



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : القانون العام



حدود الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ

- د / بن مسعود أحمد

إعداد الطالبين:

- بلخيري محمد

- عاشوري وليد

لجنة المناقشة

رئيسا

أ. قراشة محمد رشيد

مشرفا ومقررا

د. بن مسعود أحمد

ممتحنا

أ. سابق طه

شعبة الحقوق

الموسم الجامعي: 2022/2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : القانون العام

حدود الوصاية الإدارية على الجماعات

المحلية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات

اشراف الأستاذ

إعداد الطالبين:

- د / بن مسعود أحمد

- بلخيري محمد

- عاشوري وليد

لجنة المناقشة

رئيسا

أ. قراشة محمد رشيد

مشرفا ومقررا

د. بن مسعود أحمد

ممتحنا

أ. سابق طه

شعبة الحقوق

الموسم الجامعي: 2022/2021

الاهداء

الحمد لله الذي نحمده كثيرا ونشكره على نعمة العقل والبصروفضل الله عزوجل اتممنا هذا العمل الشاق والذي جاء ثمرة جهد لسنوات طويلة وأحب ان اهديا هذا العمل الأكاديمي أولا الى الوالدة العزيزة على قلبي أدام الله في عمرها وحفظه من كل سوء، ثم اهدي كذلك الى الوالد حفظه الله وأطال عمره، والى أخي الذي لم تلده امي ورفيق دربي (زوخ بوعزة) الذي وافته المنية رحمة الله عليه واسكنه فسيح جنانه، والى اعز الأصدقاء (فتحي قريقة) و(محمد مزارة)، واهده الى كل من ساعدني من بعيد او من قريب.

- بلخيري محمد -

الاهداء

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ قَالَ تَعَالٰی (وَمَا تَوْفِیْقِیْ اِلَّا بِاللّٰهِ عَلَیْهِ تَوَكَّلْتُ وَآلِیْهِ
اُنِیْبُ (88))

الحمد لله الذي وفقني لتلخيص سنين دراستي في هذا العمل المتواضع
اهدي ثمرة جهدي الى من قال فيهم الله تعالى (وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيْتَنِي
صَغِيرًا) لنور البيت ومسكني حين آوي إلى أمي الحبيبة و ابي الغالي ... إلى
اخوتي وكل العائلة الحبيبة إلى أخي الذي لم تلده أمي صديقي العزيز
"خالد "

دون ان ننسى كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة زيان عاشور
بالجلفة راجينا من المولى عزى وجل ان يوفقنا في حياتنا.

- عاشوري وليد -

الشكر والتقدير

الحمد لله أقصى مبلغ الحمد.. والشكر لله من قبل ومن بعد على إتمام هذا العمل الشاق والطويل ، ونشكر الأستاذ المشرف (بن مسعود أحمد) على تعاونه معنا في هذا العمل والذي افادنا بمعلوماته ، وكل من ساعدنا من قريب أو بعيد .

مقدمة

إن الغاية ما تصبو إليه الديمقراطية عبر مختلف مسارها الزمني ، و هي الوصول الى ابعاد نقطة من الحوكمة الراشدة، وإيجاد أنجع السبل في فن الإدارة والتسيير، أو ما بات يطلق عليه هندسة الإدارة والتسيير؛ ولتحقيق هذه الابعاد والسبل وجب تكوين قواعد مثالية، حيث تكون كلمة الشعب هي منتهى الغايات والمقاصد (صاحب السيادة هو الشعب)، فكان التفكير دائما وخلال عقود من الزمن في إيجاد الآليات، والأنظمة القانونية والإدارية الكفيلة بذلك، وهو ما تحقق في نظام الإدارة المحلية.

والإدارة المحلية في مطلقها العام لا تتبغى الوصول الى اهداف الدولة ذات الأبعاد الاستراتيجية العليا-مع أنها جزء لا يتجزأ من السياسة العامة للدولة، ومن هنا يتساءل البعض ، كيف يمكن الارتقاء بأعباء ووظائف حيوية للدولة، والتخلص منها بشكل يسمح لهاته الأخيرة بالتفرغ والاكتفاء برسم معالم الاستراتيجيات الكبرى ذات الأبعاد الداخلية الوطنية والخارجية؟ وهنا جاءت فكرة تأسيس لنظام الإدارة المحلية، المتمثل في الوحدة المركزي منه، و الذي كان مع تطور الدولة الحارسة لآماد بعيدة، استولت عليها سمات السلطة المركزي، و اهتمام الدولة آنذاك في توفير الأمن والاستقرار للأفراد فقط . ولكن عندما ازدادت الدور اللامتناهي للدولة من متطلبات اقتصادية و كذا اجتماعية ، أدت الى ظهور نقائص في هذا النظام مما استوجب خلق وحدة أخرى الا وهي اللامركزية الإدارية.

لقد اختلفت التعاريف التي تناولت مفهوم اللامركزية تبعا لوجهات نظر الفقهاء والمفكرين ، ولكنهم اجتمع في جزئية بسيطة على انه "مجلس منتخب تتركز فيه الوحدة المحلية ويكون عرضة للمسؤولية أما الناخبين وتعتبر مكملا لأجهزة الدولة" ، ولتجسيد النظام اللامركزي الإداري واقعا وجب على الدول العالم الاخذ بالمقومات التي يتركز عليها هذا النظام .

و تعتبر الجزائر كغيرها من الدول التي كرسست اللامركزية الإدارية في مختلف دساتيرها المتعاقبة ، بداية من دستور 1963 المادة الأولى منه، حيث اعتبر البلدية القاعدة الأساسية للمجموعة الترابية و الإدارية والاقتصادية والاجتماعية.

ولقد شهدت مدت سريان قانون البلدية لسنة 1967 وقانون الولاية لسنة 1969 الصادرين في ظل حكم الحزب الواحد، توجه المشرع إلى تطبيق أسلوب وصاية جديدة بحكم الأوضاع التي تعيشها الجماعات المحلية في تلك الفترة، من نقص في الهياكل الإدارية وانعدام للإطارات المسيرة . لكن بتبني دستور 1989 لمعالم التعددية الحزبية كأحد أهم المظاهر المميزة للنظام الدستوري الجزائري الجديد، كان لابد من ضرورة تكييف قانون البلدية والولاية لسنة 1990 مع هذه المرحلة، ومن بينها محاولة المشرع التعبير عن إرادته في التخفيف من حدة الرقابة على الجماعات المحلية، وذلك من خلال تقليص تدخل السلطة الوصائية في الشؤون المحلية في إطار سياسة الانفتاح السياسي، لكن الواقع العملي أثبت إخفاق النظام القانوني للجماعات المحلية في احتواء معضلة العجز في التسيير والفشل الذريع في تحقيق التنمية المحلية. ليأتي المشرع فيما بعد في ظل حزمة القوانين الإصلاحية بالقانون رقم 11-10 والمتعلق بالبلدية والقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، يتبعه نظام صارم للرقابة تمارسه الجهات الوصية على المجالس البلدية، ليسجل المشرع عودته إلى استخدام أسلوب الرقابة الوصائية

وتكتسي هذه الدراسة أهميتها البارزة من حيث مدى المقاربة الشاملة لواقع حال المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر وعلاقتها بسلطة الوصاية، سواء المركزية منها أو اللامركزية، كما تتجلى أهمية الدراسة في الأبعاد القانونية المكرسة لنشاط الجماعات المحلية ومدى مقاربتها للأطر اللامركزية في التسيير الجوّاري ، وكذا تقييم فلسفة المشرع في تكريس فكرة الديمقراطية التشاركية بدلا عن التمثيلية التي ظلت موضع انتقادات متعلقة بالمساوى الناجمة عن التمثيل الانتخابي غير الحقيقي، فضلا عن دراسة دور القضاء الإداري كضمانة لحماية الاستقلالية الوظيفية للجماعات الإقليمية وتهدف هذه الدراسة الى تحقيق مجموعة من الأهداف الأساسية نوجزها في الاتي :

- التعرف على مفهوم الوصاية الإدارية على المجالس المحلية وطبيعتها القانونية وأهدافها وصورها
- توضيح آليات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية ومجال تطبيقها على ضوء قانون البلدية والولاية الحالي

- التعرف على واقع نظام الوصاية الإدارية الممارس على الجماعات المحلية الجزائرية وهذا انطلاقا من تحليل قوانين هذه الأخيرة لاسيما القانونين رقم 10-11 و 07-12 المتعلقين بالبلدية والولاية

هنالك أسباب شخصية (الذاتية) وأخرى موضوعية دفعتنا لاختيار هذا الموضوع ، حيث ان الأسباب الذاتية هي الرغبة الشديدة لمعالجة عديد الإشكالات العميقة التي تحيط بهذه الدراسة ، كذلك الميول الشخصي لدراسة هذا الموضوع من خلال الرغبة في فهم الأسباب الكامنة وراء فرض نظام الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر اما عن الأسباب الموضوعية هي التعرف اكثر على آليات الرقابة الإدارية من الناحية النظرية ، وكذلك الرغبة في التعرف على الآثار المترتبة في تطبيق نظام الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية المحلية وكذلك على ما جاء به قانون البلدية والولاية .

ومن خلال ما سبق يمكننا طرح إشكالية رئيسة مفادها " إلى أي مدى ساهم تنظيم المشرع الجزائري لحدود العلاقة بين سلطة الوصاية الإدارية و الجماعات المحلية في إرساء ضوابط قانونية وأخرى قضائية ؟ وكيف تؤثر الوصاية الإدارية على تسيير الجماعات المحلية في الجزائر؟"

وتندرج هذه الإشكالية تساؤلات فرعية وهي:

- ماهو مفهوم الوصاية الإدارية ؟ وماهو خصائصها ومبرراتها؟
- ما مدى انعكاس هذه الوصاية على فعالية المجالس المحلية ؟

بالنسبة للمنهج المعتمد في البحث فإن طبيعة الدراسة فرضت علينا الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال حديثنا على الاطار النظري للوصاية الإدارية كذلك ذكر آليات الرقابة الوصائية ، بالإضافة الى استقراء بعض المواد القانونية في كلا من قانوني الولاية والبلدية التي لها علاقة بهذا الموضوع.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم الدراسة الى فصلين : الفصل الأول عن ماهية الوصاية الإدارية والتي نتناول فيه عن الاطار المفاهيمي للوصاية الإدارية وكذلك أهمية واهداف و اطراف هذه الوصاية ، اما الفصل الثاني والمعنون بـ : آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر والتي نتناول فيها عن الرقابة على الأعضاء و الأجهزة وكذلك الرقابة على الاعمال

الفصل الأول :

ماهية الوصاية الإدارية

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

تمهيد للفصل الأول

يعتبر النظام اللامركزي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري المتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية منتخبة وذلك لتخفيف العبء على الدولة، كما يعتبر أيضا الإطار الذي تستمد منه الجماعات المحلية البلدية والولاية اختصاصاتها ومهامها في مختلف الميادين والقطاعات.

ومنحت للجماعات المحلية استقلالية تستند على مجموعة من الأسس المتمثلة في الشخصية المعنوية وذمة مالية خاصة بها، ولكن رغم تمتع الهيئات الإقليمية بصلاحيات واسعة التي نص عليها قانوني البلدية والولاية الأخيرين إلا أنها تخضع لرقابة السلطة المركزية وهو ما يسمى بالوصاية الإدارية التي تعتبر عنصر من عناصر اللامركزية الإدارية فلا نتصور لامركزية دون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

ومن هذا المنطلق سنحاول في هذا الفصل ان نبينا الاطار المفاهيمي للوصاية الإدارية من خلال التعريف بالوصاية الإدارية والتعرف على خصائصها ، واهم مميزاتا عن غيرها من الأنظمة المتشابهة ، وكذلك أهمية و أهداف و اطراف هذه الوصاية الإدارية.

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للوصاية الإدارية

إن استقلال الهيئات المحلية (الولاية، البلدية) ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، ولكن بتمتع ذات القانون المانح لهذه الهيئات الاستقلالية هو ذاته الذي يجعله استقلالاً نسبياً، حيث أن هذه الهيئات تمارس سلطاتها المخولة بها قانوناً تحت وصاية وسلطة الإدارة المركزية والتي تعرف باسم " الوصاية الإدارية" ¹. ومن هذا الأساس سنقوم باستيضاح مختلف التعريفات للوصاية الإدارية وأهم خصائصها (المطلب الأول)، وكذلك تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها

تمارس الدولة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية، والتي تعد ركناً من أركان نظام اللامركزية، حيث تنص العديد من الأنظمة الإدارية على فكرة الوصاية الإدارية من خلال القوانين المؤطرة للجماعات المحلية، ومن هنا تستلزم دراستنا على إيجاد التعريفات الفقهية والقانونية للوصاية الإدارية (الفرع الأول) وكذلك استنتاج خصائصها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الفقهي والقانوني للوصاية الإدارية

إن تحديد تعريف موحد للوصاية الإدارية أمر أثير حوله جدل كبير يرجع ذلك إلى اختلاف لفقهاء القانون الإداري في ضبط مفهوم موحد، وكذا اختلاف النصوص القانونية حول مصطلح الوصاية الإدارية.

¹ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1،

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

- التعريف الفقهي للوصاية الإدارية : تعددت التعريفات الفقهية التي تناولت الرقابة الوصائية، حيث درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة والرفض.¹

و اعطى شارل ديسباش تعريف للرقابة الإدارية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا"²

وكذلك عرفها احد الفقهاء بأنها: " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة"³ ، و هذا التعريف تم فيه تحديد جهة الوصاية وهو الجهاز المركزي، والجهات الموصي عليها و هي الهيئات اللامركزية.

كما تعني الوصاية الإدارية أيضا خضوع الهيئات اللامركزية الإقليمية(المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، خولها المشرع سلطات معينة تمارسها على تشكيل هذه الهيئات أو على أعمالها، فالرقابة قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال هذه الهيئات تتفق مع القوانين التي تحكمها.⁴

فأما تعريف الأستاذ ناصر لباد للرقابة الادارية يقول فيه بأن: " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقا للأشكال التي ينص عليها القانون"⁵

¹ - عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01 ، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر 2002، ص81 .

2 - Charl Desbache , Institution Administratif , 2eme edition, Dalloz , Parid , 1972, p73

³ - عادل محمود حمدي، مجموعة رسائل دكتوراة : الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، د ط، جامعة عين شمس، دت، ص

152

⁴ - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2004، ص124 .

⁵ - ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، الطبعة الأولى، 2014، ص156 .

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

حيث من هذا التعريف يتضح ان الاستاذ يربط الرقابة الوصائية بالقانون و يجعلها رهينة له فهي بذلك جامدة متحجرة فلا تتم ممارستها الا وفق ما ينص عليه القانون.

ومن خلال ما تم بسطه من مفاهيم فقهية للوصاية الإدارية، يمكن استخلاص أن الوصاية الإدارية هي: " نظام رقابي خاص، ينصب حصرا على العلاقة التي تربط الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية، ويتيح لهاته الأخيرة مراقبة أعمال هذه الجماعات بما يضمن مشروعية التصرف والأعمال المنبثقة عنها".

- التعريف القانوني للوصاية الإدارية : يقصد بالوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم، قصد حماية المصلحة العامة.¹ ومن هنا فإن نظام الوصاية هو أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة، وذلك عبر إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.

وقد تكلمت كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية عن فكرة المراقبة على حساب فكرة الوصاية الإدارية ، حيث نرى ان الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا على الوصاية في نص المادة 184 على أنه :

"تستهدف المراقبة ضمان تسيير أجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني والدستور وقوانين البلاد" . وكما جاء التأكيد في التعديل الدستوري لسنة 2016 هو الآخر في المادة 15 منه على "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية"² .

و اما بنسبة لي المواثيق الوطنية فالميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة، وهذا ما نكتشفه في إحدى فقرات الميثاق والتي تنص على: "يجب أن تمتد الرقابة إلى تطبيق

1 - خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات البحر المتوسط و منشورات عويدات ، 1981، ص:94

2 - القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016.

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام حقوق الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري"¹

وفي الأخير نستخلص من هذه النصوص القانونية أن المشرع الجزائري لم يعطي تعريفا كاملا وصريحا للوصاية الإدارية في حين اكتفى فقط بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والقوانين والمواثيق الدولية .

الفرع الثاني : خصائص الوصاية الإدارية

من خلال عرض التعريفات السابقة للوصاية الإدارية يمكن استخلاص الخصائص الأساسية التي تتميز بها هذه الوصاية عن باقي الأنظمة الرقابية الأخرى ، فلا مجال للحديث عن وصاية إدارية إلا إذا تعلق الأمر بوجود مجالس ، أو هيئات محلية منتخبة من طرف قاطنة تلك الهيئات ، ومن هنا يمكن القول ان للوصاية الادارية خصائص اساسيه وهي كالاتي :

أولا : رقابة إدارية

تباشر الرقابة جهة إدارية متخصصة وتحديث بقرارات إدارية وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها او بناء على طلب من ذوي الشأن ، وتخضع القرارات الصادرة عنها الرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء او دعوى التعويض .²

ثانيا : رقابة استثنائية

إن رقابة الوصاية الإدارية تمتاز بأنها رقابة استثنائية وضيقة وتمارس في حدود ما نص عليه القانون فقط؛ لأن الهيئات الإقليمية اللامركزية مستقلة عن السلطات المركزية، من خلال منحها الشخصية

1 - الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 57 -76 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ال عدد 61 ،المؤرخة في 30 يوليو 1976 ص 913 .

2 - فريدة قصير مزياي ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة، 2005، ص 46

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

المعنوية، وخروجها عن التدرج والتسلسل الإداري للإدارة المركزية، وحيازتها لسلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية في حدود اختصاصاتها، وينجم عن هذه الميزة لرقابة الوصاية نتائج، منها:¹

- عدم جواز التوسع في تفسير النصوص القانونية المنظمة لنظام الوصاية الإدارية
- عدم جواز تدخل السلطات الإدارية المركزية الوصية في شؤون الهيئات اللامركزية المستقلة.
- إن نفاذ وسريان القرارات والعقود الإدارية وكافة التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية أو بطلانها يكون من تاريخ إصدارها، لا من تاريخ المصادقة عليها من طرف السلطات الوصية، وفي الحالات التي يشترط فيها القانون ضرورة المصادقة عليها من طرف السلطات الوصية.

ثالثا : رقابة خارجية

حيث نجدها تتعلق بشخصين معنويين مستقلين، فهي تنشأ بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، وبالتالي فهي لا تمارس داخل الشخص المعنوي الواحد، وهذا ما يميزها بوضوح عن الرقابة الرئاسية²

رابعا : رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة

في الحقيقة أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية وأنه بمقتضى السلطة يكون للرئيس الهيمنة التامة على المرؤوس ، وأن هذا الأصل العام و يكون مفعوله على جميع تصرفات المرؤوسين دون الحاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا توجد إلا بنص صريح في القانون، تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فإنها رقابة جزئية ومشروطة، لا تمارس إلا في الحالات والأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست اختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية³

1 - عمار عوابدي، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013، ص 246

2 - صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة ، جامعة لبنان ، ط 1 ، 1983 ص 105

3 - فريدة قصير مزباني، مرجع سابق، ص 47 .

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفقتها تابعة للسلطة المركزية¹.

المطلب الثاني : تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

من خلال التعريفات السابقة للوصاية الإدارية نجد أن هنالك بعض المشاكل في تمييز بين الوصاية الإدارية والأنظمة المتشابهة له ، ومن هنا سنقوم بدراسة الفروقات بينها وبين الوصاية المدنية وبين الرقابة الرئاسية ، ثم تمييزها عن الاشراف الإداري.

الفرع الأول: التمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية

رغم أن مصطلح الوصاية ذو منشأ وأصل مدني، إلا أن له مفهوم خاصة في المجال الإداري، و حيث يختلف اختلافا جذريا عن مفهومه السائد في القانون الخاص، وفي هذا المجال سنوجز أهم نقاط الاختلاف بين النظامين فيما يلي:

1 - إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية²، أما الوصاية الإدارية فلا تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي، سواء كان في شكل إدارة محلية (ولاية أو بلدية)، أو مرفق مستقل؛ لأن هذه الهيئات جميعا واستنادا للمادة 49 من القانون المدني، فهي تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة³، وهذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بذاتها دون الرجوع للسلطة المركزية .

2- طبقا لمفهوم الوصاية المدنية فإن الوصي هو الذي يتولى صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثاره القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني (القاصر) وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل

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

² - خالد قباني، المرجع السابق ، ص : 94

³ - المادة 49 من الامر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم : 78، الصادر في 30 سبتمبر 1975

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

أمام شخصين: (قاصر ووصي عليه). بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه وحسابه، ضمن الإطار الذي نظمه القانون، فلا يتصرف شخص باسمه ولمصلحة شخص آخر.¹

3- إن الوصاية في المجال المدني تهدف إلى حماية المال الخاص، ألا وهو مال الموصى عليه، بينما الهدف من الوصاية الإدارية هو حماية المال العام.²

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية

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

فالرقابة الرئاسية هي: " السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم، وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق تجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة"⁴ ومن خلال هذا التعريف للرقابة الرئاسية يتبين ان للرقابتين أوجه تشابه واختلافات جوهرية ، وهذا ما سنتطرق له فيما يلي :

أولا: نقاط التشابه بين الرقابتين

ويتضح لنا من خلال التعريفين للوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية وجود نقاط اتفاق بينهما، حيث نجد أن كلاهما تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى منها فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها على

1 - عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية الطبعة الأولى ، دار جسور للنشر ، الجزائر ، 2012، ص 177

2 - عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص : 178

3- عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، مطابع النيل، القاهرة، دون طبعة، دون تاريخ ، ص 169

4 - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998، ص74.

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية وأعمالها¹

كما أنه يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والحلول والتصديق والالغاء.

فسلطة التعيين، تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، تمارسها أيضاً لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

ثانياً: نقاط الاختلاف بين الرقابتين

من خلال بيان مفهوم الرقابة الرئاسية، يمكننا استيضاح مجموعة من أوجه الاختلاف بين الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية كالتالي:

- إن رقابة الجهة الوصية (سلطة الوصاية)، يجب أن تكون منصوص عليها قانوناً، أي أن هذه الصورة من الرقابة لا تتجسد إلا إذا نص عليها القانون ؛ ذلك لأنه : " لا وصاية بدون نص " . وهذا خلافاً للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى أي نص، فهي تمارس بصفة تلقائية، باعتبارها من موجبات النظام المركزي، الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية²

- إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها كثير من الآليات القانونية، وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله أن يصدر أوامر إلى مرؤوسيه، سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية، وذلك بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب حيثيات هذا التنفيذ.

أما سلطة الوصاية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة، لأنها من موجبات النظام اللامركزي، الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها على

الهيئات اللامركزية، وذلك بحكم استقلاليتها³

¹ - مختار بن بوشيبة، مظاهر السلطة الرئاسية والوصائية على المؤسسة العامة الاقتصادية ، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 1990، ص 186

² - عمار عوابدي ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص : 179

³ - خالد قباني ، المرجع السابق ، ص : 96

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

– لا يملك المرؤوس في ظل النظام الرئاسي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه من غير المنطقي أن نعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر والتوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها، ثم نعطي في مقابل ذلك الحق لهؤلاء المرؤوسين في إمكانية الطعن في قرارات رئيسهم، ومساءلتهم أمام القضاء. وهذا على خلاف رقابة الوصاية التي تخول للجهات المحلية الحق في الطعن في قرارات السلطة الوصية، وفق شروط خاصة.¹

– من موجبات الرقابة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن التصرفات المادية والقانونية لمرؤوسيه، باعتبار أن تلك التصرفات قاموا بها تنفيذاً لأوامر رئاسية صادرة عن رئيسهم²، وبالتالي فإن هذا الأخير يعتبر مسؤولاً مسؤولية مباشرة عن أفعال مرؤوسيه. بينما الأمر يختلف جذرياً بالنسبة للهيئات اللامركزية؛ حيث أنها تتمتع باستقلالية في اتخاذ قراراتها على قلة فاعتبار أنها ذات شخصية معنوية مستقلة، فهي مسؤولة عن قراراتها وتصرفاتها في حال قيام مسؤوليتها.

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

الإشراف الإداري: ويقصد به مجموعة الإجراءات التي تقوم بها السلطة المركزية على أعمال الهيئات المحلية، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون، أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها³، كما يقصد به متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية و الكتابية⁴

من خلال ما سبق يتبين لنا أن الإشراف الإداري يختلف عن الوصاية في جوانب وهي :

أولاً: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة: ويتجلى ذلك من خلال إصدار السلطة المركزية لإرشادات وتوجيهات مختلفة تتعلق بنمط الخدمة، أو كيفية سير المرفق العام...، ولا تحمل في مدلولها طابعا ملزما؛ وذلك عن طريق الدوريات والمنشورات، فهذه الأخيرة لا تحتاج السلطة

1 – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص: 179

2 – عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر، الجزائر، 2012، ص: 41

3 – عادل محمود حمدي، مرجع السابق: ص 150

4 – حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص: 57

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

المركزية لممارستها وجود نصوص خاصة تنظمها، كونها من قبيل النصائح والإرشادات لا مثيل لها في رقابة الوصاية الإدارية المحددة بموجب النصوص القانونية.

ثانيا : سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني او لائحي : الوصاية لإدارية هي قيد على استقلالية الجماعات المحلية، وبما أنها كذلك وجب أن تكون محددة على سبيل الحصر، من حيث نطاقها ووسائلها، فإذا حدث وأن صدر قانون يمنح الهيئة المركزية حق الرقابة على هيئة لا مركزية مثلا، دون تحديد الغرض من الرقابة، هل يمكن القول أن هذه الرقابة رقابة وصائية؟، ويرى بعض الفقه أن هذه النصوص لا تنشئ وصاية مطلقة للسلطة المركزية على الهيئات اللامركزية، كون هاته الأخيرة تتمتع بالاستقلال الإداري، وبالتالي فليس لهذه الأخيرة أي التزام في مواجهة السلطة المركزية¹.

ثالثا : سلطة التعيين و التأديب : وهي وسيلتان من الوسائل التي تفرض من خلالهما السلطة المركزية وصايتها على بعض أعضاء الهيئات اللامركزية؛ وذلك من خلال تعيين بعض أعضائها والحق في عزلهم ، او تأديبهم ، ويرى بعض الفقهاء أنهما لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية إلا إذا تمت ممارستها في الحالات التالية :

- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية المترتبة بسلطة التعيين والتأديب ، تخضع للتصديق من قبل السلطة المركزية ، فإن هذه القرارات تخضع لرقابة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية²

-إذا نص المشرع أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا ينتميان إلا عن طريق السلطة المركزية ، وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية ، على أساس أن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال وحرية للهيئات اللامركزية ، وعليه فإن الهيئات اللامركزية تحتفظ باستقلالها كاملا وإذا ما احتفظت لنفسها بحق

¹ - ديولوبادير ، جورج فودال ، ديار دوقولقيه ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، بيروت ، 2001، ص : 422

² - عادل محمود حمدي ، المرجع السابق ص : 155

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

اختيار أعضائها وحق تأديبهم أيضا فلا يكون هنالك مجال الاستعمال و سائل وصائية من هذا النوع قبلها¹.

المبحث الثاني : أهمية وأهداف الوصاية الإدارية

تكتسي الوصاية الإدارية أهمية بالغة في عمل الهيئات الإدارية المختلفة حيث أن الفقهاء والمشرعين قد انتبهوا لأهمية هذه الرقابة منذ بداية تشكل التنظيم الإداري الحديث.

وقد تجلت أهمية الوصاية الإدارية مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي والفصل في المنازعات بين الأفراد ، إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف النواحي الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الأجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه².

وقد تطور دور الوصاية الإدارية من مجرد التحقق من أن نشاط الإدارة يمارس في حدود القانون، إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة عالية، لذلك لم يعد مفهوم الوصاية يقتصر على المفهوم التقليدي الذي ينحصر في البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتخفيفه³.

ونظرا لاتساع نطاق الإدارة العامة وتعدد مجالاتها، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين فيها، كل ذلك أدى إلى ضرورة الاهتمام بالوصاية، على أداء الأجهزة الإدارية بهدف التحقق من إنجاز العمل الإداري بكفاءة وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق، وتبرز أهمية الوصاية في هذا المجال في أنها تقدم المساعدة للإدارة العليا في الوزارات للتأكد من أن الأهداف المحددة قد

1 - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة1، 2012-

2013 ، ص : 70

2 - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988 ، ص 24

3 - ابتسام عميمور، المرجع نفسه ، ص : 86

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

تم إنجازها وفق للسياسات المرسومة وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري في الواقع¹ . ومن خلال ما سبق يمكن تقسيم هذا المبحث الى مطلبين حيث سنتطرق في المطلب الأول على المبررات الأساسية للوصاية الإدارية ، اما المطلب الثاني فسنتناول أهم الأهداف الإدارية و السياسية و المالية للوصاية الإدارية .

المطلب الأول: المبررات الأساسية للوصاية الإدارية

تتمكن السلطة المركزية مع الوصاية الإدارية من متابعة مدى احترام القوانين و مراعاة الملائمة في نطاق أعمال الهيئات اللامركزية وبالتالي فإجراءات هذه المتابعة القانونية له مجموعة من المبررات الأساسي وهي كالآتي :

الفرع الأول : احترام المشروعية

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية في حدود نطاقها الإقليمي، وكذلك تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، مما يستوجب عليها احترام القانون و ذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان شكلها و مصدرها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، هذا فضلا عن الرقابة القضائية. ومن أبرز القواعد القانونية التي يلتزم بها أشخاص اللامركزية الادارية وهي قاعدة التخصص وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي إلتزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تقرر بنص صريح² . يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات الإدارية.

1 - ابتسام عميمور ، المرجع نفسه ، ص : 69

2 - بكر القباني، الوصاية الإدارية ، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة دار الهناء، جامعة القاهرة، العدد 52 ، 1984، ص 128،

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

الفرع الثاني : حماية المصلحة العامة

من الأسس العامة للرقابة الإدارية هي حماية المصلحة العامة من خلال متابعة الاعمال التي تقوم به الوحدات المحلية ، إذ تملك السلطات المركزية الخبرة الكافية التي تمكنها من اتخاذ القرارات الصحيحة، التي تصب في مصلحة الدولة ومصالحه و مصلحة المجالس الخاضعة للوصاية ومصالحه المواطنين¹

أولاً : مصلحة الدولة : توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات اللامركزية، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة² ، وتراقب الدولة بعض المنظمات الخاصة كالجمعيات الدينية و النقابات العمالية ، وذلك بقصد الحيلولة دون اتجاه هذه المنظمات في كثير من الأحيان الى تهديد الأوضاع السياسية القائمة أو عدم الامتثال لاوامر الدولة او المساس بأمن الدولة .

أضف الى ذلك أن الدولة تقوم أحيانا بتزويد بعض المنظمات المذكورة بالمعونات المالية أو الامتيازات القانونية أو المساهمة في رؤوس أموالها ، وهو الامر الذي يبرر قيام الدولة في مقابل ذلك بالرقابة على المنظمات كما أن رغبة الدولة في عدم حسب المال عن التداول من جانب بعض المنظمات الخاصة وهو ما يدعو الدولة الى فرض الرقابة على ما تتلقاه هذه المنظمات من تبرعات³

ثانياً : مصلحة المجالس الخاضعة للوصاية : من مهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقاً لما يقرره القانون، وخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.⁴

1 - عمار عوابدي، مرجع سابق ، ص : 243

2 - صالح فؤاد، نفس المرجع ص 104

3 - بكر قباني ، مرجع سابق ، ص : 13

4 - بكر القباني، نفس المرجع ، ص : 128

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

ثالثا: حماية مصلحة المواطنين: تهدف الرقابة حماية مصلحة المواطنين من عدم التزام بمراحل التسيير أو ترك وإهمال الهيئات المحلية أو سوء في الحياد والإنصاف، واتجاهها نحو الاستبداد و التعسف بحريات وحقوق المواطنين، إذ أن كل المواطنين متساوون في تلبية احتياجاتهم أمام الهيئات المحلية بحيث لا يكون هناك تمييز عنصرية (عرقى او دينى) ، فتتدخل سلطة الرقابة في حالة وجود الخلاف من أجل فرض عملية التكامل الإداري¹ .

المطلب الثاني : أهداف الوصاية الإدارية

تتنوع العديد من أهداف الوصاية الإدارية حيث توجد اهداف خاصة تتعلق بكل جهاز إداري لوحده وكذلك توجد اهداف عامة ترتبط بالدولة ، وقد تطورت هذه الأهداف مع تطور الدولة ومع مرور الزمن ، حيث لم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام الانظمة والتعليمات و القوانين وفي حدودها بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يستعمل أفضل طريقة وبتكلفة منخفضة² .

ويمكننا تقسيم أهداف الوصاية الإدارية في هذا المطلب الى ثلاث فروع حسب الزاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصاية وهي كالتالي:

الفرع الأول : الأهداف الإدارية :

خلال ما سبق من تعريفات للوصاية الإدارية نجدتها تبتغي مجموعة من الأهداف في الجانب الإداري نذكر منها :

- تشجيع الموظفين على الأداء المثالي و الالتزام بالأنظمة و القوانين من خلال حثهم على الجوانب الإيجابية في أعمالهم و الابتعاد عن الجوانب السلبية التي تضر نشاطهم ، وهذا من شأنه تحفيز الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرفق العامة وتأدية الخدمات بجودة وكفاءة عالية³ .

1 - فريدة قصير مزياي ، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قربي، الجزائر، 2003 ، ص : 140

2 - حمدي سليمان سحيمات القبيلات، مرجع سابق، ص 22

3 - عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988 ، ص : 28

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

- التأكيد على وحدة الدولة واستقلاليتها ، وذلك من خلال منع دويلات من تواجد داخل الدولة الواحدة حتى اذا كانت من الناحية الإدارية ، وهكذا تمنع الوصاية الإدارية الى عدم تفكيك الدولة¹
- التأكيد من تنفيذ السياسات العامة للدولة عبر كافة الأجهزة الإدارية وذلك يكون بأقل جهد وقدرة ممكنة، وكذلك تمكين أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفعالية .²
- الوقوف على المشكلات و العقبات التي تعترض انسياب العمل التنفيذي بقصد تذليلها ، وكذلك اكتشاف الأخطاء فور وقوعها ، او في طريق وقوعها كي تعالج آليا .
- كشف الانحراف الإداري وذلك عن طريق استعمال السلطة الوظيفية لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة وكذا المحلية.

الفرع الثاني : الأهداف السياسية

تهدف الوصاية الإدارية على تحقيق مجموعة من الأهداف السياسية المهمة حيث يمكن تلخيصها كما يلي :

- حماية المصالح المحلية المشتركة ، حيث ان خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية سكان الجهات المحلية ، خصوصا عند تجاوزاتها في أداء مهامها او اساءتها في اعمالها . ومن هنا تتبدى بوضوح أهمية رقابة الوصاية كجهاز ضروري لحماية مصلحة الافراد بشكل مباشر.³
- الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة ، وذلك عن طريق عدم انفصال الهيئات المحلية التي تتميز بالاستقلال الإداري و المالي عن الدولة ، وبهذا فإن هدف الوصاية الإدارية في هذا المنطلق هو المحافظة على الارتباط الموجود بين الدولة و الجماعات المحلية .⁴

1 - سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري : دراسة مقارنة ، مطبعة عين شمس ، القاهرة ، 1986 ، ص : 86

2 - عمر صدوق ، مرجع سابق ، ص 28

3 - إبتسام عميبر ، مرجع السابق ، ص : 74

4 - علي خطار شطناوي ، الإدارة المحلية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2002 ، ص : 227

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

- التحقق من التزام المجالس المحلية لكافة الأنظمة والقوانين و التعليمات اثناء ممارستها لنشاطاتها الإدارية ، ويهدف هذا السياق الى الحفاظ على حقوق و حريات الافراد¹

الفرع الثالث : الأهداف المالية

تتعدد الأهداف المالية للرقابة الادارية إلا أننا نوجزها فيما يلي:

- ضرورة مرافقة الرقابة لكافة مراحل إعداد ميزانية الهيئات المحلية وذلك من اجل ان تكون افضل فعالية ، لان هدف الرقابة هو التأكد من استخدام الاعتمادات المالية المقررة للأهداف التي خصصت لأجلها .²

- التحقق من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتأكد من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية

- التثبت من أن القواعد المقررة مطبقة على وجهها الصحيح خاصة في المسائل المالية

-إلى جانب هذا وذلك فإن الوصاية الإدارية قد تحقق بعض حالات مصلحة الغير المتعامل مع الهيئات المحلية ، فقد تضمن هذه الرقابة أن الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية التي تنجم التعاقد مع الغير من اجل تصريف شؤون الهيئة المحلية .

المبحث الثالث : أطراف الوصاية الإدارية

تتكون الوصاية الإدارية بين شخصين مستقلين عن بعضهما، وهما الشخص المعنوي القائم بالوصاية ويتمثل في السلطة المركزية بصفة عامة ومن جهة أخرى الشخص المعنوي اللامركزية. وفي هذا المبحث سنتناول الجهة الأساسية للوصاية الإدارية وكذلك الجهات المشمولة بهذه الوصاية وأيضا تحديد هذه الجهات المشمولة .

¹ -ابتسام عميور ، مرجع السابق ، نفس الصفحة السابقة

² - حمدي سليمان نفس المرجع ، ص 24

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

المطلب الأول : جهة الوصاية الإدارية

كأصل عام تعتبر السلطة المركزية هي الجهة المختصة بممارسة الرقابة الوصائية. ولكن قد تمارس هذه الرقابة عن طريق هيئات عدم التركيز أي بواسطة ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات الإقليمية. وقد يصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك، فيخول المشرع بعض الهيئات اللامركزية الوصاية على الهيئات التي دونها، وهذا ما يعرف بالرقابة اللامركزية¹ من خلال ما سبق يمكن القول ان للوصاية الادارية جهتان وهما كالتالي:

الفرع الأول : السلطة المركزية :

تنسب الوصاية الإدارية في اغلب الأمور إلى نشطاء السلطة الإدارية المركزية ، ممن يعملون في ظل التركيز الإداري او في ظل عدم التركيز ، ونبرر هذا الانتساب ان السلطة المركزية تمثل داخل كل دولة الهيئة الإدارية العليا ، مما يمكنها من تأدية مهمة الوصاية الإدارية على أكمل وجه ، وذلك نظرا لقرب هذه السلطة من الجهات اللامركزية المشمولة بالوصاية الإدارية واتصالها لها بصفة مباشرة ودائمة، أضف إلى ذلك أن حاجة هذه الوصاية اتخاذ إجراءات سريعة مع ضرورة انصرافها إلى مراقبة مشروعة وملائمة أعمال الجهات اللامركزية² .

ويمكن القول ان أسلوب المركزية الإدارية يتمثل في تركيز جميع السلطات في أيدي الحكومة المركزية التي يعود لها أمر البث النهائي في جميع القضايا الإدارية وهذا في نظرنا يعرقل السير العادي لكل دولة ، و الشيء الذي أدى إلى اتجاه الدول المعاصرة إلى ترك سلطة البث النهائي في بعض الأمور إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستقلال المالي تقوم بتسيير شؤونها المحلية التي تقتضي أن يترك شأنها لهيئات مستقلة تديرها بإمكانياتها الذاتية مع خضوعها لنوع من الرقابة تسمى الوصاية الإدارية تمارسها عليها الإدارة المركزية والأقسام الرئيسية في كافة السلطات الإدارية في النظام المركزي هي الوزارات وهذه الأخيرة تقوم على مبدأ التخصيص وتبسط سلطاتها على

¹ - عبد الحميد فياض، الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، 1969 ، ص :

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

جميع مناطق وأقاليم الدولة وتمتد اختصاصاتها إلى مختلف مرافقها العمومية سواء كانت وطنية أم محلية والوزارات لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية.

الفرع الثاني : السلطة اللامركزية :

تمارس الرقابة الوصائية من جهة لا مركزية، ويتحقق ذلك حينما ينشئ شخص عام إقليمي لا مركزي شخصا عاما مرفقيا يكون تابعا له ومؤسسة عامة، هذه الحالة يكون الشخص العام الإقليمي هو جهة الوصاية بالنسبة للشخص العام المرفقي، وليست السلطة المركزية. وقد يجمع المشرع بين الجهتين، فيعطي لكل من الشخص الإقليمي والسلطة المركزية حق ممارسة بعض صور الوصاية على الشخص اللامركزي المرفقي. وقد تعطى لبعض الهيئات المحلية الأعلى درجة حق الرقابة على الهيئات المحلية الأدنى منها¹ ، غير أن المشرع الجزائري ، يخول الولاية كشخص لا مركزي والمجلس الشعبي الولائي، ممارسة الرقابة الوصائية على البلدية (المجلس الشعبي البلدي). وتعتبر السلطة اللامركزية من الأساليب الإدارية الحديثة النشأة، ويتمثل في الاعتراف لبعض الموظفين التابعين لوزير معين بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبث فيها نهائي دون العودة الى العاصمة وهي بذلك تخفف عبء السلطة المركزية² .

المطلب الثاني : الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية

خلال هذا المطلب سنتناول فيه عن استقلالية الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية لأنها مرتبطة بالأعضاء وكذلك بتنفيذ أعمالها وأساس استقلال الجهات المشمولة بالوصاية التي اختلفا الفقهاء و العلماء فيها .

الفرع الأول : استقلال الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية :

قد أجمع الفقهاء على ان الوصاية الإدارية لا تمارس الا على اعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفقتها وحدة إدارية مستقلة ، فلا تمارس الوصاية على اعمال تلك الهيئات التي تقوم

¹ - بركات محمد ، النظام القانوني للمنتخب المحلي ، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون ، 1998 ، ص :

² - الخطابي المصطفى ، القانون الإداري والعلوم الإدارية، طبعة 1993 ، ص : 53

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية¹ . ورغم ان قيام الإدارات اللامركزية لا يعني نهاية السلطة الإدارية المركزية التي تبقى قائمة بصفة كاملة ، وذلك من أجل إدارة المرفق العامة المركزية (التابعة) مع القيام في نفس الوقت بالرقابة على المرفق العامة اللامركزية (المستقلة) .²

وقد ذهب بعض الفقهاء الى أن الإدارة اللامركزية يمكن حصرها في الإدارات اللامركزية الإقليمية ولا يمكن ان تبعد إلى نطاق الإدارات اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة). وفي حين يرى بعضهم الاخر الى أن اللامركزية الإدارية قد تكون لامركزية إدارية إقليمية أو لامركزية إدارية مرفقية تتمثل في المؤسسات العامة.

الفرع الثاني : أساس استقلال الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية :

أجمع بعض الفقهاء على أن اللامركزية الإدارية تتميز بالاستقلالية الإدارية عن السلطة المركزية ، ولكن اختلفوا في تحديد الأساس القانوني الذي يمنح هذا الاستقلال ، وبذلك ظهرت ثلاث بيان لكل من هذه الأسس المختلفة :

أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية :

يرى بعض الفقه وعلى رأسهم دويز و دبير على ان اللامركزية الإدارية تقوم إذا تمتعت تلك الإدارة بالشخصية المعنوية³، وذلك باعتبار أن التشخيص القانوني للإدارة اللامركزية يمنحها بميزة خاصة الا وهي الذمة المالية المستقلة وكذا أهلية التعاقد و التقاضي وتحمل المسؤولية القانونية و التعاقدية . ومن خلال ذلك ستمتع بالاستقلال المالي والإداري وكذا الفني عن السلطة المركزية. ويرى البعض الأخرى أن التشخيص يحقق الاستقلال من الجهة النظرية وذلك لأن المشرع قد يعطي الشخصية المعنوية لأحد الجهات الإدارية وذلك لأسباب عملية ولكنه في نفس الصياغ يعمل

¹ - عبد الحميد فياض ، المرجع السابق ، ص : 941

² - بكر قباني ، مرجع سابق ، ص : 72

³ - Duez (Paul) et Deb Eyre(Guy) :Traité de droit administrative, Paris, 1952, p 68

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

على إخضاعها لتنظيم يجعلها فيه تفقد الاستقلال ويتركها تابعة للسلطة المركزية، كما هو الحال في فرنسا وبلجيكا¹.

ثانيا: الانتخاب :

يرى بعض الآخر من الفقهاء وعلى رأسهم الأستاذ محمد نور الدين وعبد الرزاق ، أن لامركزية الإدارة لا تكتمل بتوفير الشخصية المعنوية فقط بل يجب توفير شرط اخر وهو اختيار القائمين على تسيير الإدارة بسبل الانتخاب². واعتماد على هذا الرأي فإنه لا ينطبق على الوحدات الإدارية اللامركزية المشخصة وصف اللامركزية الإدارية ما لم يتم اختيار القائمين على تسيير إدارتها بأسلوب الانتخاب من بين موظفي الوحدة الإقليمية³.

وينسحب ذلك على المؤسسات العامة بأنها لا توصف باللامركزية الإدارية إلا إذا تم انتخاب مجالسها الإدارية .

ثالثا : مباشرة سلطة التقدير المستقلة :

ويرى فريق ثالث من الفقهاء أن لامركزية الإدارية تتحقق اذا تمتع مدراء الجهة الإدارية بسلطة تقدير مستقلة عن السلطة المركزية إضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية ، وذلك في حدود الوصاية الإدارية ، مع توفير الضمانات القانونية اللازمة لهؤلاء المدراء لتحقيق ذلك الاستقلال وبعض النظر عن طريقة اختياره ، سواء كانت بأسلوب التعيين او الانتخاب او من خلال الجمع بين الاسلوبين⁴.

و نلاحظ في هذا المجال أن سلطة التقرير المستقلة التي يتميز بها العضو اللامركزي في إطار اللامركزية الإدارية (الإقليمية أو المرفقية) تختلف عن سلطة التقرير التي يمتاز بها العضو المركزي . وسبب ذلك يرجع لعدم تميز العضو المركزي بالاستقلالية الكاملة في مباشرة هذه السلطة، حيث يحتفظ الرئيس الإداري الأعلى درجة بالكلمة الفصل في حيازة التقرير وذلك تطبيقا لسلطة الرقابة الرئاسية على القرارات التي تنبثق من العضو المركزي . ومن ذلك فإن سلطة التقرير عندما تنقل في

¹ – Maspétiol et La rogue : La Tutelle Administrative, Sirey, Paris, 1930, p22

² – محمد نور الدين و عبد الرزاق : استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر و القانون المقارن، رسالة الإسكندرية ، 1977 ، ص : 100

³ – د / محمد عبدالله العربي : نظم الإدارة المحلية ، مجلة القانون و الاقتصاد ، السنة 29 ، يونيو 1959 ، ص : 375

⁴ – بكر قباني ، مرجع سابق ، ص : 77

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

ظل المركزية الإدارية تكون لصالح جهات تابعة بينما يكون النقل لصالح جهات مستقلة في ظل اللامركزية الإدارية¹

المطلب الثالث: تحديد الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية

يرى بعض الفقهاء و العلماء الإداريين مثل الأستاذ طعيمة الجرف إلى أن الإدارة اللامركزية تنحصر في الإدارات اللامركزية الإقليمية ولا تتعدى إلى الإدارات اللامركزية المرفقية، وحيث ينظر أصحاب هذا الرأي أن هذه المؤسسات لا تكون إلا فرعا من أفرع الإدارة المركزية. و يوجد اختلاف جوهري بين اللامركزية المرفقية وبين اللامركزية الإقليمية².

ولكن الرأي الأقوى في الفقه الإداري الفرنسي والإنجليزي والسويسري والمصري ذهب إلى خلاف الرأي الأول، حيث يرى أن اللامركزية الإدارية يمكن أن تكون لامركزية إدارية إقليمية، أو لا مركزية إدارية مرفقية تتمثل في المؤسسات العامة.³ أما المشرع الجزائري فيقسم اللامركزية الإدارية إلى إقليمية و مرفقيه ، وهي كالتالي :

الفرع الأول : الجهات اللامركزية الإقليمية

تعرف الجهات اللامركزية الإقليمية بصفة عام هي تلك المنظمات العامة المشخصة والتي تتولى جزء قليل من السلطة الإدارية على هيئات مكانية إقليمية في رقعة جغرافية تابعة الى إقليم الدولة بحيث تتميز بالاستقلالية الادارية، والذي يمكنها من اتخاذ القرارات اللازمة لتأدية نشاطها في ممارسة ما آل إليها من وظيفة إدارية في إطار اختصاصها المكاني، وذلك في حدود الوصاية الإدارية المفروضة عليها⁴. وتتمثل الجهات اللامركزية الإقليمية في فرنسا بالمديريات والبلديات، وتديرها هيئات منتخبة، وتخضع للوصاية الإدارية في نشاطها الإداري.

1 - د/ فؤاد العطار : مبادئ في القانون الإداري ، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، 1957 ، ص : 191

2 - د/ طعمة الجوف : يقول في ذلك (إنه يميل الى الاعتقاد بأن اللامركزية المصلحية (المرفقية) لا تتصل بموضوع اللامركزية الإدارية بذات القدر الذي تتصل فيه بموضوع عدم التركيز الإداري الخاص بالموافق العامة القومية او المحلية) ، القانون الإداري ، القاهرة ، 1973 ، ص 279

3 - بكر قباني ، مرجع سابق ، ص : 77

4 - بعلي محمد صغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2004 ، ص : 24

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

أما في بلجيكا فتتمثل هذه الجهات في البلديات والمقاطعات، حيث يمارس عملها من قبل جهات منتخبة تخضع للوصاية الإدارية¹. وفي مصر تشمل في المراكز والمدن والمحافظات والقرى والأحياء، حيث تتميز بالشخصية المعنوية، وتديرها مجالس محلية منتخبة وتكون أيضا خاضعة للرقابة الوصائية². وأما في الجزائر فالجهات اللامركزية الإقليمية تشمل في الولاية والبلدية وتشرف على إدارتها مجالس منتخبة وتعمل تحت الوصاية الإدارية³.

الفرع الثاني : الجهات اللامركزية المرفقية :

تشمل اللامركزية المرفقية (المصلحية) بصفة عامة فيما يسمى بالمؤسسات العامة. وإن تعرف الجهات اللامركزية المصلحية ينصرف الى المنظمات العامة المشخصة والتي تتولى إدارة مصلحة عامة مرفقية او مصلحة ذات حدود واهداف موحدة ، بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية ، مع تميزها بالاستقلال المالي والإداري و الفني بواسطة السلطة التي أنشأتها لتمكينها من اتخاذ القرارات اللازمة⁴.

وان المؤسسات العامة قد تتولى إدارة مرافق عامة مهنية ، بواسطة مجالس يقوم أبناء المهن الحرة باختيار أعضائها من بينهم الأسلوب الانتخابي . ويطلق عليها أسم المؤسسات العامة ذات العامل النقابية ، مثل نقابات المهن الحرة في فرنسا و الغرف الصناعية و التجارية في مصر⁵ .

عموما فقد تزايدت أهمية الأشخاص العامة المرفقية الفنية وخاصة مع تزايد دور الدولة في إنشاء المرفق العامة " المؤسسات العامة " التي تكفل لأفراد المجتمع مستلزماتهم الضرورية ، و أدى تزايد في توسع الدولة الى انشاء المرافق العامة وتشعب مسؤوليها ومما استلزم ايضا الى زيادة الأشخاص المعنوية المرفقية سواء على المستوى القومي او المحلي الإقليمي⁶ ، وبذلك أصبحت

1 - بكر قباني ، مرجع سابق ، ص : 77

2 - المواد 01 ، 02 : من قانون نظام الحكم المحلي ، رقم 52 لسنة 1975 ، مصر العربية .

3 - المادة 15 : (الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية) دستور 1996

4 - محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الإداري ، القاهرة ، 1962 ، ص 86

5 - بكر قباني ، مرجع سابق ، ص : 77

6 - سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 1996 ، ص : 147

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

اللامركزية المرفقية او الفنية معتمدة في عصرنا الحاضر كأسلوب من أساليب الإدارة التي تأخذ بها معظم الدول في العصر الحديث .

إن أعضاء الهيئات المرفقية يختارون عن طريق التعيين لا الانتخاب ، ولو صح القول بأن الانتخاب شرط لازم لتحقيق اللامركزية لثم استبعاد الهيئات المصلحية من نطاق اللامركزية ما دامت قائمة على أساس التعيين ، وهو ما لا يمكن التسليم به إذ أن أغلب الفقه يعتبرها هيئات لا مركزية¹.

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيخا : مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، الطبعة الأولى، 1994 ، ص 211

الفصل الأول ماهية الوصاية الإدارية

خلاصة الفصل الأول :

من خلال هذا الفصل الذي خصصناه لدراسة الوصاية الإدارية حيث تناولنا فيه التعريفات الفقهية والقانونية واهم الخصائص الوصاية الإدارية وكذلك ميزته عن غيره من الأنظمة المتشابهة كما تطرقنا الى أهمية واهداف هذه الوصاية وكذا أطرافها ، ومن خلال كل هذا نستنتج أن الوصاية الإدارية من بين المواضيع الهامة التي تطرق إليها الكثير من الفقهاء و الباحثين في مجال الإدارة العامة فهي بذلك تعتبر وظيفة أساسية من الوظائف العامة للإدارة ، حيث تعمل على الكشف عن الانحرافات والأخطاء الجسيمة و العمل على تصحيحها ، كما تسعى الوصاية الإدارية الى بلوغ الغاية التي تريد الوصول اليها من سياسية و إدارية و مالية ، وهذا كله من اجل تحسين العملية الإدارية .

وتمارس الوصاية الإدارية وفق ما جاء عليه قوانين الجماعات المحلية وذلك لضمان سير النشاط العملي للإدارة المحلية وكذلك تلبية احتياجات المواطنين ، وإن هذه الوصاية كرقابة عامة تمارسها الإدارة المركزية على الهيئات المحلية كما ذكرنا سابقا هي ركنا من اركان نظام اللامركزية الإدارية حيث تعتبر ضمانه لوحدة الدولة وشموليتها ، وتعتبر وسيلة تضمن بها الإدارة المركزية تكريس خططها التنموية على المستوى المحلي وهي ضرورة لا بد من وجودها وإن كانت تتفاوت في نطاقها وشدتها من دولة الى أخرى . ولقد تأثر المشرع الجزائري في تنظيمه للرقابة الوصائية بالطريقة الفرنسية القديمة والتي وصفت بالشدّة ، و تخل المشرع الفرنسي عن هذا الطريقة القديمة ولجأ الى الرقابة القضائية والتي كانت أكثر تفاعلا واستجابة .

الفصل الثاني : آليات الوصاية الإدارية علي

الجماعات المحلية في الجزائر

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

تمهيد الفصل الثاني

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلالية في إدارة شؤونها وتعد هاته الاستقلالية من مظاهر الإدارة اللامركزية الادارية , وباعتبارها هيئات ومجالس محلية منتخبة ممثلة للشعب على المستوى الاقليمي فإنها تخضع لرقابة وصائية صارمة تمارس عليها من طرف السلطة المركزية لمعرفة مدى مشروعية قراراتها والتصرفات القانونية الصادرة عنها وهذا من اجل الحفاظ على النظام العام وأمن الدولة.

ان تطبيق الرقابة الوصاية الادارية على الجماعات المحلية تمس باستقلاليتها وتنقص من حرياتهما في اتخاذ قراراتهما وإدارة شؤونهما وهذا ما أكدته جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية لاسيما قانوني الولاية والبلدية , وتتمثل هاته الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية ممثلة في المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي في الرقابة على الاشخاص والاعمال وكذا الهيئة.

وستنطرق في هذا الفصل لدراسة آليات ومظاهر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية من خلال مبحثين , حيث يحتوي (المبحث الاول) الرقابة على الاعضاء والاجهزة اما في (المبحث الثاني) فيحتوي الرقابة على الاعمال .

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

المبحث الأول : الرقابة على الأعضاء والأجهزة

يخضع اعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي الى رقابة ادارية تمارس عليهم من طرف السلطة المركزية الوصائية المتمثلة في الوالي بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي والوزير المكلف بالداخلية بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي وتأخذ هاته الرقابة الصور التالية التوقيف , الاقصاء , الاقالة (المطلب الاول).

اضافة الى الرقابة على الهيئة التي تحوي اجراء الحل والذي يعتبر اخطر اجراء تمارسه السلطة الوصائية على المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الاول: الرقابة على الاعضاء

تمارس السلطة الوصائية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية في إطار القانون، حيث يخضعون لرقابة وصائية تسلط بشكل فردي،¹ إذ تقتضي الممارسة الوظيفية لأعضاء المجالس المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى.

وحرصا على نزاهة العمل الاداري وحياده اخضع المشرع الجزائري المكلفين بإدارة الجماعات المحلية الى رقابة إدارية هدفها الرئيسي الحفاظ على السير الحسن للمرافق العامة و حماية الافراد من الاعتداءات التي قد يتعرضون لها من قبل الادارة هذا من جهة اما من جهة الاعضاء المعنيين فهم يخضعون لفكرة السلطة الرئاسية، حيث هي من تتولى عملية نقلهم وتأديبهم .

الفرع الاول: التوقيف

يقصد به تجريد و تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية , ويعرف كذلك أنه " حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه العضو او الأجير ، وهو يتمثل في منع هذا الأخير من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة ويقترن التوقيف بتوقيف الاجرة لآكن لا يوجد فصخ للعقد "².

¹ محمد الصغير بعلي ، قانون الادارة المحلية الجزائرية ، الجزائر : دار العلوم ، النشر والتوزيع ، 2004 ، ص: 73

² عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، جسر للنشر والتوزيع ' الطبعة الثالثة ، سنة 2014 ، ص265.

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

فالتوقيف تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء أكان بالمجلس البلدي أو الولائي ، ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصادقية المجالس المحلية .

ولقد كان المشرع الجزائري قد تناول عنصر التوقيف في كل من قانون البلدية وقانون الولاية، حيث نصت المادة 43 من القانون رقم (10/11) المتعلق بالبلدية على انه : " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف او كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصورة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الادارية."¹

وبالرجوع الى القانون رقم 08/90 في مادته 32 والتي نصت على انه: " عندما يتعرض منتخب الى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه.

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي وذلك الى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية"² . وبمقارنة المادة 43 من قانون رقم 10/11 في المادة(32) من القانون 08/90 نجد أن المشرع قد ادرج حق الاطلاع على الاسباب الحقيقية التي ادت الى توقيف عضوية المنتخب من مزاولة عمله وهذا ما لم تتناوله المادة 43 من القانون رقم 10/11 رغم الاهمية التي يمتلكها هذا الاجراء.

لقد أعطى المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 08/90 السلطة التقديرية الكاملة في توقيف المنتخب من عدمه وهذا دون استشارة المجلس الشعبي البلدي أو أخذ رأيه حتى³ , وعند صدور الحكم النهائي بالبراءة يباشر العضو ممارسة مهامه الانتخابية بشكل تلقائي وفوري .

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم (10/11) ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، عدد 37

² القانون رقم 08/90 ، المؤرخ في 08/4/7 ، المتضمن قانون البلدية ، ج ر ، ع 15 ، س 1990

³ صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة دراسة على ضوء قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماجستير، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف، المسيلة ، س 2014/2015 ، ص 195

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

كذلك تناول قانون الولاية عنصر التوقيف في مادته الـ(45) من القانون رقم (07/12) حيث نص على أن: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة الشرف ولا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة"¹.

يوقف عضو المجلس الولائي لفترة محددة تبدأ هاته الفترة من تاريخ صدور قرار التوقيف في حقه الى غاية الحكم النهائي بالبراءة والا حين ذلك يباشر مهامه بشكل عادي وفوري حسب الفقر الـ(3) من القانون رقم (07/12) المتعلق بالولاية, حيث لم ينشر اي قرار متعلق بإجراءات معينة من طرف السلطة الوصية (مصالح الولاية والسلطة القضائية) إلا انه أخذ بالقانون الإداري وقواعده العامة, حيث يجب ان يكون قرار التوقيف معللا ومكتوب, اذ يتضمن هذا القرار السبب الذي ادى الى التوقيف (المتابعة الجزائية) وهذا تسهيلا لإجراء عملية الطعن فيما بعد.

الفرع الثاني : الإقصاء

يقصد بالإقصاء هو الاسقاط الكلي والنهائي للعضوية لأسباب حددها القانون² حيث يطبق الاقصاء الا في الحالات الخطيرة ويعرف الاقصاء ايضا على انه "إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية, وهو الامر الذي يتنافى مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي"³, اي انهاء صفته العضوية وعدم القدرة بممارسة مهامه الانتخابية.

تناولت المادة (44) من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية انه يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي البلدي كل عضو كان محل إدانة جزائية ويثبت الوالي هذا الإجراء بموجب قرار⁴.

ونرى من خلال استقراءنا للمادة (44) من القانون نفسه نلاحظ ان المشرع الجزائري قد تشدد في الرقابة حيث تظهر وبشكل واضح سلطة الرقابة الوصائية في هذا الاجراء, ايضا في

¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية, القانون رقم (07/12), المؤرخ في 29 فبراير 2011, المتعلق بالولاية, الجريدة الرسمية, عدد 12

² محمد الصغير بعلي, قانون الادارة المحلية الجزائرية, د ط, دار العلوم للنشر والتوزيع, عنابة, الجزائر, ص99

³ عمار بوضياف, شرح قانون الولاية, الجزائرية, جوسور للنشر والتوزيع, 2012, ص32

⁴ القانون 10/11, مرجع سابق

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

المادة 33 من القانون السابق رقم 08/90 يظهر ان للمجلس الشعبي البلدي سلطة اصدار القرار بالإقضاء¹.

هذا وقد نصت المادة (40) من القانون 10/11 في فقرتها الثانية على انه " ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا "

ونصت الماد 26 من نفس القانون على انه " جلسات المجلس الشعبي البلدي تكون علنية وتكون هاته المداولة علنية ومفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة غير انا المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل :

-دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين

-دراسة المسائل المرتبطة بالنظام العام

وهذا حسب المادة (26) من نفس القانون , ويسعى قرار الاقضاء بالحفاظ على مصداقية و سمعة وكذا نزاهة التمثيل الشعبي²

وبالرجوع لنص المادة (46) من القانون رقم (07/12) الخاص بالولاية حيث نصت على انه "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل اذانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب"³ , وللمجلس الولائي الحق بإقرار الاقضاء على العضوية حيث يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا القرار , ويكون هذا القرار في حالته النهائية في حالة اكتمال كل طرق الطعن المقررة , وبخلاف المجلس الشعبي البلدي نجد ان المجلس الشعبي الولائي هو الذي يقرر الاقضاء بموجب مداولة⁴

كذلك في الحالات والجلسات المقررة لتحديد طبيعة الإقضاء أو التأديب للمنتخبين تكون

¹ القانون 08/90, مرجع سابق

² محمد الصغير بعلي , الادارة المحلية الجزائرية , مرجع سابق , ص 133

³ القانون 07/12 , مرجع سابق

⁴ حيزية امير , الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ضل قانون البلدية والولاية الجديدين , مذكرة لنيل شهادة ماستر , كلية الحقوق و العلوم السياسية , جامعة قسدي مبراح , ورقلة , 2013/2012 ص 12

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

جلسة المجلس الشعبي الولائي علانية، ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين :

-الكوارث الطبيعية أو التكنولوجيا

-دراسة الحالة التأديبية للمنتخبين¹

في حين ان الاجراءات المتخذة تتمثل في :

-عقد جلسة مغلقة للمجلس الولائي لمناقضة اقصاء المنتخب الولائي

-المدافلة

ان السبب والهدف الوحيد من قرار الاقصاء هو التمثيل الشعبي والحفاظ على المصدقية ونزاهة المجالس المحلية كونها تعبر عن صوت الشعب .

الفرع الثالث : الإقالة

ويقصد بالإقالة على أنها إلغاء صفة العضوية من العضو المنتخب² حيث تعد هاته الرقابة من أهم الآليات الرقابية المطبقة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي والولائي بشكل فردي³ , حيث يعتبر العضو المنتخب مستقبلا ومجردا من مهامه الانتخابية بقوة القانون اذا توفرت فيه حالات الإقالة المنصوص عليها في قانون البلدية والولاية .

وقد حددت الحالات التي تستوجب إقالة العضو في المادة (45) من قانون رقم 10/11 الخاص بالبلدية والتي نصت على: يعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي , كل عضو تغيب بدون عذر مقبول للأكثر من (03) ثلاثة دورات عادية خلال السنة في حالة تخلف المنتخب عن

¹ المواد 26 من قانون الولاية 07/12

² محمد الطاهر عزيز , " اليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر " , رسالة ماجستير غير منشورة , كلية الحقوق و العلوم السياسية , جامعة قاصدي مرياح , ورقة 2010/2009 ص 79 .

³ عميور ابتسام , مرجع سابق , ص 97

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ¹ , يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب يصدر الوالي قرار استقالته تلقائيا وهذا يعتبر إجراء صحيح ومقبول اذ لا يتصور ان يعقد المجلس دورته دون حضور أعضائه .

ومن خلال استقراء المادة 45 من القانون اعلاه نجد ان سبب الاقالة هو التغيب بدون عذر عن الحضور لجلسات المجلس الشعبي البلدي لدوراته السنوية وهذا يعكس مدى حرص المشرع الجزائري على التزام الاعضاء بحضور الدورات والمشاركة فيها كونه يعد ممثل الشعب .

ويولي المشرع جلسات المجلس العناية اللازمة وذلك لمحاربة ظاهرة الغياب عن الدورات خاصة وقد بدأت تنعرج نحو التوسع وإحداث تسيب داخل المجلس المنتخبة

وما يلاحظ ايضا ان المشرع الجزائري لم ينص على آثار تغيب المنتخب عن الدورات غير العادية ولم يوليها الاهمية وهذا راجع الا ان المجلس نادرا ما يعقد دورات استثنائية على عكس الدورات العادية التي تصل الى 9 دورات في السنة لهذا اكتفى فقط بالنص على التغيب عن الدورات العادية².

كذلك إذا كان المنتخب في حالة من حالات التنافي أو التعارض وذلك وفق للقانون الاساسي الذي يخضع له في عمله , حيث أن الاقالة تضع حدا لعضوية المنتخب في المجلس المحلي وهذا ما تناولته المادة (95) من القانون رقم 07/97³

إن سبب الاقالة وسحب العضوية في هاته الحالة المذكورة في المادة 95 قانون 07/97 هو تخلف أحد شروط الانتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي فإن ثبت ذلك فيجدر بالوالي أن يصدر قرار بتجريد العضو من صفته العضوية في المجلس الشعبي البلدي .

¹ المادة 45 من القانون رقم 10/11 مرجع سابق

² شوقي بوتلمولة , الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10\11 , مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير , قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة الوادي 2013 / 2014 , ص 94 , 95.

³ الامر رقم 97 - 07 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 يتضمن القانون العضوي التعلق بنظام الانتخابات (المادة 95)

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

كذلك نصت المادة (43) من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية على أنه يعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية دون عذر مقبول خلال نفس السنة تخليا عن العهدة ، إذ أن المشرع الجزائري جعل من الغياب المتكرر دون تقديم عذر مقبولا سببا مقنعا لإقالة العضو وتخليه عن مهامه الانتخابية¹ ، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي². دون ذكر الجهة التي يجب إخطارها على عكس ما هو معمول به في المجلس الشعبي البلدي ، وهذا ما يطرح التساؤل عن عدم تساوي الضمانات بين أعضاء المجلس الولائي وأعضاء المجلس البلدي .

كما أن الاقالة تختلف عن التوقيف ، إذ ان الاقالة تعد وضع حد لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي المحلي ولا يعود إلى مزاولة مهامه ابدا على خلاف التوقيف الذي يمنع المنتخب من حضور الجلسات والقيام بالمهام الموكلة له قانونيا لمدة مرهونة بنتائج الطعن³.

المطلب الثاني : الرقابة على الهيئة

في بعض الأحيان نجد أن أصل الرقابة على الهيئة غير موجود كون الأصل في نشأتها هو الانتخاب ، لكن يضع المشرع استثناء على هاته القاعدة فيخضع وجود الهيئة في حد ذاتها لوصاية من طرف السلطة المركزية ويكون ذلك عن طريق الحل ، أي انهاء وجود الهيئة المركزية وهذا لا يعني انهاء المصلحة الإقليمية ، فالبلدية والولاية باقية لكن عملية الحل تشمل المجلس المنتخب (المجلس البلدي ، المجلس الولائي) من طرف سكان الإقليم.

الفرع الأول : حالات حل المجلس الشعبي البلدي والولائي

إن حل المجلس الشعبي البلدي والولائي يعد أخطر إجراء في نظام الوصاية الإدارية ، وينتج عن هذا الاجراء إنهاء الوجود القانوني لأعضاء المجالس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها مع بقاء

¹ عبد القادر غيتاوي، ابوداود طواهرية ، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة القانون و العلوم السياسية ، ع 7 ، جامعة احمد دراية ، ادرار ، جانفي 2018 ، ص 129

² القانون 07/12 ، المرجع السابق

³ محمد الصغير بعلي ، الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 169

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

المصلحة قائمة , وقد ابرز قانون البلدية رقم 10/11 في مادته ال(46) الحالات التي يستوفي فيها حل المجلس الشعبي البلدي وهي :

1. خرق أحكام الدستور

إن مكانة الدستور وسموه تجعل من يخالفه تحت طائلة الحل , اذ يعتبر هو التشريع الأساسي ويكون اجراء الحل في هاته الحالة أمر طبيعي وبديهي حيث لا يمكن تصور مخالفة احكام الدستور الذي يعتبر اعلى سلطة في البلاد اذ وجب على المجالس المحلية والوطنية احترامه والتقيد بأحكامه ونصوصه القانونية¹

2. إلغاء انتخابات المجلس الشعبي البلدي

إن الغاء الانتخابات يتماشى مع وجود حالة صريحة تخالف النظام القانوني للانتخاب مثل وجود حالات التزوير أو سوء سير العملية الانتخابية , وهذا ما يحتم على الجهات الوصية الفصل في هذا النزاع و التصريح بحل المجلس .

3. الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

تحقق هاته الحالة بالتخلي الصريح من قبل اعضاء المجلس عن عضويتهم المنتخبة , حيث يعتبر هذا الاجراء نادر الحدوث² وبالرجوع لنص المادة (34) من القانون رقم 90-08 التي تشرح عملية الاستقالة اذ يبادر جميع اعضاء المجلس بتقديم طلب يدون فيه نية التخلي عن عضوية المجلس فإن تحقق ذلك تعين حل المجلس³ , ووجب التنويه على ان المشرع لم يحدد شكل هاته الاستقالة ولا حتى الجهة المعنية باستقبالها.

4. عندما يكون الابقاء على المجلس مصدر اختلالات تم اثباتها في التسيير البلدي او يمس

بمصالح المواطن وطمأنينتهم :

¹ علاء الدين عشي مدخل في القانون الاداري : التنظيم الاداري , دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع , الجزائر , 2009 , ص 148 .

² عمار بوضياف , شرح قانون لبلدية , مرجع سابق , ص 343.

³ عمار بوضياف , مرجع سابق , ص 296

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

في حالة ما اذا ثبت ان المجلس يصدر اختلالات في التسيير من شأنها ان المساس بمصالح المواطن , في هاته الحالة وجب حل المجلس كونه انتقل من صفته النفعية الا احداث ضرر بمصالح المواطن¹, وتعد هاته الحالة نفسها المنصوص عليها في المادة (34) من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية .

5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة

من الطبيعي ان يتم حل المجلس الشعبي البلدي وهو فاقد لنصف اعضائه , حيث لا يمكن للمجلس الاستمرار في عقد دوراته وجلسته وهنا يكون المجلس قد فقد الاداة القانونية التي بموجبها يفصل في القضايا المعروضة عليه , وهذا الاجراء لا يكون الا بعد تطبيق المادة (41) من القانون رقم 10/11 التي تقضي بموجبها استخلاف احد اعضاء المجلس البلدي بسبب الوفاة او الاستقالة او الاقصاء .

6. وجود خلافات خطيرة بين اعضاء المجلس الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية

تعد نفس الحالة المنصوص عليها في المادة (34) من القانون 08/90 , دائما ما تكون المسائل المطروحة على اعضاء المجلس البلدي محل خلاف ونزاع اذ لا يمكن ان تتوافق الآراء السياسية في جل المسائل وهذا نادر الحدوث , لكن في حال ما وصل هذا الخلاف الى المساس بسير الهيئات وعرقلتها اضافة لعدم استجابة المجلس البلدي للإعذار الموجه له من قبل الوالي , فلا بد من اتخاذ اجراء الحل حفاظا على سيرورة المصالح وعلى البلدية كونها مرفق عام .

7. في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها

في حالة ما اذا تم زايديت عدد البلديات او تجزئتها من قبل المشرع لأسباب موضوعية وهذا الامر وارد الحصول كون عدد البلديات غير ثابت , وهنا يتم حل المجالس التي كانت قائمة قبل

¹ بن ناصر بوطيب , الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر , مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير , قسم الحقوق , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة قاصدي مرباح , ورقلة , س 2011 , ص 57

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

الضم او التجزئة وقد تم النص على هاته الحالة في المادة (34) في القانون رقم 08/90, ¹ فمن غير المعقول ان تدار شؤون البلدية من طرف مجلس دون آخر في حالة الضم ولا ان تدار شؤون البلدية بمجلسين في حالة التجزئة .

8. حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

اضاف المشرع الجزائري هاته الحالة ل قانون البلدية دون ضبط او تحديد للظروف الاستثنائية حيث جاء هذا الاجراء بصيغة الاطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية المخولة لها الحل ² .
وبالرجوع لقانون الولاية رقم 07/12 وتحديد في المادة (47) والمادة (48) وكذا المادة (2) من المرسوم التنفيذي نجد ان المشرع الجزائري قد تطرق الى الحالات التي تستوجب حل البرلمان و هي نفسها الحالات المذكورة سلفا اعلاه , كما ذكرت ايضا اسباب حل المجلس الولائي في القانون السابق رقم 09/90 في المادة (44)³

الفرع الثاني : إجراءات الحل

إن الصيغة القانونية التي يتم بها حل المجلس الشعبي البلدي , قد تناولتها المادة (47) من القانون 10/11 والتي نصت على انه يتم حل المجلس الشعبي البلدي بإصدار مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء حيث يصنف في اطار المراسيم الرئاسية ذلك لأن الجهة المختصة بالإصدار هو رئيس الجمهورية , حيث تدعم هذا القرار بضمانات من المشرع الجزائري حفاظا على النزاهة والتمثيل الشعبي ⁴ .

والجدير بالذكر ان نفس المرسوم الذي ينص على حل المجلس الشعبي البلدي ينص كذلك على تجديده , وبالعودة الى قانون البلدية رقم 90/08 وتحديد في المادة (35) التي نصت على انه يتم

¹ بن ناصر بوطيب , مرجع سابق , ص 58

² عمار بوضياف , شرح قانون البلدية , مرجع سابق , ص 54

³ الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية , القانون رقم 90-09 , المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أفريل 1990, المتضمن قانون الولاية الجديدة الرسمية العدد 15 , بتاريخ 11 أفريل 1990 , ص 508

⁴ عمار بوضياف , الوجيز في القانون الاداري , مرجع سابق , ص 408.

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

اتخاذ قرار حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم من مجلس الوزراء , حيث لم تحدد صيغة هذا المرسوم هو مرسوم رئاسي ام تنفيذي .

و من فحوى نص المادة (47) من قانون البلدية 10/11 نجد ان القرار المتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي ينحدر من تقرير يرفع من الوزير المكلف بالداخلية وهذا بناء على تقرير من الوالي إلى رئيس الجمهورية يشرح فيه اسباب الحل , حيث ان وصاية الوزير لا تتم الا بمبادرة من الوالي كونه هو المراقب الاول للمجلس وممثلا للدولة على مستوى الولاية والممثل الوحيد والمباشر لكل وزير من الوزراء , وعليه فإن تحريك قرار الحل من قبل وزير الداخلية لرئيس الجمهورية يسبقه تقرير من الوالي .

اما بالنسبة لحل المجلس الولائي فإن المادة (47) من القانون 07/12 قد تناولت الإطار القانوني لإجراء الحل , حيث يتم حل المجلس الشعبي الولائي بناء على مرسوم رئاسي يسبقه تقرير مفصل من الوزير المكلف بالداخلية¹ , وبالرجوع الى المادة (45) من القانون السابق للولاية سنة 1990 نجد ان المشرع الجزائري قد اشترط اصدار المرسوم المتعلق بالحل في مجلس الوزراء وهو ما يتطابق مع نص المادة(47) الجديدة في القانون 07/12

وعند الوقوف على المادة (49) من القانون 07/2 والمرسوم التنفيذي رقم 104-16 في المادة (10) نجد انها توسعت في الاحكام مقترنة بالقانون 90-09 السابق , حيث نجدها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بتشكيل وتعين مندوبية ولائية بموجب اقتراح من الوالي في اجال حددت ب(10) ايام بعد حل المجلس , والغرض من هذا هو استمرار الهيئة(الولاية) في تسيير الخدمات والمصالح المحلية , وهذا في الفترة الممتدة من قرار الحل الى غاية تنصيب المجلس الجديد , وينتهي دور هاته المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيبه.²

¹ القانون 07/12 , المادة 47.

² بلعالم بلال , اصلاح الجماعات الاقليمية - الولاية في اطار القانون رقم 12-07, مذكرة ماجستير في القانون العام , المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر , سعيدة 2008 , ص 104.

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

وما نلاحظه في المادة 49 من القانون 07/12 ان المشرع افرد للوالي الحق في اقتراح المندوبية الولائية وترك مسألة كيفية تطبيقها وسيرها الى التنظيم الصادر في المرسوم الرئاسي تحت رقم 104/16 المؤرخ في 21 مارس 2016 .

المبحث الثاني : الرقابة على الاعمال

المطلب الاول : التصديق

إن مداوات واعمال المجالس المحلية المنتخبة والتي تعد آلية للتسيير المحلي لا تأخذ اثرا فوريا بعد التصويت عليها , بل ان هاته المداوات يجب ان تخضع للمصادقة من طرف الهيئة الوصية . يعد التصديق آلية رقابية استثنائية على اعمال ومداوات المجالس المنتخبة , اذ ان السلطات الوصائية لا تمارس هذا الاجراء الا بنص قانوني صريح , كما وعرفه الاستاذ صالح فؤاد على انه " اجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية ان تقرر بأن عملا معيننا صادرا من جهة ادارية لامركزية يمكن ان يوضع موضع التنفيذ .. " ويكون التصديق كاملا غير جزئيا , اذ لم يمكن المشرع للسلطة الوصائية التصويت على جزء معين والابقاء على الجزء الاخر¹ , ان رقابة التصديق هي بمثابة وسيلة من وسائل التدخل والمشاركة في تنظيم الشؤون المحلية لأنه لولا هذا الاجراء الذي بمثابة الاذن المسبق من قبل السلطة الوصية , لا تستطيع الجماعات المحلية ترجمة أعمالها واقعيًا , وبالتالي ومن خلال هذا اجراء التصديق تكون الجماعات المحلية في حالة تبعية للسلطة الوصية² , وعادة ما يخضع المشرع الجزائري بعضا من قرارات الهيئة اللامركزية لوصاية التصديق وهذا راجع للأهمية القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية والقروض وغيرها او العقارية كنقل الملكية والمبادلات العقارية³ , ويأتي التصديق على شكلين اما التصديق الضمني او التصديق الصريح .

¹ ابراهيم رابعي , إبراهيم رابعي, استقلالية الجماعات المحلية , مذكرة ماجستير في الحقوق , تخصص قانون عام, كلية الحقوق والعلوم السياسية, جامعة عنابة, الجزائر, 2005 , ص 141

² نسيمه قادري , الوصاية المشددة على اعمال الجماعات الإقليمية "المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي" , المجلة الاكاديمية للبحث القانوني , المجلد 13, عدد 01, قسم التعليم الاساسي للحقوق , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة عبد الرحمان ميرة , بجاية , سنة 2016 , ص 260, 261.

³ صالح فؤاد , مرجع سابق , ص 108

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

الفرع الاول : التصديق الضمني

ان السكوت والتزام الصمت من الجهة الوصائية بخصوص المداولات المطروحة عليها وعدم اتخاذ اي موقف او قرار في الآجال المحددة هذا بحد ذاته يعتبر موافقة منها على القرارات المتداول فيها (تصديق ضمني) , ومنه نستطيع القول على ان التصديق الضمني هو عدم اتخاذ اي موقف من طرف الهيئة الوصائية حتى نهاية المدة المحددة من تاريخ ايداع المداولات فالولاية .

نصت المادة (56) من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على انه " مع مراعات احكام المواد 57, 59, 60, ادناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوما من تاريخ ايداعها بالولاية "1 , وهنا ابرز المشرع القاعدة القانونية العامة لقبول المداولات في حدود المدة المذكورة في نص المادة والتي قدرت ب واحد وعشرون يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية , حيث يتولى الوالي القيام بكافة بالإجراءات اللازمة التي خولها له القانون بمراقبة مدى مشروعية هاته المداولات في حدود المدة المنصوص عليها في قانون البلدية والامر رقم 67-24 في المادة 107.

وباستقراء المادة (41) من الامر 08/90 نجد ان المشرع قد حدد مدة تنفيذ المداولة ب (15) يوم من تاريخ ايداعها لدى دار الولاية² , وتصبح قرارات المداولة قابلة للتنفيذ في حالة ما تم اجراء المصادقة الضمنية المنصوص عليه سابقا في المادة 56 من قانون 10/11 , مع مراعات تاريخ الاشعار بالاستلام , الا انه توجد بعض المداولات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي الخوض فيها وتنفيذها الا بعد المصادقة الصريحة عليها حسب المادة 57 من قانون 10/11 .

اما بالعودة لقانون الولاية 07/12 في المادة (54) وتحديدا في الفقرة الثانية التي نصت على انه وفي حالة عدم تطابق مداولة ما مع احكام المادة (53) فللوالي الحق في رفع دعوى امام المحكمة الادارية المختصة اقليميا في اجل الواحد والعشرون (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار

¹ القانون 10/11،، مرجع سابق

² القانون رقم 08/90 ، مرجع سابق

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

ابطالها¹ , كما ان المادة 49 من القانون 09/90 السابق المتعلق بالولاية نص على ان للوالي حق نشر وتبليغ المداوالات وهذا في مدة اقصاها 15 يوم .

الفرع الثاني : التصديق الصريح

يكون التصديق صريحا بقوة القانون وهذا يعني ان القانون يلزم السلطة الوصية بتصديق مداوالات وقرارات الهيئة اللامركزية , اي ان السلطة المركزية تصدر قرار تفصح فيه صراحة عن تركيتها للقرار الصادر من الهيئة اللامركزية² .

لقد اشرك المشرع الجزائري السلطة المركزية في اتخاذ القرارات على مستوى الهيئات اللامركزية وهذا ما تبين في نص المادة (57) من قانون البلدية 10/11 والتي نصت على ان " لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من الوالي³ المداوالات المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات ,
- قبول الهيئات والوصاية الاجنبية ,
- اتفاقيات التوأمة ,
- التنازل على الاملاك العقارية للبلدية ,"³

من خلال المادة اعلاه يتضح ان المشرع قد حدد بعض المداوالات والقرارات التي تستوجب موافقة الوالي بصفته السلطة الوصية على المجلس الشعبي البلدي⁴ , كما انه وبالرجوع الى الامر رقم 24/67 نجد ان المشرع قد اوجب للوالي المصادقة على بعض المداوالات والقرارات التي تشمل المواضيع المتعلقة ب: الميزانيات والحسابات , قبول الهيئات للبلدية , المبادلات العقارية ونقل الملكية , تعديل او إلغاء بعض الرسوم والضرائب , القروض , اجور الموظفين , محاضر المزايدات

¹ قانون الولاية 07/12 , مرجع سابق

² عمار بوضياف , التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق , جسور للنشر والتوزيع , 2008, ص40.

³ قانون البلدية 10/11 , مرجع سابق

⁴ خديجة لعربي, الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد , مذكرة لنيل شهادة الماجستير, كلية الحقوق والعلوم السياسية , قسم الحقوق , جامعة العربي بن مهيدي , ام البواقي , 2012/2013, ص 193

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

والمناقصات , وهذا ما يبرز التشدد في الرقابة من الادارة المركزية على الهيئات المحلية , كما ان
المشروع قد حدد مدة ثلاثون (30) يوما من اجل المصادقة الصريحة من قبل الوالي على القرارات
حسب المادة 108 , اما في حالة رفض الوالي التصديق على المداولة فللمجلس البلدي حق
اللجوء الى الوزير المكلف بالداخلية طالبا التصديق .

وبالرجوع لنص المادة 42 من القانون 08/90 نرى ان المشروع قد قلص من المداولات التي
تستوجب موافقة السلطة الوصائية , وهذا ما يعطي انه قد اعطى المزيد من الاستقلالية للهيئات
المحلية في تنفيذ المداولات وهذا دون الحاجة لمصادقة السلطة المركزية لكنه وبعد صدور الامر رقم
215/94 الذي بدوره وسع من المجالات التي تصادق عليها السلطة المركزية اي الحد والتشديد
على استقلالية الجماعات المحلية في تنفيذ مداولاتها¹ وهو ما تم تأكده في نص المادة 57 من قانون
البلدية 10/11, اذ ان هذا التشديد يعكس مدى تخوف السلطة المركزية من منح الجماعات
المحلية لسلطة التدخل واتخاذ القرارات .

اما بالنسبة للمجلس الولائي فقد نصت المادة 55 من القانون رقم 07/12 على انه "لا
تنفذ الا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل اقصاه شهرين من مداولات
المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي :

- الميزانيات والحسابات
- اتفاقيات التوأمة
- التنازل عن العقارات واقتنائه او تبديله
- قبول الهيئات والوصايا الاجنبية²

من خلال المادة 55 نرى ان المشروع الجزائري قد حذا حذو قانون البلدية مشددا الرقابة على
المجالس الولائية , حيث لا بد من موافقة السلطة المركزية والمتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية على

¹ نسيمه قادري , المرجع السابق , ص 261, 262

² القانون 07/12 , مرجع سابق

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

المداولات والقرارات حتى تصبح نافذة , وهذا ما افقد القرارات قوتها الكاملة الا بعد انتهاء المدة القانونية وليس من تاريخ صدورها وامضائها من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي .

وعلى خلاف المادة 55 من القانون 07/12 نجد ان القانون 09/90 في مادته ال 50 قد اعطى استقلالية اكبر للمجالس الشعبية الولائية في تنفيذ مداولاتها دون تدخل السلطة المركزية وهذا بتقليص مجال المداولات التي يستوجب نفاذها المصادقة الصريحة من قبل الوزير المكلف بالداخلية , كما وان المادة 57 والمادة 50 من القانون رقم 09/90 قد اقرت على ان التداول في الميزانيات ليس من اختصاص المجالس الشعبية الولائية وانما تنظم وفق قانون المالية وكذا اجور الموظفين الذي اصبح بدوره ينظم عن طريق قانون الوظيفة العامة.

وجدير بالذكر انه بإمكان لكل من البلدية والولاية العدول عن قرارها او تعديله بعد التصديق عليه من قبل السلطة المركزية , ويعتبر المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي المسؤول الوحيد عن اي ضرر يخلفه القرار¹

المطلب الثاني : الإلغاء

تمارس السلطة الوصائية قرار الالغاء على مداولات وقرارات المجالس الشعبية المحلية اذا ثبت ان هذا القرار يخالف نص قانوني اي المشروعية القانونية او ان تنفيذه يلحق ضرر بالقاطنة المحلية .

البطلان هو الغاء وابطال قرار صادر عن المجلس الشعبي المحلي بحيث يكون هذا الابطال مستندا على نص قانوني , كما يعرف ايضا على انه ذلك الاجراء الذي يمكن السلطة الوصية بمقتضى نص قانوني بالغاء القرار الصادر من السلطة اللامركزية وهذا وفق اجل محدد لاستقرار الاوضاع القانونية² ويشمل قرار الالغاء نوعين الابطال المطلق والابطال النسبي .

الفرع الأول : البطلان المطلق

¹ بهي لطيفة , الوصاية الإدارية على اعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في الجزائر , ملتقى الوصاية الإدارية كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة قلمة , 2014, ص 05

² خديجة لعربي , مرجع سابق , ص 208

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

وتعني الإبطال المطلق لمداوالات وقرارات المجلس المحلي , اي يمنع وجود التصرفات القانونية مهما كانت طبيعتها¹.

نصت المادة (59) من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية على " تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي :

- المتخذة خرقا للدستور ,
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها ,
- غير المحررة باللغة العربية يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار ,

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار " ²

من خلال نص المادة (59) يتضح ان سبب ابطال المداوالات يعود لخرق الاحكام الدستورية وكما تناولنا سابقا فأى هيئة أو قرار يخالف الدستور يتعرض للحل او الالغاء , اضافة الى المداوالات التي تمس برموز الدولة وشعارها المداوالات الغير محررة باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للبلاد واحد رموزها , وعليه فإن هاته الحالات المذكورة في نص المادة يعود سبب ابطالها الى مخالفة للشرعية القانونية والاحكام العامة , وجدير بالذكر ان المشرع لم يذكر الاجل او المدة التي من خلالها يتم اصدار قرار الالغاء كون هاته المداوالات هي في الاصل مخالفة للقانون وتسقط بقوته³

كما ان المادة 44 من القانون 08/90 قد تناولت حالات ابطال المداوالات بأكثر شمولية فزيادة عن الحالات التي تم ذكرها فالماد من القانون 10/11 فقد حدد حالات اخرى تتمثل في المداوالات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية اضافة الى المداوالات التي ترسخ الممارسات الاقطاعية والجهوية والمحسوبية او ان تمس بالخلق الاسلامي او قيم الثورة النوفمبرية المجيدة , وتعد

¹ عبد القادر لحول , مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الاداري الجزائري , مجلة الحقوق والعلوم السياسية , م11, ع02, جامعة سوسة , تونس , 17/06/2018, ص635.

² القانون 10/11

³ خديجة لعربي , مرجع سابق , ص 210, 211, 212.

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

هاته الضوابط بحد ذاتها ثوابت وطنية منصوص عليها في الاحكام الدستورية في المواد 9.3.2

حيث يلزم على جميع الهيئات المحلية احترامها وليس المجلس الشعبي البلدي فقط.¹

وبالرجوع لقانون الولاية نجد ان المشرع قد اوكل للجهة الوصية ابطال القرارات أو المداوولات

التي تعتبر باطلة بطلانا مطلقا وهذا ما تم تناوله في المادة (53) من القانون 07/12 المتعلق

بالولاية حيث نصت على "تبطل بقوة القانون مداوولات المجلس الشعبي الولائي :

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات ,
- التي تمس برموز الدولة وشعائرها ,
- غير محررة باللغة العربية ,
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصها ,
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعات احكام المادة اعلاه "

كما ان للوالي الحق في رفع دعوى قضائية لدى المحكمة الادارية المختصة اقليميا في حالة ما اذا

تبين ان المجلس الشعبي الولائي قد اتخذ مداولة تتنافى والاحكام المنصوص عليها في المادة 53 من

قانون الولاية وهذا من اجل ابطالها . , والجدير بالذكر ان القضاء الاداري هو الجهة المختصة

بتكليف و إلغاء المداوولات المخالفة للأحكام التي لا تخضع للتصديق , والتي يتم اخطاره من قبل

الوالي سواء اكان الاخطار من تلقاء نفسه او بناء على طلب من اصحاب المصلحة² .

وبالرجوع للفقرة الثانية من المادة 54 القانون 07/12 والتي خولت للوالي رفع دعوى قضائية

يبطل فيها المداولة في اجل حدد ب (21) واحد وعشرون يوم مع مراعات احكام المادة 53 من

نفس القانون .

¹ عمار بوضياف , مرجع سابق , ص298 وما بعدها

² نسيمه قادري , المرجع السابق , ص 267 ,

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

وبالمقارنة مع القانون السابق رقم 09/90 نجد ان المشرع قد اعطى حق ابطال مداوات وقرارات المجلس الشعبي الولائي للوزير المكلف بالداخلية بقرار معطل دون اللجوء للقضاء الاداري وهذا بعد ان يتم اخطاره من قبل الوالي على ان المداولة تتضمن المداوات المنصوص عليها في المادة 44 من القانون 09/90 , وحفاظا على المجلس الشعبي الولائي من تعسف الوزير المكلف بالداخلية , منح المشرع في المادة 54 من قانون 09/90 السابق لرئيس المجلس الولائي حق الطعن امام القضاء حول قرارا ابطال المداولة من طرف الوزير المكلف¹.

الفرع الثاني : البطلان النسبي

بعد البطلان النسبي مظهر من مظاهر الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة الوصائية على أعمال المجالس الشعبية المحلية , حيث ان المشرع الجزائري قد اجاز لها بموجب قانوني البلدية والولاية ابطال المداوات والقرارات التي تعترضها بعض العيوب والتي من شأنها التأثير سلبا على سير المصلحة .

بموجب المادة 60 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية التي نصت على انه " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي او اي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية , بأسمائهم الشخصية او أزواجهم او اصولهم او فروعهم الى الی الدرجة الرابعة او كوكلاء , حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هاته المداولة باطلة " وهذا يعني ان مداوات المجلس الشعبي البلدي تكون قابلة للإبطال اذا ما كان موضوع المداولة يمس المصالح الشخصية المتعلقة بأعضاء المجلس الشعبي البلدي²

كما ان المشرع قد ألزم اعضاء المجلس الشعبي البلدي الذين يتواجدون في وضعية تعارض المصالح المتعلقة بكل عضو من اعضاء المجلس التصريح بذلك لرئيس البلدية , كما ان رئيس المجلس الشعبي ملزم على الإعلان بذلك امام اعضاء المجلس هذا ان تواجد هو الاخر في وضعية

¹ نسيمه قادري , مرجع سابق , ص 266

² محمد الصغير بعلی , القانون الاداري :التنظيم الاداري , عناية: دار العلوم للنشر والتوزيع, 2002, ص42

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

تعارض مصالح متعلقة به¹ , حيث ارجع المشرع ابطال قرار المداولة للوالي ويكون القرار معللا وهذا حسب المادة 60 من القانون 10/11 في الفقرة الثانية .

وبالرجوع لقانون البلدية السابق 08/90 في المادة 45 نجد ان سبب ابطال المداولات يتعلق بوجود مصلحة لأحد اعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة شخصية او كوكلاء ويصدر قرار الابطال من طرف الوالي ويكون معللا , وهذا خلال شهر واحد من تاريخ ايداعها لدى الولاية² , وهذا على عكس قانون البلدية الحالي 10/11 الذي لم يذكر فيه المشرع المدة اللازمة لإبطال المداولة . والجدير بالذكر ان المشرع في قانون 08/90 قد مكن لأعضاء المجلس الشعبي البلدي رفع دعوى قضائية ضد الوالي لإلغاء قرار الابطال³ , كما نجد ان المادة 46 من القانون نفسه قد مكنت لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الطعن في قرار ابطال المداولة قضائيا وهذا عن طريق رئيسه وفقا لقانون الاجراءات المدنية المتضمن دعوة الالغاء .

بالنسبة للقانون الولاية فقد تناول المشرع البطلان النسبي في المادة (56) من القانون 07/12 والتي نصت على انه يحضر اعضاء المجلس الشعبي الولائي أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصلحتهم بأسمائهم وأزواجهم أو فروعهم الى الدرجة الرابعة و تكون هاته المداولات محل ابطال بقرار معللا صادر من الوالي⁴ .

كما نجد ان المشرع قد ألزم كل عضو من اعضاء المجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح المجلس تقديم تصريح بذلك ل الى رئيسه , وبدوره يقدم رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة ما اذا كانت وضعيته تعارض مصالح متعلقة بيه او بالمجلس الشعبي الولائي بتقديم تصريح امام المجلس الولائي .

¹ محمد الصغير بعلي , الادارة المحلية الجزائرية , مرجع سابق , ص 139.

² محمد الصغير بعلي , قانون الادارة المحلية الجزائرية , الجزائر : دار العلوم , النشر والتوزيع , 2004, ص 104.

³ القانون 08/90

⁴ عمار بوضياف, شرح قانون البلدية, نفس المرجع السابق, نفس الصفحة

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

ايضا نجد ان للوالي الحق في اثارة بطلان المداولة وهذا خلال الخمسة عشر(15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها هاته المداولة , وحريص بالذكر انه يمكن لكل منتخب او مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك ان يطالب بإبطالها وهذا خلال (15) يوما من إصاق المداولة عن طريق طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام , ومن خلالها يرفع الوالي دعوى امام المحكمة الادارية قصد الاقرار بإبطال المداولة¹.

ومقارنة مع القانون السابق 09/90 المتعلق بالولاية وكذا الامر 69-38 المتضمن قرار الابطال , نجد ان المشرع كان يعل عن البطلان النسبي والمطلق عن طريق قرار مسبب صادر من قبل الوزير المكلف بالداخلية , وهذا القرار يعكس مدى التشديد المطبق من طرف السلطة المركزية الا ان جاء القانون 07/12 والذي منح بعض الاستقلالية للهيئات المحلية , حيث ان المشرق قد اسند سلطة الابطال للسلطة القضائية وهذا اخطار من الوالي وهذا من اجل إرساء الشفافية وبعث نوع من الارتياح لدى الهيئات المحلية باعتبار السلطة القضائية جهة محايدة ولا تنتمي الى السلطات الوضائية.

المطلب الثالث : الحلول

تعتبر سلطة الحلول من بين مظاهر الرقابة الادارية المطبقة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة , كما ان اجراء الحلول يعد من اخطر مظاهر السلطة المركزية .

الفرع الاول : تعريف سلطة الحلول

يعرف اجراء الحلول على انه قيام سلطة الوصاية بموجب سلطتها الاستثنائية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية بتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بيها بقصد او عجز او اهمال² , وهذا احتراما لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة .

¹ المادة 56 من القانون 07-12

² عبد القادر لحول , مرجع سابق , ص636.

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

وتكمن خطورة اجراء الحلول في تدخل الجهة الوصائية حيث تقوم ببعض الاختصاصات التي هي في الاصل من مهام الهيئات المحلية , وهذا الاجراء ينجم عن اهمال او امتناع او تقاعس من الهيئة المحلية عن القيام بهذه الاختصاصات فتقوم السلطة الوصية بما بدلا عنها عن طريق سلطة استثنائية وهذا حفاظا على السير المنتظم للمرفق العام وحفاظا على مصالح الافراد .

كما ان سلطة الحلول من شأنها ان تضيق من حريات واستقلالية الهيئات المحلية ولهذا اشترط المشرع الجزائري قيام هذا الاجراء الا بعد توفر الشروط التالية :

- ان يتوفر نص صريح يلزم فيها البلدية بالتحرك
- تقاعس البلدية وامتناعها عن اداء مهامها
- حلول سلطة الوصاية استنادا الى اساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص.¹

ونجد ان المشرع الجزائري قد نص على سلطة الحلول في كل من المواد 102,101,100 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية , حيث امكن المشرع الوالي ان يقوم بجميع الاعمال المسندة لرئيس المجلس الشعبي البلدي اذا ثبت تقاعسه او امتناعه عن القيام بها , و يقوم الوالي تلقائيا بالأعمال واتخاذ القرارات وهذا بع اعدار رئيس المجلس الشعبي البلدي² ويعتبر هذا اجراء صحيح من المشرع اذ لا يعقل ان تبقى المصالح معطلة بسبب الاهمال او التقاعس.

الفرع الثاني : حالات الحلول

الحالة الاولى : الحلول قبل المصادقة على الميزانية

لقد ادرج المشرع الجزائري اجراء الحلول على الميزانية حيث نصت المادة 183 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على انه " لا يمكن المصادقة على الميزانية اذا لم تكن متوازنة او اذا لم تنص على النفقات الاجبارية في حالة ما اذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة

¹ محمد عمر الشبوكي , مبادئ الرقابة على اعمال الادارة , مجلة المنظمة العربية للعلوم الادارية , العدد 25, مصر 1985, ص 313.

² قانون البلدية 10/11

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

, فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظته خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي استلامها , الى الرئيس الذي يخضعها الى مداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال العشرة (10) ايام¹

كما انا المشرع اوكل للوالي إعدار المجلس الشعبي البلدي في حالة تصويته مجددا بدون توازن او لم تنص هاته الميزانية على تا نفقات الاجبارية .

والجدير بالذكر انه اذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة 183 من القانون 10/11 وخلال أجل حدده المشرع ب ثمانية (8) ايام التي تلي تاريخ الاعذار المقدم من طرف الوالي فإنها تضبط تلقائيا من طرفه, هذا فيما يخص الحالة الاولى.

الحالة الثانية : الحلول اثناء تنفيذ الميزانية

تصادف المجالس المحلية عند تنفيذ الميزانية بعض العراقيل والمشاكل التي تسبب عجز في تنفيذها , حيث نصت المادة 134 من القانون 10/11 على انه " عندما يترتب على تنفيذ الميزانية عجز , فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وضمان اتوازن الميزانية الاضافية .

وادرج المشرع اجراء الحلول بتدخل من الوالي في الفقرة الثانية من المادة نفسها حيث اقرت على انه في حالة عدم اتخاذ التدابير التصحيحية اللازمة من طرف المجلس الشعبي البلدي فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي كونه السلطة الوصية على المجلس المحلي البلدي حيث يتم امتصاص ومعالجة العجز على مدى سنتين ماليتين او اكثر .

الحالة الثالثة : الحلول اثناء اصدار الحوالات

على غرار اجراء الحلول قبل واثناء تنفيذ الميزانية فيوجد اجراء للحلول جاء بيه القانون 10/11 ويطلق عليه اجراء الحلول في اصدار الحوالات وهذا ما نصت عليه المادة (203) على ان "يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي الحوالات ويصدر سندات التحصيل .في حالة رفض رئيس

¹ قانون البلدية 10/11

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

المجلس البلدي القيام بإعداد حوالة قصد تغطية نفقة إجبارية او اصدار سند تحصيل , يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة او سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول"¹.

والجدير بالذكر ان القانون السابق للبلدية رقم 08/90 قد احتوى على حالات اخرى تسمح للوالي حل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وهذا ما تناولته المادة 171 وكذا المادة 76 مكرر 4 من القانون 04-05 المتعلق بالتهيئة والتعمير².

اما بالنسبة للمداولات في المجلس الشعبي الولائي فقد تناولته المادة 168 من القانون 07/12 والتي نصت على عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي , فإن الوالي يقوم باستثناء باستدعاء لمجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه³ , وفي حالة عدم توصل هاته الدورة الى المصادق وهذا بعد تطبيق الاحكام المادة 167 من القانون 07/12 , فإن الوالي يبلغ الوزير المكلف بالداخلية عن هذا الاختلال الذي بدوره يتخذ جميع التدابير الملائمة لذلك .

ونصت المادة 169 على انه " عندما يظهر تنفيذ ميزانية الولاية عجز فإن يجب على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع هذا العجز وضمان التوازن الصارم للميزانية الاضافية للسنة المالية الموالية " . واذا لم يتخذ المجلس الولائي التدابير اللازمة و التصحيحية الضرورية فإن الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية يقومان بجميع التدابير والاجراءات التصحيحية اللازمة لضبطها⁴.

رغم ما تصبو اليه السلطة المركزية من تحسين في اداء المصلحة عموما بتطبيق اجراء الحلول علي الجماعات المحلية فإنه وبالمقابل يبقى هذا الاجراء تعديا على حرية واستقلالية الجماعات المحلية, ويأتي اجراء الحلول بإنذار مسبق من السلطة المركزية لكي يتيح للمجالس المحلية الدفاع عن

¹ قانون البلدية 10/11 جرا الحلول

² رقاد نور الهدى , الرقابة الوصائية على الوحدات اللامركزية في الجزائر , مذكرة ماستر تخصص دولة ومؤسسات كلية الحقوق و العلوم السياسية , جامعة الجلفة، 2013/2014 ، ص 42

³ قانون الولاية 07/12

⁴ قانون الولاية 07/12

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

موقفها قبل ممارسة الاجراء , ام اذا لم تستجب الجماعات المحلية لهذا الانذار فهنا تتعبر انها قد قبلت بالأجراء المسلط عليها¹.

على الرغم من ان اجراء الحلول وإن كان قد يشكل أحد الاجراءات الخطيرة على اختصاصات المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الوطني , حيث انه يمس باستقلالية الجماعات المحلية الا انه من ناحية اخرى يعكس مدى التوفيق بين المجالس المحلية والسلطة الوصائية وذلك من خلال التوفيق بين الحريات المحلية التي استلزمت اعطاء الشخصية المعنوية لهذه الهيئة , وبين فكرة الصالح العام الذي يجب ان يبقى في معزل عن الخلافات المحلية والتي كثير ما ينتج عنها اهمال وتقاعس في العمل الاداري , في الوقت الذي ينتظر منها القيام بعملها على اكمل وجه وتلبية حاجيات المواطن.

ان سلطة الحلول وبخطورتها لا تعدو الا ان تصب في أيطار واحد وهو التعاون بين الهيئة الوصائية والجماعات المحلية وهذا من اجل تحقيق المصلحة العامة .

¹ بغي لطيفة , مرجع سابق , ص7

الفصل الثاني آليات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر

خلاصة الفصل الثاني

من خلال التطرق في هذا الفصل لآليات الوصاية الادارية على الجماعات المحلية يتضح لنا انها تمارس بأساليب متنوعة على اعضاء واعمال و هيئات المجالس المحلية وهذا ماتناولناه من خلال مبحثين .

تمارس الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية وتمس باستقلاليتها العضوية والموضوعية حيث نقصد بالاولى هي الرقابة التي يخضع لها أعضاء المجالس الشعبية المحلية سواء بصفة فردية من عدة آليات تتمثل في : التوقيف ، الاقالة ، الاقصاء ، او بصفة جماعية وهي رقابة تمس بالمجلس ككل من خلال آلية الحل ، اما النوع الثاني وهي الرقابة الموضوعية فإذا كانت الرقابة العضوية هي الرقابة التي تمارس على أعضاء المجالس الشعبية المحلية فان الرقابة الموضوعية تمارس على أعمال هذه المجالس والتي تتمثل في نظام المداولات والتي تتم من خلال الآليات التالية : التصديق ، الإلغاء ، الحلول.

كما لاحظنا ان الوصاية الإدارية تمارس على المجالس المحلية من طرف السلطة الوصية، حيث ان المجلس الشعبي البلدي تمارس عليه الرقابة الوصائية من طرف الوالي ورئيس الدائرة بمقتضى تفويض من الوالي، اما على المجلس الشعبي الولائي فتمارس عليه الوصاية من طرف الوالي ووزير الداخلية.

الخاتمة

تتمتع الجماعات المحلية في التنظيم الاداري الجزائري بالاستقلالية عن السلطات المركزية في ممارسة مهامها وهذا يعتبر من ابرز مظاهر قيام اللامركزية الادارية , وبالرغم من تمتع هاته الاخيرة بالاستقلالية فقد فرض المشرع الجزائري الوصاية الادارية على الجماعات المحلية حفاظا منه على وحدة الدولة وكيانها ومن جهة اخرى احترام الادارة المحلية لمبدأ المشروعية .

ومن خلال الدراسة التي اجريت في هذا الموضوع وبعد قراءتنا لقانوني البلدية(10/11)

والولاية(07/12) يظهر جليا ان المشرع الجزائري قد تعدى نوعا ما على استقلالية الجماعات المحلية , فمن غير المعقول ان اي قرار تتخذه الجماعات المحلية في عملها لا يكون الا بعلم من الجهات الوصائية وهذا يعكس مدى العلاقة التبعية بين السلطة المركزية والجماعات المحلية ويمكن ان نستخلص بعض النتائج والمتمثلة في :

النتائج

- ان الاستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية هي استقلالية نسبية وليست مطلقة كونها تخضع لرقابة وصائية من طرف الهية المركزية .
- تعتبر الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية رقابة مشروعة , حيث لا توجد رقابة الا بوجود نص قانوني يسمح بذلك .
- المشرع الجزائري قد فرض هاته الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية حفاظا على كيان ووحدة الدولة⁹ وكذا احترام الجماعات المحلية لمبدأ المشروعية
- تم فرض رقابة وصائية مشددة على الجماعات المحلية مما يشكل عائق امام الجماعات المحلية في ممارسة مهامها

• ان قرارات الجهات الوصية المخالفة لمبدأ المشروعية تخضع لمراقبة من طرق القضاء الاداري , وهذا حسب القواعد الاختصاص المعمول بيها في قانون الاجراءات المدنية والادارية.

• كما ان المشرع الجزائري ليسمح للجهات الوصية بجرية تعديل تصرفات الجماعات المحلية , الا انه اعطى لها ما يسمى بسلطة الحلول كاجراء استثنائي بخصوص ميزانية البلدية والولاية .

ان من اهم التوصيات والاقتراحات التي توصلنا لها من خلال دراستنا لهذا الموضوع والتي من شأنها ان تساهم في السير الحسن للجماعات المحلية هي :

الاقتراحات والتوصيات :

- ضرورة تخفيف الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية وهذا يأتي عن طريق تقييد الوالي في الرقابة على اعمال المجلس الشعبي البلدي من خلال منح المجلس نفسه صلاحية توقيف العضو او اقصائه او اقالته .
- يتعين على المشرع سحب صلاحيات الوزير المكلف بالداخلية بخصوص الرقابة على العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي ومنحه للمجلس نفسه
- ضرورة التقليل من مواضيع المداولات التي تخضع للمصادقة الصريحة من طرف الوزير المكلف .
- ضرورة تعزيز الضمانات القانونية والقضائية بتعليق قرارات الإلغاء ومنح مجال أوسع للطعن القضائي
- إعادة النظر في نظام الوصاية الادارية والتخلي عن النموذج الفرنسي الذي يسلط رقابة مشددة جدا على الجماعات المحلية التي من شأنها ان تؤثر سلبا على سير المصالح وعدم الاتيان بالجديد على مستوى المجالس المحلية .
- توفير الموارد المالية والبشرية الكافية للنهوض بالتنمية على المستوى المحلي والوطني .

قائمة المراجع

1- الكتب بالعربية :

- عادل محمود حمدي ، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - مجموعة رسائل دكتوراه ، جامعة طنطا ، مصر ، 1973
- الطهراوي، هاني علي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1 ،الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004
- ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري: النشاط الإداري، الجزء الثاني، مطبعة صارب، الجزائر، الطبعة الأولى، 2014
- خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، منشورات البحر المتوسط ، ومنشورات عويدات ، بيروت ، لبنان ، 1981
- عمار عوابدي، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013
- صالح فؤاد ، مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة ، جامعة لبنان ، ط1 ، 1983
- عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية الطبعة الأولى ، دار جسور للنشر ، الجزائر ، 2012
- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، الأردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998
- ديولوبادير ، جورج قودال ، ديار دوقولقيه ، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، بيروت ، 2001
- عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988
- فريدة قصير مزباني ، مبادئ القانون الإداري، مطبعة قريفي، الجزائر، 2003
- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري : دراسة مقارنة ، مطبعة عين شمس ، القاهرة ، 1986
- علي خطار شطناوي ، الإدارة المحلية ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، الأردن ، 2002

قائمة المراجع

- الخطابي المصطفى ، القانون الإداري والعلوم الإدارية، الدار البيضاء : 1993
- فؤاد العطار ، مبادئ في القانون الإداري ، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ، القاهرة ، 1957
- طعمة الجوف ، القانون الإداري . القاهرة ، مصر ، 1973
- بعلي محمد صغير ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2004
- محمد فؤاد مهنا ، الوجيز في القانون الإداري ، القاهرة ، 1962
- سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، الجزء الأول ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر ، 1996
- إبراهيم عبد العزيز شيخا : مبادئ و أحكام القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة و النشر ، الطبعة الأولى، 1994
- عمار بوضياف ,الوجيز في القانون الاداري , جسور للنشر والتوزيع ' الطبعة الثالثة , سنة 2014
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الجزائرية، جسور للنشر والتوزيع،2012
- علاء الدين عشي مدخل في القانون الاداري : التنظيم الاداري , دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع , الجزائر , 2009
- عمار بوضياف , التنظيم الاداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق , جسور للنشر والتوزيع , 2008 .

2- الكتب باللغة الأجنبية :

- Charl Desbache , Institution Administratif , 2eme edition, Dalloz , Parid , 1972
- Duez (Paul) et Deb Eyre(Guy) :Traité de droit administrative, Paris, 1952
- Maspétiol et La rogue : La Tutelle Administrative, Sirey, Paris, 1930

3- الرسائل الجامعية :

- عميور ابتسام ،نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ، مذكرة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة 1 ، 2012-2013 .
- فريدة قصير مزياني ، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة، 2005
- جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013
- مختار بن بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية و الوصائية على المؤسسة العامة الاقتصادية ، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الادارية، 1990
- بركات محمد ، النظام القانوني للمنتخب المحلي ، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون ، 1998
- محمد نور الدين و عبد الرزاق : استقلال الإدارة المحلية في جمهورية مصر و القانون المقارن، رسالة الإسكندرية ، 1977
- صليحة ملياني ,الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة دراسة على ضوء قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف، المسيلة ، س 2014/2015
- حيزية امير , الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قصدي مرياح ، ورقلة ، 2012/2013
- محمد الطاهر عزيز , " اليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر " ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرياح ، ورقلة 2009/2010
- شوقي بوتهلولة , الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 11\10 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ،قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي 2013 / 2014

- بن ناصر بوطيب , الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة ، س 2011
- بلعالم بلال , اصلاح الجماعات الاقليمية – الولاية في اطار القانون رقم 07-12, مذكرة ماجستير في القانون العام , المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر , سعيدة 2008
- ابراهيم رابعي , إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية ، مذكرة ماجستير في الحقوق، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عنابة، الجزائر، 2005
- خديجة لعربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة العربي بن مهيدي ، ام البواقي ، 2013/2012
- رقاد نور الهدى ، الرقابة الوصائية على الوحدات اللامركزية في الجزائر ، مذكرة ماستر تخصص دولة ومؤسسات كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الجلفة ، 2014/2013

4-المقالات :

- عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01 ، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر 2002
- بكر القباني، الوصاية الإدارية ، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، مطبعة دار الهناء، جامعة القاهرة، العدد 52 ، 1984،
- عبد الحميد فياض، الوصاية و مظاهرها على الـهـيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد الرابع، 1969
- محمد عبدالله العربي : نظم الإدارة المحلية ، مجلة القانون و الاقتصاد ، السنة 29 ، يونيو 1959
- عبد القادر غيتاوي، ابوداود طواهرية ، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة القانون و العلوم السياسية ، ع 7 ، جامعة احمد دراية ، ادرار ، جانفي

قائمة المراجع

- نسيمة قادري , الوصاية المشددة على اعمال الجماعات الإقليمية "المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي", المجلة الاكاديمية للبحث القانوني , المجلد13, عدد01, قسم التعليم الاساسي للحقوق , كلية الحقوق والعلوم السياسية , جامعة عبد الرحمان ميرة , بجاية , سنة 2016
- بهي لطيفة , الوصاية الإدارية على اعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية في الجزائر , ملتقى الوصاية الإدارية كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة قلمة ،2014
- عبد القادر لحول , مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الاداري الجزائري , مجلة الحقوق والعلوم السياسية , م11, ع02, جامعة سوسة , تونس , 17/06/2018
- محمد عمر الشبوكي , مبادئ الرقابة على اعمال الادارة , مجلة المنظمة العربية للعلوم الادارية , العدد 25, مصر 1985

5- الوثائق الرسمية :

- دستور 1996 المؤرخ في 28 /11/ 1996 الجريدة الرسمية العدد 76 : بتاريخ 1996/12/07 . المعدل والمتمم
- الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 57- 76 المؤرخ في 5 يوليو 1976 يتضمن نشر الميثاق الوطني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ال عدد 61 ، المؤرخة في 30 يوليو 1976
- القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016
- القانون رقم (10/11) ، المؤرخ في 22 جوان 2011 ، المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية ، عدد 37
- القانون رقم 08/90، المؤرخ في 1990/4/7 ، المتضمن قانون البلدية ، الجريدة الرسمية لجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ع 15 ، س 1990
- القانون رقم (07/12) ، المؤرخ في 29 فبراير 2011 ، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية لجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 12

قائمة المراجع

- القانون رقم 90-09 , المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أفريل 1990، المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية العدد 15 ، بتاريخ 11 أفريل 1990
- الامر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم : 78، الصادر في 30 سبتمبر 1975
- الامر رقم 97 – 07 مؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 يتضمن القانون العضوي التعلق بنظام الانتخابات
- المواد 01 ، 02 : من قانون نظام الحكم المحلي ، رقم 52 لسنة 1975 ، الجريدة الرسمية , مصر العربية

الفهرس

01.....	مقدمة
06.....	الفصل الأول: ماهية الوصاية الإدارية
08.....	المبحث الأول : الاطار المفاهيمي للوصاية الإدارية
08.....	المطلب الأول : تعريف الوصاية الإدارية وخصائصها
08.....	الفرع الأول : تعريف الفقهي والقانوني للوصاية الإدارية
11.....	الفرع الثاني : خصائص الوصاية الإدارية
11.....	أولا : رقابة إدارية
11.....	ثانيا : رقابة استثنائية
12.....	ثالثا : رقابة خارجية
12.....	رابعا : رقابة جزئية وغير مشروطة وغير مطلقة
13.....	المطلب الثاني : تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المتشابهة.....
13.....	الفرع الأول : تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية
14.....	الفرع الثاني : تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية
14.....	أولا : نقاط التشابه بين الرقابتين
15.....	ثانيا : نقاط الاختلاف بين الرقابتين
16.....	الفرع الثالث : التمييز بين الوصاية الإدارية والاشراف الإداري
16.....	أولا: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة
17.....	ثانيا: سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي
17.....	ثالثا: سلطة التأديب والتعيين

18.....	المبحث الثاني : أهمية وأهداف الوصاية الإدارية
19.....	المطلب الأول: المبررات الأساسية للوصاية الإدارية
19.....	الفرع الأول : احترام المشروعية
20.....	الفرع الثاني : حماية مصلحة العامة
20.....	أولاً: مصلحة الدولة
20.....	ثانيا : مصلحة المجالس الخاضعة للوصاية
21.....	ثالثاً: حماية مصلحة المواطنين
21.....	المطلب الثاني : أهداف الوصاية الإدارية
21.....	الفرع الأول: الأهداف الإدارية
22.....	الفرع الثاني: الأهداف السياسية
23.....	الفرع الثالث : الأهداف المالية
23.....	المبحث الثالث : اطراف الوصاية الإدارية
24.....	المطلب الأول جهة الوصاية الإدارية
24.....	الفرع الأول : السلطة المركزية
25.....	الفرع الثاني : السلطة اللامركزية
25.....	المطلب الثاني الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية
25.....	الفرع الأول : استقلال الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية
25.....	الفرع الثاني: أساس استقلال الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية
25.....	أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية
26.....	ثانيا : الانتخاب
26.....	ثالثاً : مباشرة سلطة التقدير المستقلة

27.....	المطلب الثالث :تحديد الجهات المشمولة بالوصاية الإدارية
27.....	الفرع الأول : الجهات اللامركزية الإقليمية
28.....	الفرع الثاني : الجهات اللامركزية المرفقية
31.....	خلاصة الفصل الأول
32.....	الفصل الثاني : آليات الوصاية الإدارية علي الجماعات المحلية في الجزائر
34.....	المبحث الأول : الرقابة علي الأعضاء و الأجهزة
34.....	المطلب الأول : الرقابة علي الأعضاء
34.....	الفرع الأول : التوقيف
36.....	الفرع الثاني : الإقصاء
38.....	الفرع الثالث الإقالة
40.....	المطلب الثاني : الرقابة علي الهيئة
40.....	الفرع الأول : حالات حل المجلس الشعبي البلدي والولائي
43.....	الفرع الثاني : إجراءات الحل
45.....	المبحث الثاني : الرقابة علي الاعمال
45.....	المطلب الأول : التصديق
46.....	الفرع الأول : التصديق الضمني
47.....	الفرع الثاني التصديق الصريح
49.....	المطلب الثاني : الإلغاء
49.....	الفرع الأول : البطلان المطلق
52.....	الفرع الثاني : البطلان النسبي

54.....	المطلب الثالث : الحلول
54.....	الفرع الأول : تعريف سلطة الحلول
55.....	الفرع الثاني : حالات الحلول
55.....	أولا : الحلول قبل المصادقة علي الميزانية
56.....	ثانيا : الحلول أثناء تنفيذ الميزانية
56.....	ثالثا : الحلول في إصدار الحوالات
59.....	خلاصة الفصل الثاني
60.....	خاتمة
63.....	المرجع
70.....	الفهرس

ملخص :

ان الولاية و البلدية هي من الهيئات الادارية المحلية بالجزائر وتسمى بالجماعات المحلية او الإقليمية، و تخضع هذه الهيئة لرقابة إدارية تحت وصاية السلطة المركزية ، حيث يمثل الوالي كجهة وصاية على المجلس الشعبي البلدي ، و وزير الداخلية كجهة وصاية على المجلس الشعبي الولائي . غير ان هذا الرقابة الوصائية ليست مطلقة بل مقيد تحت قانون لا وصاية الا بنص قانوني ، و اضافة على ذلك فأن هذه الوصاية تخضع لرقابة القضاء الإداري المختص .

لا يسمح للجهة الوصاية بسلطة تغيير على تصرفات الجماعات الإقليمية او سحبها ، حيث تشكل هذه القرارات هدم لمقومات نظام اللامركزية الإدارية و تسقط عنها مبدا استقلالية الوصاية الإدارية على الجماعات الاقليمية .

Abstract:

The state and the municipality are among the local administrative bodies in Algeria and are called local or regional groups, and this authority is subject to administrative control under the guardianship of the central authority, where the governor is represented as a guardian of the Municipal People's Assembly, and the Minister of the Interior as a guardian of the wilaya popular assembly. However, this guardianship control is not absolute, but is restricted under the law. There is no guardianship except by a legal text. In addition, this guardianship is subject to the control of the competent administrative judiciary.

The guardianship authority is not allowed to have the authority to change or withdraw the actions of the regional groups, as these decisions constitute a demolition of the components of the administrative decentralization system and the principle of the independence of administrative guardianship over the regional groups falls from it.