داخل المجلس كالحالات السابقة و إنما تبقى من تقدير السلطة الوصية

-عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى في حالة تطبيق أحكام الاستخلاف : و لا يعقل أن يستمر المجلس الشعبي المنتخب في عقد جلساته و دوراته و قد فقد نصف أعضائه(4).

(1) علاء الدين عشي : مدخل القانون الإداري، الجزء الأول - التنظيم الإداري (- د ط) دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع ، الجزائر ، 2009 ص 148 .

(2) بوعمران عادل : مرجع سابق ، ص 117 .

(3) عمار بوضياف: شرح قانون البلدية مرجع سابق ، ص 259 .

(4) علاء الدين عشي :مدخل القانون الإداري، مرجع سابق ، ص 149.

- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي و تعيق السير العادي لهيئات البلدية و هذه الحالة قد أبقى عليها قانون البلدية 11-10 دون قانون الولاية 12-07، و يطلق على هذه الحالة إصطلاحاً حالة الانسداد و لقد أصاب المشرع حين حدد درجة هذا الاختلافات و طبيعته صراحة و ذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية(1).

- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها : قد يعمد المشرع و لأسباب موضوعية إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب : هي حالة جديدة تضاف إلى جملة الحالات المنصوص عليها سابقاً إلا أنه يسجل على هذه الحالة أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخول لها صلاحية الحل(2).

الفرع الثاني : أحكام حل المجالس المحلية

تعتبر آلية الحل من أخطر الآليات الممنوحة للسلطات الوصية لذا لا يمكن أن تسند إلى جهات إدارية عادية مما دفع المشرع إلى وضع شروط لإعمال آلية الحل وهي إصدار مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده وزير الداخلية سواء تعلق الأمر بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي ليزيل المشرع بهذا كل غموض يتعلق بجهة الاختصاص الفعلية.

و حتى لا تبقى المجالس المحلية في حالة شغور يتم خلال العشرة أيام التي تلي الحل تعيين متصرف و مساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية أما على مستوى الولاية بناء على اقتراح من الوالي يعين وزير الداخلية مندوبية ولائية تمارس الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين و التنظيمات(3).

و تنتهي مهمة كل من المتصرف و المندوبية الولائية حالما يتم تنصيب مجلس جديد أين حددت المادة 49 من قانون البلدية مدة ستة أشهر لإجراء انتخابات جديدة و المادة 50 من قانون الولاية حددت أجل أقصاه ثلاثة أشهر.

(1) بو عمران عادل : مرجع سابق، ص 117

(2) عمار بوضياف : شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 279.

(3) علاء الدين عشي : شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص 54.

كما استثنى المشرع تجديد المجلس الشعبي سواء كان بلدي أو ولائي خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية و هذا يعني أن مهام المتصرف و المندوبية تستمر إلى غاية إجراء الانتخابات العامة.

المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال أعضاء المجالس المحلية .

إن ديمقراطية الأجهزة المحلية لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر وهو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالها الايجابية عن طريق المداولات تتخذ بموافقة أغلبية الأعضاء والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حال مطابقتها للقوانين ، أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقواعد القانونية.

الفرع الأول : الرقابة على الأعمال الإيجابية .

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن اختصاصها عن طريق المداولات من خلال مباشرته للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات كآلية للتسيير المحلي، والتي يجري العمل بها في كل الدورات إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل الذي ستقوم به المجالس المحلية عن طريق سلطة التصديق، وقد يمنح القانون سلطة الوصاية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن المجالس المحلية (1).

أولاً : رقابة التصديق

تعني المصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بان القرار الصادر عن المجالس المحلية يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية وقد تكون المصادقة صريحة أو ضمنية بحسب ما ينص عليه القانون.

فالقاعدة العامة أن قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية فخارج دائرة المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية والبطلان النسبي في المادة 61 من قانون البلدية والمادة من قانون الولاية تكون مداولات المجالس المحلية نافذة بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية سواء تعلق الأمر بمداولات المجلس البلدي أو الولائي(2).

(1) -مسعود شيهوب : مرجع سابق ،ص 72 .

(2) محمد العجمي: موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس جامعة محمد خيضر بسكرة ،ص 164 .

والاستثناء من القاعدة هو اشتراط تصديق السلطة الوصية صراحة على بعض المداولات لتصبح نافذة والتي تتناول المواضيع التالية:

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية ،

- اتفاقيات التوأمة ، التنازل عن الأملاك العقارية

لكن يمكن أن تنقلب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية إذا لم تفصح السلطة الوصية عن قرارها خلال فترة زمنية حددها المشرع (بثلاثين)يوما في المادة 49 من قانون البلدية و (شهرين) في المادة 44 من قانون الولاية، وبذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسألة عدم تحديد اجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة من وزير الداخلية (1).

إن أول ما يلفت الانتباه إليه هو أن المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة لتأشيرة الجهات الوصية على غرار المشرع الفرنسي(2)، نفس الاتجاه الذي سلكه في ظل قانون البلدية 67-24 ، وقانون الولاية 69-38.

في حين نجد أن قانون البلدية والولاية لسنة 1990 اتجه إلى تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي اقتصرت على موضوعين نصت عليهما المادتان 42 و 50 من قانون البلدية والولاية على التوالي وهما:

- الميزانيات والحسابات ،

- إحداث مؤسسات عمومية بلدية.

هذه الأخيرة تم استبعادها من قائمة المداولات الخاضعة للمصادقة الصريحة في كل من قانوني البلدية والولاية الحاليين مما يطرح إشكالية مصير المداولة التي يكون موضوعها إنشاء مؤسسة رغم أن قانون البلدية والولاية يمنحان المجالس المحلية الحق في إنشائها.

(1) مُجَد العجمي، مرجع سابق ، ص 165.

(2)Patrik franssaix droit administratif , Edition Marketing's A Ellpses, 2002.

يلاحظ أيضا تمديد المشرع لفترة إيداع المداولات التي لا تحتاج إلى مصادقة صريحة لدى جهة الوصاية من 15 إلى 21 يوما .

ثانيا : رقابة الإلغاء (البطلان)

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصايا أن تزيل قرار صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، وهذا التدخل يأخذ صورتان هما :

01- البطلان المطلق: رتب المشرع البطلان المطلق لأي مداولة من مداولات المجالس المحلية إذا ما ثبت توفر احد الأسباب المذكورة في قانون البلدية أو الولاية، و التي تتمثل في:

- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات : بهدف المحافظة على مبدأ المشروعية وهي حالة سبق وان أشار المشرع إليها في قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع أن قانون الولاية السابق اكتفي بالمداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات دون المداولات المخالفة للدستور إلا انه استدرکها في القانون الحالي.

- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها : وهي حالة يتم ذكرها لأول مرة في قوانين الجماعات المحلية خاصة وأن المجالس الشعبية تضم تركيبة متنوعة من المنتخبين ينتمون إلى تيارات حزبية متعددة وقد تتخذ من حرية التعبير ذريعة للمساس برموز الدولة وهي ثوابت وطنية لا يمكن المساس بها (1).

- المداولات غير المحررة باللغة العربية : ويتجه المشرع إلى التشديد حين ألزم المجالس المحلية بتحرير المداولات التي تدخل ضمن اختصاصها باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة واحد رموزها .

- المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس: حيث لا يتصور أن تنفذ مداولة تتناول موضوعا خارجا عن نطاق اختصاص المجلس الشعبي الولائي كأن يتناول موضوعا يتعلق قطاع العدالة أو الدفاع مثلا وهي مجالات تحكمها نصوص خاصة ولا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي (2).

(1) بو عمران عادل : مرجع سابق ، ص 109 .

(2) عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية 12-07 ، مرجع سابق ، صفحة 331 .

- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس : إذ أن عقد المداولات خارج أطرها الرسمية هو سبب يؤدي إلى إلغائها بصفة مطلقة حتى وان حضر الاجتماع أغلبية الأعضاء وكان موضوع المداولة من اختصاص المجلس.

- المداولات المتخذة خارج مقر المجلس : كأصل عام يتم إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي ومنه فان أي مداولة تتم بعيدا عن مقر المجلس تكون في حكم العدم ولا وجود لها من الناحية القانونية.

نشير في النهاية أن الأسباب الثلاث الأخيرة ينفرد بها قانون الولاية ولم يتم التطرق لها في قانون البلدية وهذا دليل على أن المشرع وسع في نطاق الإلغاء الوجوبي (البطلان المطلق) للمداولات بإضافة أسباب جديدة خصّ بها المشرع المجلس الشعبي الولائي تحديدا (1).

كذلك خول المشرع للوالي سلطة إبطال المداولات الغير مطابقة للقوانين والتنظيمات بقرار بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 59 من قانون البلدية ويلاحظ أن المشرع لم يحدد المدة التي يجب على الوالي أن يصرح فيها بالبطلان وبالنسبة لمداولات المجلس الشعبي الولائي يتعين على الوالي حسب المادة 53 من قانون الولاية رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في غضون واحد وعشرون يوما لإقرار بطلانها ويكون المشرع بهذا قد قيد الوالي بميعاد لإثارة بطلان مداولة تبين أنها مشوبة من حيث المشروعية وفي الوضع السابق أي في ظل قانون 1990 كان لوزير الداخلية سلطة بطلان المداولات بقرار مسبب من دون تحديد اجل لإعلان البطلان.

(1) عمار بوضياف: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي ، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 21 .

02- البطلان النسبي: _ بالرجوع إلى نص المادة 60 من القانون 11-10 على أنه تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي بما فيهم رئيس المجلس وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري ودعما لنزاهة التمثيل ، وتحقيقا للمصالح العام سواء تعلقت المصلحة الأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم وهي نفس الأحكام الواردة في المادة 56 من قانون الولاية والهدف من ذلك هو المحافظة على مصداقية المجالس وحيادها .

ولضمان ذلك ألزم المشرع كل عضو من أعضاء المجلس يتواجد في وضعية تعارض مصالح متعلقة به التصريح بذلك لرئيس البلدية أو رئيس المجلس الولائي كما ألزم في ذات الوقت رئيس المجلس الشعبي البلدي و الولائي في حالة تواجدهما في وضعية تعارض مصالح متعلقة بهما إعلان ذلك أمام المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.

تبطل المداولة المتعلقة بالحالات المذكورة في قانون البلدية أعلاه بقرار معلن يصدره الوالي، وحسنا فعل المشرع بالنص على ضرورة تعليل القرار، لكن من جهة أخرى لم يشر إلى المدة الممنوحة له للتصريح ببطلان المداولة على خلاف ما ورد في نص المادة 45 من القانون 90-08 التي حددت مدة شهر للتصريح ببطلان المداولة(1).

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

في مقابل حق جهة الوصاية إلغاء مداوات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها أعطى المشرع لرئيس البلدية إمكانية التظلم إداريا، وهي إضافة جديدة في قانون 11-10 رغم كون التظلم لم تحدد طبيعته هل هو تظلم ولائي أم رئاسي، إذ يعد بمثابة قناة للحوار تساهم في حل النزاع بين المجلس الشعبي البلدي والوالي في آجال معقولة.

(1) مُجَد الصغير بعلي: القانون الإداري- التنظيم الإداري-النشاط الإداري(- د ط) دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية الجزائر ، د ت (ص 173 .

ونظرا لكون البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 61 للمجلس الشعبي الطعن في قرار الإلغاء الصادر عن الوالي طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتكون جهة الاختصاص هي المحاكم الإدارية بحيث تتولى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها والحكم الصادر من طرفها يكون قابل للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة، إلا انه يسجل على نص المادة استبعاد كل شخص له مصلحة في إلغاء المداولة و هو الحق الذي كرسه القانون 90-08 وهو من جهة فالمشروع يعتبر البلدية إطارا لمشاركة المواطنين في إدارة الشؤون العامة ، تجسيدا لأهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية في حين يتراجع المشروع عن منح هذا الحق في ظل القانون الحالي .

وتبطل مداولات المجلس الشعبي الولائي حسب نص المادة 57 من طرف الوالي بحكم السلطة المخولة له خلا خمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية للمطالبة بالبطلان الجزئي للمداولة في حل تم إثبات وجود مصلحة ذاتية لأحد الأعضاء أو المقربين منهم (1) .

إلا أن نص المادة 57 يثير إشكالا إجرائيا حول طرفي الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الولاية كجهة ادعاء ممثلة في الوالي و المجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه وطبقا لنص المادة 838 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر سنة 2008 نجدها تنص صراحة على أهلية التقاضي المتعلقة للهيئات العامة ومنها الولاية التي يمثلها الوالي بينما المجلس الشعبي الولائي محروم من حق التقاضي لكونه لا يملك الشخصية الاعتبارية وعليه يبقى حل هذا الإشكال من اختصاص المشروع.

ويمكن لأي ناخب أو دافع ضريبة تكون له مصلحة ذلك أن يطالب بإبطال المداولة جلال خمسة عشر يوما من إصاق المداولة ويرسل الطلب إلى الوالي برسالة موصى عليها ومتى ثبت للوالي أن هناك تعارض في المصالح له أن يرفع دعوى أمام المحكمة المختصة للإبطال المداولة(2).

(1) عمار بوضياف :شرح قانون البلدية ،مرجع سابق ،ص 293 .

(2) عمار بوضياف : شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 341/342 .

الفرع الثاني : الرقابة على الأعمال السلبية:

يقتضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصيلة تمارسها ابتداء وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال والتصرفات التي تمارس بها صلاحياتها إلا أنه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها.

وبما أن رقابة الحلول هي سلطة استثنائية تحيل سلطة التقرير إلى جهة الوصاية عمد المشرع إلى إحاطتها بجملة من الضمانات والشروط ، ونظرا لخطورة سلطة الحلول على استقلالية الجماعات المحلية تم أعمالها قانونا و وفق حالات حددها المشرع حصرا في قانون البلدية والولاية.

أولا : سلطة الحلول

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الايجابية التي تصدر عن الهيئات المحلية، بل تراقب أيضا الأعمال السلبية لهذه الهيئات وقد اصطلح على هذا العمل القانوني بالحلول (1).

ولشدة تأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية أحاطها المشرع بقيود و ضمانات محددة إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.
- امتناع البلدية وجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها.
- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص (2)
- لممارسة الحلول لا بد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها والى ضرورة القيام بالتزاماتها في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية وحسابها ويترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث وتلحق أضرارا بالغير (3).

1- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 182

2- بوعمران عادل : مرجع سابق ، ص 114

3- قصير فريدة مزياي: مرجع سابق ص 145

ثانيا : حالات الحلول

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

01- الحلول الإداري: أقر قانون البلدية 11 - 10 بموجب المواد 100،101،142، بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية وهي سلطة ينفرد بها في قانون البلدية دون قانون الولاية .

حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية(1) حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير و الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمان الاستقرار و استمرار تقديم الخدمات للمواطنين لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

و إذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري(2) فإن نص المادة 101 من قانون البلدية جاء عاما عندما نص على امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا باتخاذ ما يراه مناسبا بعد انقضاء الأجل المحدد في الإعدار.

يلاحظ على النص انه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات.
ولصحة الحلول لا بد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيه الأجل الممنوح لرئيس البلدية للقيام بما هو مفروض عليه قانونا(3).

(1) بوعمران عادل : مرجع سابق : ص 115 .

(2) ناصر لباد: القانون الإداري: النشاط الإداري ، الجزء الثاني ، (د ط)، مطبعة صارب ، الجزائر، 2004 ص 31 .

(3) بوعمران عادل : مرجع سابق ، ص 115 .

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

ما يلاحظ على نص المادة أن المشرع قام لأول مرة ببيان أهم الوثائق التي يجب أن تودع في أرشيف الولاية من خلال عبارة (.. لا سيما ..) وهو ما لم يوضحه في قانون البلدية لسنة 1990 واكتفى بعبارة (.. التي لها فائدة خاصة محققة ..).

02- الحلول المالي: الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية و إعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك(1).

تحول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية والولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات والأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 183، 184، 186، من قانون البلدية و المواد 168، 169 من قانون الولاية ، والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية وضمان التصويت عليها.

و يحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعرفه المجلس الشعبي البلدي والذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 799 تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية غير انه لا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 794 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية ، وحتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي ويضبطها نهائيا (2).

(1) مسعود شيهوب :مرجع سابق ص 201 .

(2) Lahcene, SERIAK : Organisation et le fonctionnement de la commune ENAGI-EDiTONS 1998.p107.

ولا تختلف إجراءات الحلول في قانون الولاية الواردة في نص المادة 168 عن تلك المنصوص عليها في قانون البلدية إلا في ما يتعلق بالإجراء المتعلق بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية .

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ(1) خاصة إذا ترتب على تنفيذ الميزانية عجز إذ يحق في هذه الحالة للوالي على مستوى البلدية (المادة 184) ، و وزير الداخلية رفقة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لميزانية الولاية (المادة 169) ، التدخل والإذن بامتصاص العجز بعد منح المجالس الشعبية لكل من البلدية والولاية اتخاذ التدابير الضرورية لتأمين التوازن الدقيق للميزانية .

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

وتبقى الإشارة في الأخير إلى أن حالة الحلول الواردة في نص المادة 183 أعلاه لم يتطرق لها المشرع في قانون الولاية واقتصر الحلول فقط على ضبط الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي أو في حالة تسجيل عجز فيها.

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

(1) حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية - دراسة تحليلية وتطبيقية - الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، 2010 ،ص 19 .

المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس المنتخبة

رغم المكانة التي يحضى بها أعضاء المجالس المحلية في النظام القانوني للجماعات المحلية إلا أن ذلك لم يمنع من خضوعهم لرقابة صارمة تترجمها الآليات الرقابية التي تمتلكها سلطة الوصاية على أعضاء المجالس المحلية والتي تتباين من حيث درجة ممارستها على الأعضاء منفردين أين نجد أن عضو المجلس الشعبي يملك بعض الضمانات لمواجهة قرارات السلطة الوصية (المطلب الأول) في حين يفتقر الأعضاء حق الدفاع عن مراكزهم ضد قرار حل المجلس (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آثار الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المنتخبة

إن نظام الرقابة الممارس على أعضاء المجالس المحلية بصفة منفردة لا يمكن أن يخلو من بعض الآثار الناتجة عن تطبيقه إذ سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أثر كل آلية من الآليات الرقابية المسلطة على أعضاء المجالس المحلية منفردين من خلال الفروع التالية

الفرع الأول: أثر سلطة الإقالة

إن أي تعيب و لمرات متتالية في السنة الواحدة يعرض المحلي المنتخب لإنهاء المهام، حيث أسند المشرع حق إقالة العضو المنتخب لجهة الوصاية لأسباب تعود إلى حالات الإهمال والتسيب التي عمت المجالس المحلية خاصة البلدية منها (1) الأمر الذي استدعى ضرورة معالجة هذه الظاهرة بنصوص قانونية تضع حدا لها لكن في المقابل هل منح المنتخب الضمانات القانونية التي يواجه بها قرار الإقالة، بالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها نجد عضو المجلس البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس وهو جزء يسير من الضمانات التي يحضى بها مقارنة بعضو المجلس الولائي والذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، وهذا حتما سيؤثر على استقلالية واستقرار أعضاء المجالس المحلية و يوسع من سلطة الوصاية.

(1) بوحنية قوي، مرجع سابق، ص 46

كما يسجل غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في قانون 67-24 المتعلق بالبلدية نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار، بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين وحررياتهم في مواجهة سلطات الوصاية وهو أمر أكده المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996 والتي جاء فيها "الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويكفل الحماية القانونية، ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية (1).

الفرع الثاني: أثر سلطة التوقيف

و يظهر أيضا اثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس المحلية في حق التوقيف بسبب المتابعة الجزائية والتي يتم بموجبها تجريد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها وهذا سيؤثر دون شك على العضو المنتخب ويجعله يعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن فعل أي شيء والتي إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 10-11 حولت له حق الانفراد بقرار التوقيف من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى تعليل ، نتيجة تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي (2)

(1) دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية ، اطلع عليه بتاريخ 30-01-2019 من الموقع الالكتروني التالي :

forum.univbiskra.net/index.php?topic=18503.0

(2) بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ،

2011، ص 117

وهو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهّمش فيه دور المجلس البلدي وتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصاية النسبة لأعضاء المجالس البلدية. وعلى عكس السلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي، - نجد وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات في القانون 12-07 المتعلق بالولاية ، مما يتيح مجالا أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين وهو أمر يدعوننا إلى البحث عن سبب هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة لجهات الوصاية الوالي ، و وزير الداخلية خاصة وأن أسباب الإقالة متماثلة في كلا القانونين و يترتب عنها نفس النتائج ،إما الحكم بالبراءة أو الإدانة القضائية يكون نتيجتها الإقصاء من المجلس.

الفرع الثالث: أثر الإقصاء

وهي من بين الآليات التي لا تخلو من المظاهر المعززة لسلطة الوصاية على حساب استقلالية الأعضاء وتتمثل في تهميش دور المجلس البلدي في إعلان إقصاء العضو المدان جزائيا يقابله في قانون الولاية انعدام تسبب قرار وزير الداخلية المتعلق بحالة الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية أوحالة الإقصاء الجديدة المتعلقة بوجود المنتخب الولائي تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة التنافي وفي الوقت نفسه لا توجد أي مادة في قانون البلدية الحالي تشير إلى حالة التنافي أو عدم القابلية كسبب من الأسباب المؤدية إلى الإقصاء بينما قانون الولاية يكتفيها على أنها حالة موجبة للإقصاء (1) وهذا يطرح احتمالين أولهما إما أن المشرع اسقط سهوا هذه الحالة في قانون البلدية وتداركها في قانون الولاية وهنا نكون أمام حالة مبهمه وهي لماذا يتعرض عضو المجلس الولائي لهذه العقوبة بينما يفلت منها عضو المجلس البلدي، وما هو العمل في حالة توفر نفس الشروط المنطبقة على عضو في المجلس الشعبي البلدي - حالة التنافي عدم القابلية للانتخاب - والاحتمال الثاني أن المشرع كان يدرك ذلك.

(1) بن ناصر بوطيب: الرقابة الوصائية وآثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة 2011

وهنا لا بد من إعادة النظر في قانون البلدية وإدراج نص قانوني يعالج الحالة المذكورة سالفًا حتى تتكامل المنظومة القانونية ولا يحدث أي تجاوز للقانون خاصة قانون الانتخابات، لان الحفاظ على مصداقية المجالس المحلية و ضمان نزاهة التمثيل النيابي من بين الأهداف الأساسية التي تسعى إليها عملية الرقابة الوصائية.

مما سبق بيانه يبدو أن آثار تفعيل آليات الرقابة الفردية المعتمدة في تشريع البلدية والولاية الحاليين على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين على حساب استقلاليتهم وترجيح كفة السلطة الوصاية بتوسيع صلاحياتها الرقابية وهذا ليس في صالح المنتخبين المحليين ولا في صالح النهوض بالتنمية المحلية والتي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي ودفع عجلة التنمية إلى الأمام.

المطلب الثاني: آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية

تبرز معالم الرقابة المشددة على الأعضاء المنتخبين بشكل واضح في النظام القانوني للبلدية والولاية من خلال آلية الحل كوسيلة تهدد وبشكل دائم احتفاظ المنتخبين المحليين بصفقتهم النيابية والبقاء في مراكزهم القانونية، إذ لم يعد الأمر مجرد عقوبة فردية تستند إلى مبدأ شخصية العقوبة وإنما أصبح الأمر يهدد الوجود القانوني لجميع الأعضاء رغم إحاطة المشرع عملية الحل بضمانات وإجراءات تبدأ من تاريخ إعلان الحل إلى غاية تنصيب مجلس جديد (1) (الفرع الأول)، تتجلى أيضا مسألة الانعكاس السلبي لآلية الحل على المشاريع التنموية وعلى أداء المجالس المنتخبة في تجسيدها ومتابعتها خصوصا إذا كانت على قدر كبير من الأهمية بالنسبة للمواطنين (الفرع الثاني).

(1) بن ناصر بوطيب ، مرجع سابق ، ص

الفرع الأول : أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين

ورغم أن المجالس المحلية تأخذ مكانتها من أداة تشكيلها والمتمثلة في الانتخاب ومن مدة العهدة الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات يمكن لسلطة الوصاية أن تتدخل وتنتهي الوجود القانوني للمجالس استنادا إلى أسباب حددها المشرع على سبيل الحصر وهذا يعد في حد ذاته مساس واضح بمبدأ الاستقلالية وعامل لزعزعة استقرار الأعضاء في مناصبهم النيابية (1).

كما أن الأسباب المذكورة في نصوص قانون البلدية والولاية تشير إلى اتجاه المشرع نحو توسيع سلطاته في مجال الوصاية على المجالس والتي تترجمها الزيادة الملحوظة في عدد الحالات الموجبة للحل في غياب معيار يحددها خاصة وان المشرع يسير نحو سياسة التوسع في حالات الحل تؤكد القوانين الحالية. وهذا بالتأكيد سيحد من نجاعة العمل المحلي.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن بعض الحالات المشار إليها كأسباب موجبة للحل تمثل قيودا فضفاضة لأنها تبقى محل تقدير للجهات المخول لها سلطة الحل، كما هو الحال عندما يتعلق الأمر بالظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

وخلاصة القول أن سلطة الحل تبقى من أخطر الآليات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية في مواجهة الأعضاء المنتخبين بسبب افتقارهم الكلي للوسائل القانونية للدفاع عن مناصبهم، نظرا لكون قرار الحل يصدر بناء على مرسوم رئاسي هذا الأخير الذي يعتبر من الأعمال السيادية الغير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن القضائي (2).

(1) سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة (-د ط)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة مصر، (د ت)، ص 293

(2) علاء الدين عشي: شرح قانون البلدية، مرجع سابق. ص 54

الفرع الثاني : اثر سلطة الحل على التنمية المحلية:

تعد المجالس المحلية النواة الرئيسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة، وهذا بحكم قربها من المواطن، كما أنها تمثل عنصر الاستقلالية والرشاد في التسيير ومنه فهي محط أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية محلية تضمن لهم إطارا معيشيا مقبولا، إلا أنه في ظل وجود رقابة الحل الممارسة من طرف سلطة الوصاية والمنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، يصبح الكلام عن تنمية محلية مجرد نظرية يفندها الواقع المعاش و الحالة المزرية التي تعيشها معظم بلديات وولايات الوطن.

وللوصول إلى تنمية حقيقية على المستوى المحلي يتطلب الأمر توفير الأجواء الملائمة لتحقيق ذلك والتي من أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فإن تحقيق الجماعات المحلية لدورها التنموي أصبح أمرا غاية في الصعوبة، لهذا ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للجماعات المحلية، و من أجل منح المكانة اللائقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية للحل أو التخفيف من حدة الوصاية، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية إعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس المحلية(1).

(1) سرير عبد الله رايح: المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية، مجلة المفكر العدد السابع جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 7

المطلب الثالث: آثار الرقابة الوصائية على أعمال أعضاء المجالس المحلية

الأصل أن تتمتع الجماعات المحلية باستقلال حقيقي في أداء مهامها وان تتمتع بحرية البت في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصها والاستثناء هو أن يقيد هذا الاستقلال برقابة تمارسها جهة الوصاية لضمان حد معين من التوازن والانسجام بين السلطات المركزية كجهة رقابة والجماعات المحلية (1) إلا أن واقع الرقابة الوصائية الممارس على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الحاليين ينفي هذا الطرح ويؤكد مدى سيطرة جهة الوصاية على أعمال وقرارات المجالس المحلية وتأثيرها على حرية اتخاذ القرار (الفرع الأول). كما تمتد سلطة الرقابة إلى حد التدخل في تسيير الشؤون المحلية مباشرة وهذا من اخطر أنواع الرقابة وأشدّها تأثيراً على استقلالية المجالس المحلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أثر سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس المحلية

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

أولاً: أثر سلطة التصديق

إن الواقع العملي يشير إلى أنّ التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها .

(2)

(1) مسعود شيهوب : مرجع سابق ، ص 190

(2) عبد الحليم مشري : نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس -

جامعة محمد خيضر بسكرة-ص 10

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر فالواقع العملي يفيد بان الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها اذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجربها على اتخاذ قراراتها و وضعها في موضع التنفيذ.

كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية ؛ ففي قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18-01-1983 والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح (1) ، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19-04-1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث اقر في نص الحكم الصادر في قضية (م . د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية وبالتالي ينبغي إبعادها، (2) ويضاف إلى جملة الأسباب السالفة الذكر الشروط المفروضة على قابض البلدية اذ لا يمكنه المصادقة على الأمر بالصرف إلا إذا كانت المداولات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية وبالإيجاب تحديدا حسب قانون المالية(3) وتتسع سلطة الوصاية لتشمل مصادقة رئيس الدائرة على مداولات المجلس الشعبي البلدي ،تحت سلطة الوالي وبتفويض منه بموجب المرسوم التنفيذي 94-215.

(1) غزير نُجْد الطاهر : آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ،مذكرة ماجستير،جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ، ورقة 2011 ،ص 82
(2) عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ،ص 286
(3) بن ناصر بوطيب :الرقابة الوصائية وآثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير،كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة 2011،ص 58

ثانياً: أثر سلطة الإلغاء

تملك جهة الوصاية سلطة إلغاء مداوات المجالس المحلية إما لمخالفتها قاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة (1)، والتي تبرز وبشكل واضح الحضور القوي لسلطة الوالي في عملية الإلغاء الخاصة بمداوات المجالس المحلية ، فعلى مستوى البلدية يمكن للوالي أن يصدر قراراً بإلغاء مداولة للمجلس الشعبي البلدي المخالفة لأحكام المادة 59 من قانون البلدية 11-10، دون الحاجة إلى تقديم تبرير على ذلك، بعكس المادة 44 من قانون البلدية لعام 1990 والتي فرضت على الوالي ضرورة التعليل.

تظهر أيضاً سلطة الوالي ولأول مرة في إمكانية إلغاءه لمداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب المادة 54 من قانون الولاية 12-07، قبل اللجوء إلى القضاء وطلب إبطال أي مداولة غير مطابقة لأحكام المادة 53 من القانون السالف ومنه تنقلب الولاية طرفاً مدعياً والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعى عليه . في الوقت الذي كان يعلن عن بطلان المداولة في ظل قانون الولاية لسنة 1990 من طرف وزير الداخلية بقرار مسبب إن رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي وإن كان يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال والتصرفات إلا أنه يثير جملة من الإشكالات القانونية والإجرائية فمن الناحية القانونية لا يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالشخصية المعنوية وعليه لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه ، لأنه وبالرجوع إلى نص المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنها لا تنص صراحة على أهلية التقاضي بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ومن الناحية الإجرائية نجد أن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء كطرف مدعي والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعى عليه وهو لا يملك الشخصية الاعتبارية بعكس الولاية ومنه يظل مشكل التمثيل القضائي مطروحاً وهذا سيؤدي من دون شك إلى توتر العلاقة بين الوالي كمثل للسلطة المركزية والمنتخبين على مستوى الولاية، ومن جهة أخرى سيرتب ظهور النزاع إلى العن فقدان سكان الإقليم ثقتهم في ممثل السلطة المركزية (الوالي) وفي المنتخبين المحليين كذلك (2).

(1) بوعمران عادل: مرجع سابق، ص 109

(2) عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 334

كما أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد ما ينص عليه في قانون البلدية بعكس قانون الولاية والذي حافظ فيه المشرع من حيث المبدأ على إمكانية إثارته إما من جهة إدارية (الوالي)، أو سلطة شعبية (الناخبين المحليين) أو المكلف بالضريبة (1).

ويثير الحق في طلب بطلان المداولة نسبيا من طرف الوالي نفس الإشكالات القانونية والإجرائية المشار إليها سابقا بخصوص المداولات الباطلة بقوة القانون، كما أن طلب البطلان من قبل كل منتخب أو دافع ضريبة صاحب المصلحة مرتبط بالسلطة التقديرية للوالي ومدى اقتناعه بثبوت التعارض ومن ثم أعمال وسيلة الدعوى للمطالبة بالبطلان كما أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام مسها تعديل كبير.

يبقى في الأخير الإشارة إلى حق الطعن في قرارات الوالي الرامية إلى إلغاء أي مداولة تكون محل إلغاء طبقا لأحكام قانون البلدية قد مكنت رئيس البلدية من اللجوء إلى التظلم الإداري - و الذي لم يبين المشرع طبيعته - أو رفع دعوى قضائية ضد قرار الوالي، ومن جهة أخرى يسجل غياب حق التقاضي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي مما يبعث على طرح التساؤل التالي : ما مدى مشروعية تمثيل المجلس الشعبي الولائي كطرف مدعى عليه وهو لا يتمتع بأهلية التقاضي ؟ في حين يجرمه القانون من حق الطعن القضائي، ومنه إما أن يسمح له بحق الطعن القضائي أو يمنح له الشخصية المعنوية وهذا أمر مستبعد وغير وارد في ظل دولة القانون و إذا كان القانون الجزائري مازال يعرف مثل هذه التناقضات في نظامه القانوني، نجد أن المشرع الفرنسي تنازل عن الرقابة على الجماعات المحلية لصالح الرقابة القضائية بموجب قانون 02 مارس 1982 وجعل القضاء الإداري هو الوحيد على إلغاء الأعمال غير المشروعة (2).

(1) عمار بوضيف :، المرجع نفسه، ص341

Martine lombard, Gilles Dumon : Droit Administratif, 5 Edition. Dalloz, (2) 2000.p152

الفرع الثاني: اثر سلطة الحلول على أداء المجالس المحلية.

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

أولاً: اثر سلطة حلول الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي

على غرار باقي الأعضاء المنتخبين يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الرقابة كبقية الأعضاء بالمجلس البلدي و المنصوص عليها قانون البلدية (1) ، كذلك يخضع من جهة أخرى لرقابة ثانية تمارس عليه من طرف والي الولاية نظراً لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

فالمركز القانوني لرئيس المجلس البلدي يجعله يتمتع بازدواجية المهام فهو من جهة يعد ممثلاً للدولة ومن جهة أخرى يعتبر ممثلاً للبلدية ، و على هذا الأساس فإنه يخضع للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين . كما يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بكل توجيهات الوالي، و تخضع كامل أعماله التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة لرقابة والي الولاية من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي لبسط رقابته عليها، و هذا ما نصت عليه المادة 98 من قانون البلدية.

وعلى الرغم من حصر و تحديد المشرع لأسباب الحلول إلا انه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير مدى تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه أين تنتقل سلطة التقرير من يد رئيس البلدية إلى الوالي و بذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه موظف تابع للوالي. في الوقت الذي يعترف فيه القانون صراحة باستقلاليتها الإدارية في تسيير الشؤون المحلية مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلاً بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس الوصائية (2).

(1) بوعمران عادل : مرجع سابق ، ص 115

(2) محمد العجمي : مرجع سابق ، ص 166 ص 167

ثانيا: أثر الحلول المالي على استقلالية المجالس المحلية

أما عن سلطة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية و التي يمكن تبريرها بفكرة " كل من يعول يراقب " ، إنجر عنه سلبيات كثيرة مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلولة وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحديدها للموارد المالية وتحصيلها وإنفاقها وحتى في اتخاذ القرارات ، فإن لها في مقابل ذلك رقابة كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي ، الأمر الذي يجعل سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تتناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية والتي تتطلب قدرا كبيرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية وتحصيلها (1) ، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية وتشكل من جهة أخرى محاصرة خصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية ومساسا باستقلاليتها (2).

فآلية الحلول التي تعتمد عليها السلطة الوصية في مراقبة الجماعات المحلية يجب أن تقف على مبدأ أساسي وهو استقلاليتها في تسيير شؤونها المحلية (3) لتمكنها من مواكبة متطلبات التنمية المحلية ،(4) ومنه يجب على المشرع أن يضبطها بشكل أكثر دقة لأن أي تجاوز في استعمالها يؤدي إلى تعسف الجهات الوصية. وعليه يجب أن لا تكون الرقابة على الهيئات المحلية شديدة بالقدر الذي يجرد المجالس المحلية من استقلالها الذي يعد أهم مقومات وجودها (5).

(1) عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر، مجلة أبحاث اقتصادية وادارية، العدد الثاني ، 2007 ، ص 106، 107

(2) مجّد العجمي: مرجع سابق، ص 166

(3) عبد القادر موفق: مرجع سابق ، 2007 ، ص 106

(4) بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ، العدد الرابع، ص 277

(5) مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة

منتوري قسنطينة، 2005 ص 44

الخاتمة

إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضى الجماعات المحلية بالتموقع الايجابي الذي يمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية. إذ يتضح من دراسة قانون البلدية والولاية الحاليين أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية ، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية . مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة ولا يوجد أي مؤشر يدل على أن السلطة المركزية ستتخلى عنه في المستقبل القريب. فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات المحلية في الاضطلاع بدورها التنموي على مستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات المحلية خاصة الرقابة المسلطة على أعمال المجالس المحلية ورقابة الحل وما تمثله من خطورة على المجالس المحلية باعتبارها كيان قانوني يتمتع بالاستقلالية في تسيير الشؤون المحلية. مما سبق يتبين أن الإطار القانوني لنظام الرقابة الوصائية قائم على علاقة تحكمية بين السلطة الوصية والهيئات المحلية وهذا أمر يتناقض مع المبادئ العامة للامركزية. في ظل الغياب الكلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون البلدية والولاية الحاليين كما يلاحظ أيضا غياب الرقابة الحزبية هذه الأخيرة تراجع دورها بشكل كبير وتضاءل مفعولها بشكل يكاد لا يظهر على الساحة ومرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب وتغليب المصالح الشخصية على حساب مصلحة المواطنين والتنمية المحلية. وفي الأخير يمكن القول أن هذه الدراسة حاولت إبراز أهم الجوانب المتعلقة بعملية الرقابة الوصائية وحاولت الإجابة على التساؤلات المطروحة للوصول إلى بعض الاستنتاجات والتي من أهمها مايلي:

- إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني من معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن أهم هذه المعوقات طغيان المركزية الإدارية في عملية اتخاذ القرارات.

- ضرورة تبني معيار واضح في ما يتعلق بالاختصاصات ذات الطابع المحلي حتى تمنح الجماعات المحلية حرية أكبر في تصريف شؤونها المحلية وقراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية المحلية.

- يجب إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.

- ضبط الرقابة الوصائية من جهة وتفعيل دور رقابة القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة.

- محاربة مظاهر الفساد بعصرنة نظام الرقابة وزيادة فعالية أدائها.

- لا بد من إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمح بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي وأداء المهام بفعالية أكبر.

ملخص الدراسة :

إن من أهم المقومات الأساسية التي يقوم عليها النظام اللامركزي الإداري إستقلالية الجماعات المحلية، لكن هذا لا يقصد به الاستقلال التام، بل تبقى الجهات اللامركزية تحت إشراف ووصاية السلطات المركزية، و هذه العلاقة أو الصلة التي تربط بين الجهات المركزية بالإدارات اللامركزية هي محل جدل و نقاش في الجزائر لما لهاته الأخيرة من آثار على أشخاص و أعمال و أجهزة الجماعات المحلية في النظام الجزائري، و قد أصبحت هذه الرقابة تواجه في بعض الأحيان المبادرات الفردية للمجالس الشعبية، و تعوق تقدم عملية التنمية، كون الجهات المركزية تتمتع بصلاحيات واسعة تجعلها في مركز أقوى من أعضاء المجالس الشعبية، حيث يخضع أعضاء هذه المجالس لرقابة وصائية تمارس عليهم من خلال ثلاث صور، تتمثل في الإقالة و التوقيف و الإقصاء، كما تمارس الجهات المركزية رقابة على أعمال هذه الجهات و تتمثل في رقابة المصادقة و البطلان و الحلول، كما تمارس على أجهزة الجماعات المحلية رقابة التوقيف و الحل، لتبقى هذه الصلاحيات التي تتمتع بها الجهات المركزية الوصية تتعارض إلى حد كبير و فكرة الإدارة المحلية في الجزائر و تبقى بعيدة عن المفاهيم الحديثة للإدارة المحلية .

RESUME :

L'indépendance des collectivités locales est l'un des principaux fondement du système de déconcentration, toutefois cette liberté n'est pas absolue du contrôle ces personnes commune reste toujours liées aux autorités centrales pas le loin du contrôle de la tutelle .

Cette relation entre autorités centrales et administrations représentant la déconcentration a pour longtemps été la source de problème, en Algérie elle a une incidence sur les sujets, l'activité et les institutions de l'administration local dans l'ordre juridique algérien .

Le pouvoir de contrôle que veulent exercer les wilaya sur les collectivités locales est parfois confronté aux initiatives de ces dernières ce qui entraîne le processus du développement, car le wali possède une prérogative très importante qui met en position défavorable vis-à-vis des assemblés, les élus de ces assemblés sont soumis à un contrôle de tutelle exercé par trois éléments : la révocation, la mise à l'écart, l'éradication en outre le contrôle de l'approbation, de la légitimité de la succession, en outre trouve aussi d'autres pouvoirs l'administration joint aussi d'autres prérogatives tel que la révocation ces derniers sont en concentration totale avec le principe de l'Indépendance des collectivités locales le contrôle central exercé parfois d'une façon excessive constitue une entrave au développement local est ralenti ainsi que pour la poursuite des communes de leurs buts principaux.

De ce point de vue les collectivités locales dans le système juridique en droit algérien restent dans la pratique loin du système d'administration moderne .

قائمة المصادر و المراجع :

اولا - المصادر:

01/المواثيق والدساتير :

- 01-الميثاق الوطني لسنة 1964 ، المطبعة الوطنية الج ا زئية، الجزائر، 1964 .
- 02- دستور 28 نوفمبر المنشور في ج ر رقم 76 المؤرخة في 08/12/1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 03/02/ المؤرخ في 10/03/2002 ج ر رقم 25 .

02/ القوانين :

- 01- القانون العضوي 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله .
- 02- القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بنظام الانتخابات ج.ر 01 .
- 03- القانون 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالبلدية ج ر رقم 15.
- 04- القانون 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية ج ر ر 15 .
- 05- القانون 10/11 المؤرخ في 22/07/2011 المتعلق بالبلدية ج ر ر 37 .
- 06- القانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 المتعلق بالولاية ج ر ر 12 .
- 07- الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 02/05/1969 المتضمن قانون الولاية ج ر رقم 44.
- 08- الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18/01/1996 المتضمن قانون البلدية جريدة ر ر 06 .

03 / المراسيم :

- 01- المرسوم الرئاسي 215/94 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها ج ر رقم 04 .
- 02- المرسوم الرئاسي رقم 254/05 المؤرخ في 20/07/2005 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية ج ر ر 51 المؤرخة في 20/07/2005 .
- 03- المرسوم الرئاسي رقم 255/05 المؤرخ 20/07/2005 المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية لولايي بجاية و تيزي وزو ج ر ر 51 .

04 / القرارات القضائية :

- 01- قرار المحكمة العليا بتاريخ 24/10/1993 تحت رقم 89903 المجلة القضائية، العدد سنة 1994.

ثانيا - المراجع:

I. المراجع باللغة العربية:

01 / الكتب:

- 01- أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الليبرالية الإشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985.
- 02- بوحنية قويم، الإدارة المحلية من منظور مقارن دراسة في بعض التطبيقات في فرنسا بريطانيا الجزائر 2011 .
- 03- جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري الإدارة المحلية بالجزائر، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

- 04- هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية :الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004.
- 05- حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 .
- 06- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، دون طبعة، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتب دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1988.
- 07- حسين عبد العال مُجَّد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري (دراسة تطبيقية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 08- حمدي سليمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية - دراسة تحليلية وتطبيقية - الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان الأردن، 2010.
- 09- سليمان مُجَّد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة (-د ط)، دار الفكر العربي للطباعة والنشر ،القاهرة مصر،(د ت).
- 10- سليمان مُجَّد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبوعة عين شمس، مصر، 1989.
- 11- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، الطبعة الثالثة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976.
- 12- عمار عوابدي، المبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، للمؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984 .
- 13- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010.
- 14- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر و التوزيع الجزائر، 2011
- 15- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1990.
- 16- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة معدلة و منقحة وفقا لأحدث التشريعات و القرارات الإدارية، جسور للنشر و التوزيع، طبعة ثالثة ، 2013.
- 17- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

- 18-عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 .
- 19-عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، ماي 2009.
- 20-عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
- 21-عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 22-عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.
- 23-علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، الجزء الأول - التنظيم الإداري (د ط) دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 24-عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل الدكتوراه: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الثقافة، جامعة عين شمس.
- 25-علي خطار شطناوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة و النشر، الأردن، 2002.
- 26-عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 6، 2009.
- 27-فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة قرني، باتنة، الجزائر، 2001
- 28-فريدة قصير مزياني: مبادئ القانون الإداري، طبعة 2001 الجزائر.
- 29 -مُحَمَّد علي الخلايلة، الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر (دراسة تحليلية مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2009.
- 30-ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة و مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة للنشر، القاهرة، 2007.
- 31-مُحَمَّد وليد العبادي، الإدارة المحلية و علاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 1998.

- 32- مُجَدِّ الصغِير بعلِي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2002.
- 33- مُجَدِّ محمود الطعمانة، نظم الإدارة المحلية ، المفهوم و الفلسفة الملتقى العربي الأول، نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، الأردن، 2003.
- 34- مسعود شهيو ب، المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، مجالس مجلس الدولة، العدد 03 ، مطبعة الديوان الجزائر، 2003.
- 29- مُجَدِّ الصغِير بعلِي : قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د ط)، دار العلوم للنشر و التوزيع الجزائر (د ت).
- 35- مُجَدِّ الصغِير بعلِي : القانون الإداري- التنظيم الإداري-النشاط الإداري(- د ط) دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة الجزائر.
- 36- ناصر لباد: القانون الإداري: النشاط الإداري ، الجزء الثاني ،(د ط)، مطبعة صارب، الجزائر، 2004.
- 37- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجد للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010

02 / المذكرات والرسائل الجامعية:

- 01- فريدة قصير مزياني: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة منتوري قسنطينة، 2005.
- 02- بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2011.
- 03- بن ناصر بوطيب :الرقابة الوصائية وآثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ورقلة 2011.

04-غزير مُجَّد الطاهر : آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية في الجزائر ،مذكرة ماجستير،جامعة قاصدي مرباح كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق ، ورقة 2011.

03/ المجلات و البحوث و المواقع :

01-بسمة عولمي: تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية في الجزائر ،مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا،العدد الرابع.

02-بوحنية قوي:فساد المحليات عرقلة للتنمية السياسية المحلية بالجزائر، مجلة فكر ومجتمع ، الصادرة عن طاكسيج.كوم للدراسات.

03-سرير عبد الله رابح :المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية ،مجلة المفكر العدد السابع جامعة مُجَّد خيضر بسكرة.

04-عبد الحليم مشري : نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر ،مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد السادس-جامعة مُجَّد خيضر بسكرة.

05-عبد القادر موفق: الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر،مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، العدد الثاني 2007.

06-مُجَّد العجمي: موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس جامعة مُجَّد خيضر بسكرة.

07- دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الفردية ، اطلع عليه بتاريخ 30-01-2019 من الموقع الإلكتروني التالي:

forum.univbiskra.net/index.php?topic=18503.0

.II - المراجع باللغة الأجنبية :

- 01 Jean riviro, droit administratif, 9éme édition, Dalloz, paris, 1980.
- 02 Maspitiol et Lorque. Tutelle administratif, Dalloz, Paris, 1930, p 15.
- 03 Patrik franssaix droit administratif , Edition Marketing's A Ellpses, 2002.
- 04 Lahcene, SERIAK : Organisation et le fonctionnement de la commune ENAGI-EDiTONS 1998.
- 05- Martine lombard, Gilles Dumon : Droit Administratif, 5dition. Dalloz, 2000.

- (03).....المقدمة
- (07).....الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية.....
- (07).....المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية.....
- (08).....المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.....
- (08).....الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية.....
- (12).....الفرع الثاني: تحليل عناصر الوصاية الإدارية.....
- (18).....المطلب الثاني: خصائص وأهداف الوصاية الإدارية.....
- (18).....الفرع الأول: خصائص الوصاية الإدارية.....
- (21).....الفرع الثاني: أهداف الوصاية الإدارية.....
- (24).....المطلب الثالث: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المتشابهة.....
- (25).....الفرع الأول: تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية.....
- (26).....الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية.....
- (28).....الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.....
- (29).....المبحث الثاني: نماذج الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية.....
- (29).....المطلب الأول: النموذج الفرنسي في الرقابة الوصائية.....
- (30).....الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات الحلية.....
- (31).....الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية.....
- (36).....المطلب الثاني: النموذج الإنجليزي في الرقابة الوصائية.....
- (41).....المطلب الثالث: النموذج المصري في الرقابة الوصائية.....
- (43).....الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في الجزائر و آثارها عليها.....
- (43).....المبحث الأول: آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية.....
- (44).....المطلب الأول: آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية.....

- (44)..... الفرع الأول:الإقالة
- (45)..... الفرع الثاني:التوقيف .
- (47)..... الفرع الثالث:الإقصاء
- (48)..... المطلب الثاني:الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية
- (48)..... الفرع الأول:أسباب الحل
- (50)..... الفرع الثاني :أحكام حل المجالس المحلية
- (51)..... المطلب الثالث: الرقابة الوصائية على أعمال أعضاء المجالس المحلية
- (51)..... الفرع الأول : الرقابة على الأعمال الإيجابية
- (57)..... الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية
- (61)..... المبحث الثاني: آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية
- (61)..... المطلب الأول:آثار الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية
- (61)..... الفرع الأول : أثر سلطة الإقالة
- (62)..... الفرع الثاني :أثر سلطة التوقيف .
- (63)..... الفرع الثالث :أثر سلطة الإقصاء .
- (64)..... المطلب الثاني:آثار آلية الحل على أعضاء المجالس المحلية
- (65)..... الفرع الأول:أثر الحل على استقرار المراكز القانونية للمنتخبين المحليين .
- (66)..... الفرع الثاني:أثر سلطة الحل على التنمية المحلية.
- (67)..... المطلب الثالث: آثار الرقابة الوصائية على أعمال أعضاء المجالس المحلية
- (67)..... الفرع الأول : أثر سلطة التصديق والإلغاء .
- (71)..... الفرع الثاني: أثر سلطة الحل على أداء المجالس المحلية
- (73)..... الخاتمة