



جامعة الحاج لخضر باتنة - 01 -

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص : قانون إداري

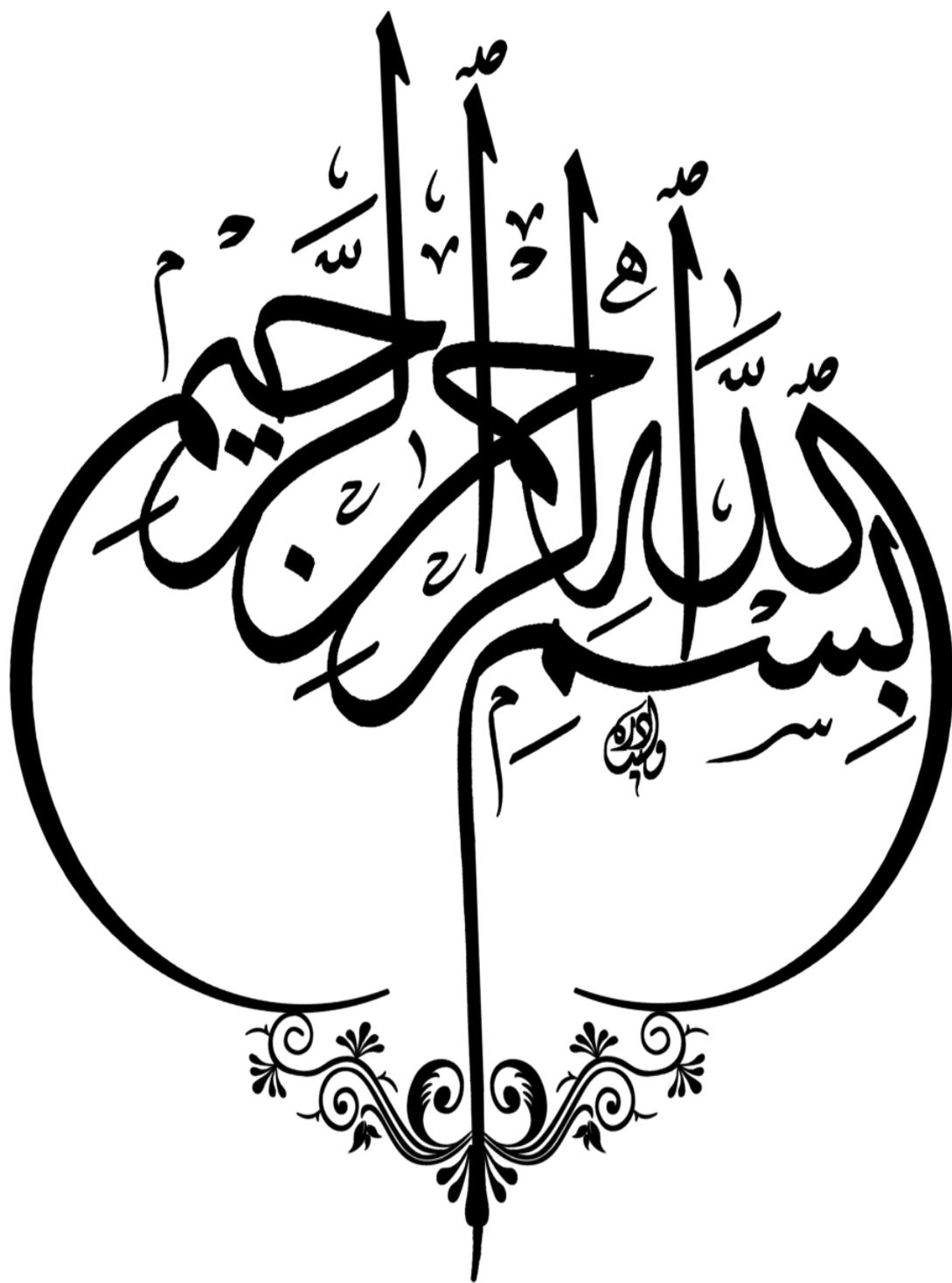
إشراف الدكتور (ة) :
* د. مزياني سهيلة

إعداد الطالب (ة) :
* عبلة سعادنة
* أمينة سالم

لجنة المناقشة :

| الاسم و اللقب | الدرجة العلمية | الجامعة الاصلية | صفة |
|-----------------|-------------------|-----------------|--------------|
| د. أميرة رزيق | أستاذة محاضرة (أ) | جامعة باتنة 1 | رئيسا |
| د. مزياني سهيلة | أستاذة محاضرة (أ) | جامعة باتنة 1 | مشرفا ومقررا |
| د. بليل نونة | أستاذة محاضرة (أ) | جامعة باتنة 1 | عضوا مناقشا |

السنة الجامعية : 2023_2024



شكر و عرفان

الحمد لله الذي لا يحمد سواه، واهب العقل منير الدرب الشكر الأول لله سبحانه
وتعالى الذي أتانا من العلم ما لم نكن نعلم، ومنحنا من الصبر والعقل إتمام هذا العمل.
إعترافا بالود والجميل وتقديرا نتقدم بخالص الشكر للأستاذة الدكتورة المشرفة
"مزياني سهيلة "

على قبولها الإشراف على مذكرتنا وعلى النصائح والإرشادات
والتوجيهات التي قدمتها لنا من خلال هذا البحث.
كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة
على تفضلهم بقراءة ومناقشة المذكرة.
كما نتقدم بجزيل الشكر إلى أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية فردا فردا على
عطائهم لنا طيبة هذه السنوات

إهداء :

الحمد لله على توفيقى لبذل هذا المجهود لتقديمي مذكرة ماستر في القانون الإداري أهدي هذا العمل المتواضع إلى مصدر الحب والعطاء إلى من أمرني الله

ببرهما أُمي وأبي الكريمين حفظهم الله ورعاهم

إلى إخواني وأخواتي كل باسمه

إلى عائلتي سعادنة فردا فردا

إلى صديقتي وزملائي في دراسة

إلى كل طالب علم يبتغي به وجه الله

إلى جميع الاساتذة والدكاترة الرائعين الذين قاموا بتزويدنا بالمختلف المعارف

وقدموا لنا العلم والارشاد طوال هذا المشوار الدراسي

إلى صديقتي في المشوار أمينة سالم

إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد لإنجاز هذا البحث العلمي

عيلة سعادنة

إهداء

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله
الحمد لله الذي وفقنا ووهبنا السداد والتوفيق في المسيرة الدراسية وصولاً إلى
هذه الخطوة بمذكرتنا التي تعد ثمرة النجاح بفضل المولى عزوجل، مهداة بذلك
إلى والدي الكريمين حفظهم الله ورعاهم
وإلى أخواني وأخواتي كل باسمه
وإلى كل القائمين والمساهمين من قريب أو من بعيد وكل العائلة الكريمة منهم
زملائي في الدراسة
إلى زميلتي في المشوار عبلة سعادنة
إلى جميع الاساتذة والدكاترة الرائعين الذين قاموا بتزويدنا بالمختلف المعارف
وقدموا لنا العلم والارشاد طوال هذا المشوار الدراسي
ونسأل الله التوفيق مع مزيداً من التآلق والنجاحات

أمينة سالم

قائمة المختصرات :

| | |
|-------------------------------------|-----------------|
| قانون البلدية | ق . ب : |
| الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية | ج . ر . ج . ج : |
| الصفحة | ص : |
| الطبعة | ط : |
| دون تاريخ النشر | د . ت . ن : |
| العدد | ع : |
| دون طبعة | د . ط : |
| الجزء | ج : |



مقدمة



مقدمة

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، وهي عبارة عن منطقة جغرافية تضم مجموعة سكانية معينة وتنتخب من يقوم بتسيير شؤونها المحلية في شكل مجلس منتخب، ولهذه الاعتبارات تعددت تسمياتها، فسميت باللامركزية الإقليمية نسبة إلى الاقليم الجغرافي، وسميت بالإدارة المحلية لان نشاطها محلي ليس وطني، وسميت كذلك بالمجالس المحلية المنتخبة كونها تمثل من قبل السكان.

الجماعات المحلية في الجزائر هي تجسيد لخيار اللامركزية الإدارية والذي يعتمد كأسلوب لإدارة إقليم الدولة فالدستور الجزائري الذي أعطى أهمية كبيرة لها وأقر بأن الجماعات المحلية هي البلدية والولاية، حيث تعتبر كل منهما مكانا لتجسيد الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية، يتم من خلالها إتاحة الفرصة للمواطنين للمشاركة الفاعلة في صنع القرارات التي تتعلق بشؤونهم المحلية، وذلك عن طريق منتخبيين يختارونهم من بين السكان، لكونهم أدري باحتياجات إقليمهم وأقدر على تحديدها وتلبيتها، فأسلوب الانتخاب في إختيار الأعضاء في المجالس المحلية يدعم حريتها في إتخاذ القرار، ويجعلها تمتاز بنوع من الاستقلالية تجاه السلطة المركزية، غير أنه لا بد من وجود نظام قانوني تعمل الجماعات المحلية ضمنه، حيث يتمثل هذا النظام في الرقابة الوصائية.

فكرة الرقابة الوصائية وضعت لتنظيم العلاقة القانونية السائدة بين جهات الإدارة المركزية في الدولة من جهة والأشخاص القانونية الإدارية اللامركزية من جهة أخرى، وللرقابة الوصائية أهمية كبيرة في النظام الإداري اللامركزي وتعد ركنا أساسيا بقيامه، نظرا لدورها في التأكد من إحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، والمحافظة على المصلحة العامة، فأصبح من الضروري إخضاع الهيئات اللامركزية برقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة وضمن إطار قانوني تحدد فيه إجراءاتها و ضماناتها.

1_ أهمية الموضوع:

تكمن أهمية موضوع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر وهذا من خلال تحديد نظام الرقابة الوصائية على المجالس المحلية، ومدى فعالية ونجاعة الأطر القانونية التي وضعها المشرع الجزائري من أجل الحرص على رقابة المجالس المحلية من جهة وضمن تسييرها من جهة أخرى.

أ_ الأهمية العلمية:

- ❖ دراسة الوضع القائم وفقا للنصوص القانونية السارية وإيجاد البدائل النظرية لمواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.
- ❖ الرقابة الوصائية من المواضيع الضرورية والهامة في تقويم وتصحيح عمل الهيئات المحلية.

ب_ الأهمية العملية:

- ❖ دراسة الأساليب القانونية الناجعة لتسيير وإدارة المجالس الشعبية البلدية والولائية وإلقاء مزيدا من الضوء على دورها في تحقيق التنمية.
- ❖ تأثير الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية وهذا بإعتبارها أداة لرقابة وتقويم عمل الجماعات المحلية، وإنعكاسها في مدى تجسيد الديمقراطية التشاركية.

2_ الهدف من الدراسة:

- ❖ بيان واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية ومدى إنعكاس هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية من خلال إستقراء النصوص القانونية الواردة في قانون البلدية رقم 10_11، وقانون الولاية رقم 07_12.
- ❖ توضيح آليات الرقابة الوصائية ومجال تطبيقها في ضوء قانون البلدية رقم 10_11، وقانون الولاية رقم 07_12.

3_ أسباب إختيار الموضوع:

- إن الدافع نحو إختيار هذا الموضوع يعود إلى جملة من الأسباب الذاتية والموضوعية والتي سيتم تبينها فيما يلي:
- أ_ الأسباب الذاتية:
- ترجع أسباب إختيار الموضوع إلى:

- ❖ الرغبة في معرفة نظام الرقابة الوصائية أو الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في التشريع الجزائري
- ❖ وأيضاً الرغبة في معرفة الآليات القانونية التي حددها المشرع الجزائري في تفعيل نظام الرقابة على المجالس المحلية.

ب_ الأسباب الموضوعية:

- ❖ محاولة إبراز الإطار القانوني العام لنظام الرقابة الوصائية على المجالس المحلية في التشريع الجزائري
- ❖ وأيضاً محاولة توضيح آليات الرقابة الوصائية على المجلس المحلية في التشريع الجزائري.
- ❖ وأيضاً ضرورة الموازنة في كيفية ممارسة الرقابة الوصائية وتفعيل دورها في الهيئات المنتخبة المحلية، من أجل أن تلعب الدور الاساسي لها.

4_ الإشكالية:

تتمحور الإشكالية الرئيسية للموضوع حول نظام الرقابة الوصائية المطبقة على أعمال المجالس المحلية وعليه يمكن طرح التساؤل التالي:

ما مدى نجاعة نظام الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في التشريع الجزائري؟
انطلاقاً من الإشكالية الرئيسية يمكن طرح التساؤلات الفرعية التالية:

- ❖ ما هي الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية؟
- ❖ فيما تتمثل الرقابة الوصائية على أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي؟
- ❖ فيما تتمثل الرقابة الوصائية على أعضاء وأعمال المجلس الولائي؟

5_ منهج الدراسة:

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة تم الاعتماد على مجموعة من المناهج وذلك كما يلي :
المنهج الوصفي: وذلك من خلال عرض مفاهيم تخصص الرقابة الوصائية، وهذا بالرجوع إلى مختلف المراجع التي استنبطنا منها أهم المفاهيم العامة من دراستنا للرقابة الوصائية.
المنهج التحليلي: فقد تم اعتماده من أجل تطرق إلى آليات الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية وهذا من خلال تحليل واستقراء النصوص القانونية في قانون البلدية والولاية.

مقدمة

وأيضاً المنهج المقارن: تم إعتماده من أجل المقارنة بين الرقابة الوصائية وغيرها من الأنظمة المشابهة لها، كما اعتمدها من أجل المقارنة بين قانون البلدية رقم 10_11، وقانون الولاية رقم 07_12 وأيضا المقارنة بين قانون الولاية رقم 07_12 وقانون الولاية رقم 09_90.

6_ الدراسات السابقة:

رسالة دكتوراه للأستاذة فريدة مزياني بعنوان: " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري " والتي تطرقت فيها إلى الرقابة الوصائية في سياق جزئيات البحث أين تعرضت فيه إلى مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية والولاية وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية لأنها تهدر الاستقلال المحلي ولا تضمن سيادة مبدأ المشروعية لأن مصدر القرار قد يرفض الاعتراف بالخطأ وترى أن رقابة الإدارة في ممارساتها لنشاطاتها يجب أن يعهد للرقابة القضائية لأنها قادرة على حماية مبدأ المشروعية وحقوق وحرريات الأفراد.

رسالة ماجستير للطالبة عميور إبتسام للطالبة بعنوان: " نظام الوصاية الإدارية ودوره في ديناميكية الأقاليم "، كلية الحقوق جامعة قسنطينة والتي نوقشت سنة 2013 والتي توصلت من خلالها إلى أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة.

الدكتورة فريدة مزياني تطرقت في رسالتها إلى جزئية معينة تهم الرقابة على الجماعات المحلية كالرقابة الشعبية من خلال رقابة الرأي العام والأحزاب السياسية، أما رسالة ماجستير للطالبة عميور إبتسام للطالبة توصلت من خلال دراستها إلى أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية وذلك من خلال تطبيقه لنموذج الرقابة الوصائية المشددة، أضافت هذه الدراسات إلى دراستنا جزء كبير، لأن هاتين الدراستين أكثر توسعا وإمام بموضوع الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر، ومالم تأتي به هذه الدراسات هو أننا تطرقنا بشكل كبير إلى الإطار القانوني للوصاية الإدارية على عكس الدراسات السابقة

7_ صعوبات الدراسات:

من بين الصعوبات التي واجهتنا في دراسة هذا الموضوع هي:

- ❖ من أصعب ما واجهنا في دراسة هذا الموضوع هو قدم القوانين وعدم تحيينها وخاصة المتعلقة بقانون البلدية رقم 10_11، وقانون الولاية رقم 07_12.
- ❖ ضيق الوقت كان عائق جدي بالنظر لظروفنا الخاصة
- ❖ بعد المسافة مما جعل صعوبة في إقتناء المراجع بكثرة
- ❖ الظروف الصحية التي هي الأخرى كانت من أبرز الصعوبات.

8_ خطة البحث

انطلاقاً من ما تم جمعه من مادة علمية، وبناءاً على القراءات المتعددة لها قمنا بالاعتماد على التقسيم الثنائي للخطة وهو الأنسب لدراسة هذا الموضوع حيث اعتمدنا على فصلين، تناولنا في **الفصل الأول الإطار القانوني للوصاية الإدارية**، وقد قسمناه إلى مبحثين خصص المبحث الأول لمفهوم الرقابة الوصائية، أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه إلى الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية وتميزها عن غيرها.

الفصل الثاني عنون بالرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر، تم تقسيمه إلى مبحثين حيث تناولنا في المبحث الأول الرقابة الوصائية على البلدية، ثم خصصنا إلى المبحث الثاني بعنوان الرقابة الوصائية على الولاية.



الفصل الأول: الإطار القانوني
للوصاية الإدارية



الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية

تتجلى أهمية الرقابة 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 بالدولة المتدخلية التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية في كافة القطاعات والميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية تنجز الأعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة.¹

إن الرقابة الوصائية تحتل أهمية كبيرة في النظام الإداري اللامركزي وتعد ركنا أساسيا بقيامه، نظرا لدورها في التأكد من إحترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وحفاظا على المصلحة العامة، فأصبح من الضروري إخضاع الهيئات اللامركزية برقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة وضمن إطار قانوني تحدد فيه إجراءاتها وضماداتها، حيث تمارس هذه الرقابة على المجالس المحلية لهذه الهيئات بغرض التأكد من مشروعية أعمالها.²

و بناء على ما سبق سيتم التطرق في هذا الفصل الي :

❖ **المبحث الاول : مفهوم الرقابة الوصائية.**

❖ **المبحث الثاني : الطبيعة القانونية لرقابة الوصائية وتميزها عن غيرها.**

1 : بلال زيدان، تأثير الرقابة الوصائية والمالية على اداء البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص إدارة محلية كلية الحقوق والعلوم السياسية _ قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة _ الجزائر، 2019، ص 25.

2 : بثينة ذوادي و رباب براكني، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07 12 ، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية (قسم الحقوق)، جامعة العربي تبسي تبسة الجزائر ، 2019_2020، ص 08.

المبحث الاول: مفهوم الرقابة الوصائية

الرقابة الوصائية هي السلطة التي يمنحها القانون لسلطة عليا من أجل ممارستها سواء على الأشخاص أو الهيئات اللامركزية من أجل حماية المصلحة العامة، وعليه يخصص هذا المبحث لـ " تعريف الرقابة الوصائية " المطالب الاول ، ثم " خصائص الرقابة الوصائية وأهدافها " المطالب الثاني.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية

اختلف بعض الفقهاء حول مصطلح " الوصاية " حيث رفضوا استخدام هذا المصطلح بحجة أن الوصاية من أنظمة القانون الخاص، ولذلك وجب استبدال هذا المصطلح بآخر وهو الرقابة الإدارية حيث نجد أن الفقهاء لم يضعوا تعريف جامعاً مانعاً للرقابة الوصائية لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية إختصاصه.¹ وبناء على ما سيتم تناول في هذا المطلب التعريف الفقهي والتعريف القانوني في هذا المطلب من خلال الفروع التالية :

الفرع الأول: تعريف الفقهي لرقابة الوصائية

وضع فقهاء القانون الإداري تعاريف عديدة للرقابة الوصائية، وسيتم من خلال هذا الفرع التطرق إلى التعاريف التالية:

عرف شارل ديباش الرقابة الوصائية بأنها تلك : " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، وقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، شريطة أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً ."²

أما ماسيتول ولاروك عرف الرقابة الوصائية " بأنها مجموعة السلطات المحددة والمقررة بموجب القانون لسلطة عليا على أشخاص والهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة ".³

وفي تعريف آخر للفييه البلجيكي " جاك دمباير " بأنها "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح السلطة العليا بمقتضى القانون، ومن أجل القانون وحماية المصلحة العامة في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزية ".⁴

عرف الأستاذ عمار بوضيف الوصاية على أنها : " أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في إتخاذ القرار بالكيفية أو الحدود التي رسمها القانون ".⁵

¹ : سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج 01، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية _ مصر، 1996 ص 200.

² : Charles Debbache: Institutions administratives , 2 eme édition , Paris , 1972 , p 73

³ : patrice garant , droit administratif structures , actes et contrôles, vol 1, les éductions yvon blais INC, canada 4éme édition : 1996 , p 607.

⁴ : jaques dembaire : les actes de la tutelle administrative en droit belge , bruxcelle ,1955 , p7

⁵ : عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 177.

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية

في حين آخر نجد أن الأستاذ عمار عوابدي عرفها بأنها: " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليمياً أو فنياً في النظام الإداري في الدولة "1.

كما عرفها الأستاذ ناصر لباد بأنها: " الرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقاً للإشكال التي ينص عليها القانون، وأضاف أن الوصاية ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على إحترام مبدأ المشروعية، إذ أن تصرفات هؤلاء الأشخاص يجب أن تجرى في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها "2.

وعرفها الأستاذ علي خطار الشطناوي الرقابة الوصائية بأنها "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال واعفاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة "3.

والأستاذ أحمد عيد الحسين عرف الرقابة الوصائية بأنها: " عبارة عن الإختصاص القانوني الممنوح للهيئات المركزية أو لهيئات لا مركزية من أجل إلزام هيئات لا مركزية أخرى بالالتزام بالمنظومة القانونية لتحقيق المصلحة العامة للدولة، من خلال عدم الخروج على قواعد توزيع الإختصاص وعدم الإضرار بمصالح المنتفعين بخدمات الهيئات اللامركزية محل الرقابة "4.

كما عرفت الوصاية الإدارية بأنها: " مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف، والتحقق من مدى مشروعيتها أعمالها، والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة "5.

إنطلاقاً من التعريفات السابقة يمكن القول بأن الرقابة الوصائية هي مجموع الصلاحيات التي يقرها القانون لأشخاص السلطة الإدارية العليا، وهذا من أجل مراقبة أشخاص الهيئات وأعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة.

الفرع الثاني: التعريف القانوني للرقابة الوصائية

أشارت كل من الدساتير والمواثيق والقوانين الوطنية الجزائرية إلى الرقابة الوصائية، حيث جاء في دستور 1976 أنه تكلم حول فكرة الرقابة بشكل واضح، ونفس الشيء بالنسبة لدستور 1996 حيث تناول في إحدى موادها على أن تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية⁶. أما دستور 2016 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 "7.

1 : عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

2 : ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري "النشاط الإداري"، ج 02، مطبعة صارب، الجزائر، 2014، ص 156.

3 : علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، ط 02، دار وائل للنشر، الأردن، 2008، ص 225.

4 : أحمد عيد الحسين، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية "دراسة مقارنة"، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 02، الأردن، 2007، ص 421.

5 : عمار عوابدي، القانون الإداري "التنظيم الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 26.

6 : بثينة نوادي ورباب براكني، المرجع السابق، ص 09_10.

7 : المادة 15 من القانون رقم 16_01، المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية

كذلك نصت المادة 16 من الدستور لسنة 2020: " تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية.¹" أما بخصوص المواثيق الوطنية فالميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص على فكرة الرقابة وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته والتي تنص على " يجب أن تمتد الرقابة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيق حقيقيا وتسهر على احترام حقوق الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري.²" أما القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية، مثل قانون البلدية رقم 10_11، وقانون الولاية رقم 07_12، حيث كرست فكرة الرقابة الوصائية على حساب فكرة الوصاية الإدارية.³ نلاحظ من خلال التعريف القانوني أنه لا يوجد تعريف واضح أو تعريف جامع للرقابة الوصائية حيث إقتصرت كل من الدساتير والمواثيق والقوانين الوطنية على الإشارة إليها فقط، وعليه يمكن القول بأن هي صلاحية تمنح من أجل الرقابة على الأشخاص والأعمال بغية الحفاظ على المصالح العامة. وبناء على التعريف الفقهي والقانوني نستنتج بأن الرقابة الوصائية هي عبارة عن مجموعة من الصلاحيات والسلطات التي يقرها القانون، بهدف حماية المصلحة العامة والمحافظة على وحدة كيان الدولة، وإحترام مبدأ المشروعية

المطلب الثاني: خصائص الرقابة الوصائية وأهدافها

يعد نظام الوصاية الإدارية نمطا يهدف إلى إنشاء إدارة جيدة، حيث أنه يتمتع بخصوصية تميزه عن باقي الأنظمة الرقابية الأخرى، وعليه سيتم تناول خصائص الرقابة الوصائية في " الفرع الأول " ثم أهداف الرقابة الوصائية في " الفرع الثاني ".

الفرع الأول: خصائص الرقابة الوصائية

للقابة الوصائية جملة من الخصائص سيتم التطرق لها على النحو التالي :

أولاً: رقابة ذات طبيعة إدارية

تتولى الرقابة الوصائية حراسة جهة إدارية متخصصة وتصدر القرارات الإدارية وتباشر الرقابة من تلقاء نفسها أو بناء على طلب ذوي الشأن⁴، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء الإداري من خلال دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض.⁵ يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية ويكون ذلك عن طريق النظام الرئاسي أو الطعن القضائي أمام القضاء الإداري ويمكنهم المطالبة بإلغاء قرارات هيئة الرقابة أو بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن هذه القرارات.⁶

1 : المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المؤرخ في 2020/12/30، الجريدة الرسمية. ع 82 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 2020 /12 /30

2 : الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 57_76 في 05 جويلية 1976، المتضمن نشر الميثاق الوطني، ج . ر . ج . ج . ج، العدد 61، الصادرة في 30 جويلية 1976.

3 : بنية نوادي و رباب براكني، المرجع السابق، ص 10_09

4 : مزياني فريدة، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة _ الجزائر 2005، ص 46.

5 : صالح فواد، مبادئ القانون الإداري، ط 01، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983، ص 105.

6 : عمار عوابدي، القانون الإداري "النظام الإداري"، ج 01، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 246.

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الادارية

ثانيا: رقابة إستثنائية

الرقابة الوصائية رقابة إستثنائية وضيقة، تمارس في حدود نص القانون فقط، ذلك أن الوحدات والهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية، على سبيل المثال إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين صادر من جانب هيئة لا مركزية لوصاية الالغاء فإن جهة الوصاية لا تمتلك في هذه الحالة اجراء الالغاء، وإن كان لها أن تلجأ إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل اللامركزية المعيب وإذا نص القانون على تحويل جهة الرقابة الوصائية سلطة إتخاذ إجراء وصائي معين فإنه لا يجوز للسلطة الوصائية أن تستعمل إجراء وصائي آخر بدلا من الإجراء المسموح به قانونا.¹

ثالثا: رقابة خارجية

تعد الرقابة الوصائية رقابة خارجية وذلك أنها تتم بين شخصين إعتباريين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية والسلطة المركزية الوصية، فهي ليست ضمن شخصية إعتبارية واحدة بل هي خارجية ومنتقلة من الجهة الخاضعة للرقابة الوصائية.²

رابعا : رقابة جزئية مشروطة وغير مطلقة

ضرورة وجود نص صريح في القانون حتي نكون أمام رقابة وصائية ، تباشرها السلطة الوصية في حدود مضمونة ومن ثم رقابة جزئية ومشروطة، فهي تتبع من القانون وليست إختصاصا عاما، لأنه إذا كانت هذه الرقابة بعيدة المدى فإنه توصل إلى التبعية للسلطة المركزية بدون قيد أو شرط، فالرقابة الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة.³

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية

تتعدد وتنوع أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري على حدى وقد تطورت أهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين والأنظمة والتعليمات وفي حدودها بل تتجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الإداري يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة.⁴ وعليه يمكن القول بأن للرقابة الوصائية أهداف عديدة يمكن ذكرها فيما يلي :

أولا: المحافظة على وحدة الدولة

إن استقلال المجالس المحلية يتمثل في ممارسة إختصاصاتها حيث يعد أحد أركان ومقومات الهيئات اللامركزية الإقليمية، إلا أن هذا لا يفسر الاستقلال المطلق ووجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة، وعليه فقد بسط صلاحية الرقابة للسلطة المركزية لممارسة إختصاصها الرقابي على هذه الهيئات مما يؤدي إلى صيانة وحماية وحدة الدولة إداريا قانونيا.⁵

1 : بثينة ذوايدي ورباب براكني، المرجع السابق، ص 16.

2 : عمار عوابدي، القانون الإداري " النظام الإداري "، المرجع السابق، ص 246.

3 : بثينة ذوايدي ورباب براكني، المرجع السابق، ص 17.

4 : حمدي سليمان وسحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية " دراسة تحليلية تطبيقية "، مكتب

دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1988، ص 222.

5 : عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ج 01، ط 02، ديوان المطبوعات

الجامعية، بن عكنون _ الجزائر، 1984، ص 06

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الادارية

ثانيا: الالتزام بالسياسية العامة للدولة

حيث يستوجب على الوحدات المحلية أن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري للدولة.¹

ثالثا: تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة المحلية

إن الغاية من الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية هو ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية القومية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية.²

أما في حال وجود تعارض بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية فإنه يتم تفضيل المصالح الوطنية ذات الأهمية الحيوية على المصالح المحلية.³

رابعا: حماية حقوق و حريات الأفراد

السعي من أجل تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة لأنها تمس الحريات العامة فتتدخل السلطة المركزية بواسطة الرقابة لتتأكد من مدى مشروعية هذه الأعمال وعدم مساسها بحقوق وحرريات المواطنين، ومن ثم تعمل على حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي.⁴

خامسا: ضمان حسن سير المرافق العامة

تلعب الرقابة الوصائية دورا بارزا في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد والذي يعد مبدءا أساسيا لقيام المرافق العامة وتحقيق مشروعية وملائمة العمل الإداري، الأمر الذي يجعلها من بين أهم الوسائل التي من شأنها ضمان تنفيذ القوانين والأنظمة والالتزامات الوظيفية على أحسن وجه من قبل عمال الإدارة العامة المركزية و الهيئات المحلية.⁵

سادسا: حماية المصلحة العامة

هي الغاية التي تسعى إليها الرقابة الوصائية، حيث تتمثل في مصلحة الدولة ومصالح الأشخاص اللامركزية ومصالح كافة المواطنين.⁶

1 : فريحة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية _ الجزائر، 2010 ص 136

2 : عمار عوابدي، القانون الإداري " النظام الإداري "، ص 243

3 : مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 254 .

4 : المرجع نفسه، ص 255.

5 : عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 05.

6 : عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر تونس المغرب، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، العدد 01، 2010 ص 11.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية وتميزها عن غيرها

رغم الإختلاف حول مفهوم الرقابة الوصائية، إلا أن هناك بعض من فقهاء القانون الاداري حاولوا إيجاد تكيف قانوني لها، حيث أن مصطلح هذه الرقابة بعض الأنظمة المشابهة لها، وفي هذا المبحث سنعالج الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية، ثم نتطرق إلى تمييز الرقابة الوصائية عن غيرها من الأنظمة المشابهة لها وهذا من خلال المطالب التالية :

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لرقابة الوصائية

لقد إختلف العديد من الفقهاء حول تحديد الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية، إلا أن هناك بعض من الفقهاء إجتهدوا من أجل وضع تكيف قانوني للرقابة الوصائية، وعليه سوف نتناول في هذا المطلب كل من " رقابة مشروعية " في الفرع الاول، ثم نتطرق إلى " رقابة مشروعية وملائمة " في الفرع الثاني.

الفرع الأول: رقابة مشروعية

يرى الأستاذ عمار عوابدي بأن الرقابة الوصائية ما هي إلا رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها و وسائلها وإجراءاتها والجهات الإدارية المسؤولة عن تنفيذها يجب أن تتم بواسطة التشريعات والنصوص التي تتعلق بالنظام الإداري في الدولة، علاوة على ذلك فإن إمتيازات الرقابة الوصائية ووسائل مراقبة الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية محددة حصرا في القوانين المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية الوصية أن تستخدم وتحرك امتيازات و صلاحيات ووسائل مراقبة أخرى غير تلك التي تحددها القوانين والنصوص التشريعية.¹

إن الرقابة الوصائية وفقا لأنصار هذا الرأي لا تتعدى مراقبة مشروعية أعمال الجهات اللامركزية فإذا ما تعدت إلى مراقبة الملائمة فإن ذلك يعد من باب التدخل في شؤون الجماعات المحلية التي يعطيها القانون الحق في القيام بمبادرة فردية دون تدخل السلطات المركزية، فإذا أصبحت السلطات المركزية تملك حق مراقبة ملائمة أعمال الجهات اللامركزية فإنها تنتهك أحد الأركان الأساسية للقيام بفكرة اللامركزية الإدارية.²

1 : عمار عوابدي، القانون الإداري " النظام الإداري "، المرجع السابق ، ص 244_245.

2 : بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ، ورقلة _ الجزائر ، 2010_2011 ، ص 44_45.

الفرع الثاني: رقابة مشروعية وملائمة

الرقابة الوصائية حسب رأي عبد العال محمد هي : " رقابة المشروعية أو الملاءمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقية بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال"¹.

وعليه فإن الرقابة الوصائية وفقا لأصحاب هذا الاتجاه هي تلك الرقابة التي تمارسها السلطات المركزية أو ممثليها على الجماعات الإقليمية اللامركزية، وتهدف هذه الرقابة إلى تحقيق هدفين الأول يتمثل في إحترام مبدأ المشروعية أما الثاني فيتمثل في تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية من خلال طعن طريق مراقبة الملاءمة وذلك تجنباً لإساءة استخدام أموال الهيئات المحلية.² كما يرى أصحاب هذا الرأي أنه من الممكن للأعضاء الذين لديهم آراء غريبة عن المجتمع أن يصبحوا أعضاء في المجالس المحلية، بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية، إلا أن مضمونها لا يتفق مع مصالح أفراد الإقليم ولا تتماشى مع السياسة العامة للدولة، هنا تتدخل السلطة المركزية باستخدام وسائل الرقابة التي يقرها القانون الكافية والكفيلة بوضع الأموال في نصابها، ويطلق على هذا الوجه من الرقابة تسمية رقابة الملائمة التي يفترض فيها أن القرار سليم من حيث المشروعية، ولكنه رغم هذه المشروعية لا يتناسب مع الظروف ولا يحقق المصالح حسب ما ترى السلطات المركزية المسؤولة عن ذلك.³

المطلب الثاني: تميز الرقابة الوصائية عن غيرها من الأنظمة المشابهة

إن الرقابة الوصائية تختلف في مفهومها كمصطلح عن بعض الأنظمة الأخرى، وعليه يجب معرفة الحدود الفاصلة بين هذه الأنظمة المشابهة لها ليتضح لنا أكثر مفهوم الرقابة الوصائية.⁴ وهو ما سيتم دراسته ضمن فروع هذا المطلب :

الفرع الأول: الفرق بين الرقابة الوصائية والوصاية المدنية

يعد مصطلح الوصاية ذو منشأ وأصل مدني، إلا أن له مفهوماً خاصاً في المجال الإداري، يختلف إختلافاً جذرياً عن مفهومه السائد في القانون الخاص.⁵ وعليه يمكن التطرق إلى أهم الإختلافات من خلال ما يلي

- تقرر الوصاية المدنية في القانون الخاص لناقصي الأهلية وهم المشمولين بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي ، سواء كان في شكل إدارة محلية " ولاية أو بلدية " أو مرفق مستقل.⁶

1 : حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري " دراسة تطبيقية مقارنة "، دار الفكر الجامعي الاسكندرية _ مصر ، 2004 ، ص 122.

2 : نادية تياب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية _ الجزائر ، العدد 01 ، 2011 ، ص 26.

3 : محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري ، ج 01 ، عالم الكتاب، القاهرة _ مصر ، " د . ت . ن " ، ص 169.

4 : بثينة ذوادي ، رباب براكني : المرجع السابق ، ص 17.

5 : عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، ط 01 ، دار جسر للنشر، المحمدية _ الجزائر ، 2012 ، ص 38.

6 : خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، 1981 ، ص 94.

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية

وإستنادا للمادة 49 من القانون المدني إن جميع الهيئات، تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة.¹

فإن هذا الاستقلال يمكنها من صلاحية تسيير شؤونها بذاتها دون الرجوع للسلطة المركزية، ولقد قررت هذه الوصاية لغرض حماية المصالح العامة، وبعث نسق إداري موحد في العمل الإداري، وهذا الجانب بدا واضحا في تعريف الفقه للوصاية الإدارية.²

- وفقا لمفهوم الوصاية المدنية فإن الوصي هو الذي يتولى صلاحية مباشرة أي عمل، وينتج آثارها القانونية إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، ويسري هذا التصرف كما لو قام به المعني " القاصر " وكان كامل الأهلية، فنحن أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل أمام شخصين: " قاصر و وصي عليه " اما بالنسبة في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه، ضمن الإطار الذي نظمه التشريع، فلا يتصرف شخص باسمه ولمصلحة شخص آخر.³
- يعمل الوصي في المجال المدني أعماله بإسم وحساب القاصر طالما كان نائبا قانونيا عنه بينما في الوصاية الإدارية يتولى النائب جميع الأعمال بإسم وحساب الشخص المعنوي المستقل.⁴
- تهدف الوصاية في المجال المدني إلى حماية المال الخاص، ألا وهو مال الموصى عليه، أما الوصاية الإدارية تهدف إلى حماية المال العام.⁵

الفرع الثاني: الفرق بين الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية

إن الرقابة الوصائية تختلف إختلافا جوهريا عن الرقابة الرئاسية في عدة مظاهر أساسية متعددة بعضها متعلق بطبيعة الرقابة والأداة الممارسة فيها، وبعضها الآخر متعلق بقواعد المسؤولية المقررة عليها فالوصاية الإدارية توجد حيث الاسلوب اللامركزي والذي يقوم على إستقلال الوحدات اللامركزية، وبمقتضى الأخذ بفكرة الوصاية الإدارية تخض الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة التنفيذية.⁶

أما الرقابة الرئاسية تعرف بأنها: " السلطات التي يتولها الرئيس الإداري إتجاه المرؤوسين التابعين له إداريا والذي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم، وإلغاء وتعديل أعمالهم، فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة، وحماية المصالح الجماعية للأمة ".⁷

إعتمد الفقه على عدة معايير لتمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية والتي نوردتها فيما يلي :

أولا : من حيث اداة ممارسة الرقابة

إن رقابة سلطة الوصاية يجب أن تكون منصوفا عليها تشريعيًا، يعني أن هذه الصورة من الرقابة لا تتجسد إلا إذا نص عليها القانون، الذي يتولى إثبات سلطة الوصاية، ويبين عناصرها وأدواتها القانونية ذلك لأنه: " لا وصاية بدون نص " ، وهذا على عكس الرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص فهي

1 : المادة 49 من الأمر 75_58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ، ج . ر . ج . ج ، ع 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975.

2 : طواهرية أبوداود، الوصاية الإدارية و اثرها على استقلالية الجماعات الاقليمية في الجزائر، رسالة دكتوراه في الطور الثالث " ل . م . د . د " ، تخصص القانون العام المعمق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية _ قسم الحقوق ، جامعة احمد دراية ، ادرار _ الجزائر ، 2019_2020 ، ص 22.

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

4 : طواهرية أبوداود، المرجع السابق، ص 23.

5 : المرجع نفسه، ص 23.

6 : حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر ، د . ت . ن ، ص 27.

7 : حمدي سليمان وسحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص 74.

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الادارية

تمارس بصفة تلقائية ، كأحد التزامات النظام المركزي ، الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية، ويخلق علاقة من التبعية والخضوع بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه.¹

ثانيا: من حيث الطبيعة القانونية

إن الرقابة الوصائية تختلف عن الرقابة الرئاسية وهذا بحسب رأي الدكتور عمار عابدي، حيث أن هذه الأخيرة هي فكرة سياسية قانونية فنية وعلمية تمارس تلقائياً وذلك وفق ما تمليه طبيعة النظام الإداري بينما فكرة الرقابة الوصائية فكرة قانونية بحتة ذات طبيعة إستثنائية حيث لا تمكن افتراض وجودها إلا في الحدود التي يحددها القانون.²

ثالثا : من حيث الهدف

إن الرقابة الوصائية تهدف إلى ضمان وتدعيم الوحدة السياسية والدستورية للدولة، وتضمن عدم خروج الجهات اللامركزية عن مبدأ المشروعية، كما تعمل على خدمة الصالح العام، أما السلطة الرئاسية فهدفها الأساسي هو القيام بالعمليات الإدارية والحرص على تحريكها، بما يضمن حسن سير المرافق على الوجه الملائم للحفاظ على المصالح العامة.³

رابعا : من حيث مدة تطبيقها

تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية من حيث وقت تطبيقها، حيث ان الرقابة السياسية شاملة لأنها رقابة سابقة ولاحقة في نفس الوقت على أعمال المرؤوس، في حين ان الرقابة الوصائية تشكل رقابة لاحقة فقط ، لأن هدفها رقابة مشروعية.⁴

خامسا: من حيث قواعد المسؤولية

من التزامات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوسين لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار وانه له حق الرقابة والإشراف والتوجيه ، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.⁵

الفرع الثالث: الفرق بين الرقابة الوصائية والإشراف الإداري

يعتبر الإشراف الإداري هو مجموع الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على الهيئات المحلية وعلى أعمالها، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون، أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي، والتعيين والتأديب، كما يقصد به متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية.⁶

ويمكن التمييز بينهما من خلال ما يلي :

أولا : من حيث السند القانوني

- 1 : عمار عابدي، الوجيز في القانون الإداري، ص 179.
- 2 : بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 42.
- 3 : بن ناصر بوطيب، المرجع السابق، ص 43.
- 4 : بثينة ذوادي ورباب براكني ، المرجع السابق، ص 20.
- 5 : عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 179.
- 6 : طواهرية أبوداود، المرجع السابق، ص 24.

الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الادارية

لا تقرر الرقابة الوصائية إلا بنص قانوني، أما الإشراف الإداري فهو نوع من الرقابة التي تتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة على كونها المسؤولة على حسن سير و إنتظام المرافق العامة، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة.¹

ثانيا : من حيث الوسيلة

إن سلطة التعيين والتأديب حسب رأي بعض الفقهاء لا يعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري، والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابية لاحقة، إنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجامعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.²

ثالثا : من حيث الهدف

إن رقابة الإشراف الإداري تعمل على حسن سير وانتظام المرافق التي تنشئها بينما هدف الرقابة الوصائية فهو حماية المصلحة العامة.³

1 : بثينة ذوادي، رباب براكني : المرجع السابق ، ص 21.

2 : عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية " دراسة مقارنة "، مطابع النيل _ مصر ، د . ت . ن ص 154.

3 : بثينة ذوادي، رباب براكني، المرجع السابق ، ص 21



خلاصة الفصل الأول:



الفصل الأول: الإطار القانوني للوصاية الادارية

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا لهذا الفصل، يتبين لنا أن الرقابة الوصائية تتمثل في مجموعة من الصلاحيات التي حددها التشريع للجهات المركزية على الهيئات اللامركزية وأشخاصها وعملها بغرض حماية المصلحة العامة وضمان إحترام حقوق الانسان " مبدأ الشرعية "، وتعتبر هذه الوصاية إستثنائية ولا يمكن للهيئة أن تمارسها إلا بنص قانوني على قاعدة "عدم الوصاية"، بإستثناء النص، حيث تكمن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية في أن اصحاب الرأي الأول يرون أنها سيطرة مشروعة ومناسبة في آن واحد، بينما الإتجاه الثاني يرى بأن الوصاية الادارية تتميز بأنها رقابة مشروعية وملائمة معاً، فالرقابة الوصائية تتمتع بجملة من الخصائص التي تميزها بأنها رقابة ذات طبيعة إدارية إستثنائية خارجية، وأيضاً هي رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة، ونظراً لوجود بعض الانظمة المشابهة للرقابة الوصائية بعض الفقهاء بالتميز بينها وبين الأنظمة المشابهة لها.



الفصل الثاني: الرقابة
الوصائية على أعمال المجالس
المحلية في الجزائر



الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

تعتبر الرقابة الوصائية وسيلة لضمان مشروعية عمل المجالس المحلية، حيث تمارس هذه الرقابة على المجالس المحلية في ظل قانون البلدية رقم 10_11 وقانون الولاية رقم 07_12، بغية المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الاستقلال الممنوح لها، وبيان انعكاس هذه الرقابة على أعضاء وأعمال المجالس المحلية وهذا من خلال استقراء النصوص القانونية الواردة في كل من قانون البلدية والولاية، وعليه سوف نخصص هذا الفصل للرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر وهذا من خلال:

- ❖ المبحث الاول : الرقابة الوصائية على البلدية
- ❖ المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على الولاية

المبحث الأول: الرقابة الوصائية على البلدية

تتمتع البلدية في ممارسة صلاحياتها، بالاستقلال الإداري والمالي، الناتج عن منحها الشخصية الاعتبارية، إلا أن هذا الاستقلال، ليس مطلق، بل يحده حاجز وهو ما يعرف بمبدأ وحدة الدولة باعتبار أن البلدية عبارة عن مجموعة إقليمية ضمن الدولة الموحدة البسيطة، تخضع لرقابة الدولة، والتي تعرف بـ "الرقابة الوصائية" أو "الوصاية الإدارية"¹.

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

إن المجلس الشعبي البلدي يعتبر جهاز المداولة على مستوى البلدية، فهذا لا يعني أن يمارس أعماله ويصدر قراراته دون أي ضوابط قانونية، بل أخضعه المشرع لرقابة الجهة الوصية لضمان مشروعية قراراته ووضع نظاما قانونيا يحكم المداولات والأعضاء والهيئة².
سوف يخصص هذا المطلب لـ (وسائل الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية)
الفرع الأول، ثم (وسائل الرقابة الجماعية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية) الفرع الثاني.

الفرع الأول: وسائل الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية

إن ممارسة العهدة الانتخابية في المجالس الشعبية البلدية من قبل الاعضاء المنتخبين تتطلب إتزامهم بالجدية في أداء واجباتهم والإبتعاد عن كل ما يشوبه الغموض أو الشك حول نية المنتخبين لخدمة المصلحة العامة.³

أولا_ الإقالة:

تعتبر الإقالة واحدة من أهم أنواع الرقابة المفروضة على أعضاء المجالس المنتخبة بشكل فردي فهي بمثابة آلية رقابية تلقائية تعود لأسباب تكمن في عدم جدية ومهنية العضو المنتخب.⁴
حيث جاء في القانون المتعلق بالبلدية أنه يستقيل تلقائيا من المجلس الشعبي أي عضو منتخب تغيب لأكثر من 03 دورات عادية خلال السنة بدون أن يبرر غيابه ويقدم أي عذر مقبول.⁵
يتم إستدعاء المنتخب البلدي إلى حضور جلسة السماع لتبرير غيابه والدفاع عن نفسه، غير أنه في حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس الشعبي البلدي حضوريا، فيعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك.⁶

ثانيا_ الإيقاف:

الإيقاف يقصد به تجميد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه فإذا قيدت حرية العضو بإيداعه الحبس الاحتياطي في حالة وجود مناع من حضور أعمال ومداولات المجلس الشعبي البلدي على المجلس إيقاف العضو.⁷

1 : طيبون حكيم، الرقابة على البلدية، محاضرات في مقياس قانون البلدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية (قسم الحقوق) جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، 2023_2024، ص 56.

2 : بن زهرة جميلة، الرقابة على الجماعات المحلية بين النصوص القانونية والتداعيات السياسية (قانون الولاية والبلدية) مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلاقات الدولية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة الجزائر، 2021_2022، ص 43.

3 : مز عيش وليد، الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر (دراسة في الآليات ومآلها)، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، جامعة عبد الرحمن بن ميرة، بجاية_ الجزائر، 2022، ص 898.

4 : المرجع نفسه، ص 898.

5 : المادة 45 من القانون رقم 11_10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية، ج. ر. ج. ع. 37 الصادرة في 03 يوليو 2011.

6 : مز عيش وليد، المرجع السابق، ص 898.

7 : بن زهرة جميلة، المرجع السابق، ص 50.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

وهذا ما تضمنه قانون البلدية حيث جاء في مضمونه أن كل عضو منتخب تعرض لأي جنحة أو جناية أو أي متابعة قضائية لأي سبب يخل بالمصلحة العامة يتم توقيفه بقرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي تصدره الجهة المختصة.¹

ومن أبرز الشروط التي تقوم على صحة قرار الإيقاف ما يلي :

- ❖ الأمر المتعلق بجنحة أو جناية لها صلة بالمال العام.
- ❖ السبب القانوني الوحيد لتوقيف المنتخب البلدي هو المتابعة القضائية التي تحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية.
- ❖ يعود الاختصاص بالتوقيف بقرار من الوالي
- ❖ يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتة والفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة بذلك.²

ثالثا_ الإقصاء:

إن الإقصاء هو إجراء تأديبي وعقابي يقترن بعقوبة تؤدي إلى إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، وهذا لا يكون إلا نتيجة فعل خطير، فعندما تثبت إدانة العضو من قبل القضاء فإنه لا يمكنه الاحتفاظ بالعضوية، لأن هذا يعتبر مساسا بمصادقية المجلس الشعبي البلدي.³ الإقصاء هو إنهاء العضوية المنتخب بقوة القانون نتيجة توافر مجموعة من الأسباب الموجبة له وبالرجوع إلى قانون البلدية، نجده قد وضع إطارا قانونيا لإقصاء المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي وهو الإقصاء نتيجة الإدانة الجزائية.⁴

وهذا ما أكده قانون البلدية من خلال مضمونه حيث جاء فيه أن كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية يتم إقصاءه بقوة القانون وذلك بقرار من الوالي يثبت هذا الإقصاء.⁵ إن إقصاء العضو المنتخب مرتبط بصدور حكم أو قرار قضائي نهائي حائز على قوة الشيء المقضي فيه وذلك لارتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، ويعود اختصاص إثبات الإقصاء إلى الوالي كجهة وصية بموجب قرار.⁶

الفرع الثاني: وسائل الرقابة الجماعية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية

تمارس السلطة الوصائية رقابة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفة جماعية، أي أن الإجراء يخص جميع أعضاء المجلس المنتخب دون استثناء أي منهم على عكس الرقابة الفردية التي ترتبط بعضو منتخب واحد، وتتمثل أبرز آلية لممارسة هذه الرقابة في الحل.⁷ الحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهو آلية وصائية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي بإزالتة قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها.⁸

1 : المادة 43 من القانون رقم 11_10، المتعلق بقانون البلدية، سالف الذكر.

2 : مز عيش وليد، المرجع السابق، ص 898_899.

3 : عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، المرجع السابق، ص 399.

4 : بن زهرة جميلة، المرجع السابق، ص 51.

5 : المادة 44 من القانون رقم 11_10، المتعلق بقانون البلدية، سالف الذكر.

6 : مز عيش وليد، المرجع السابق، ص 899.

7 : المرجع نفسه، ص 899.

8 : بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 116

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

أولاً: أسباب الحل

في قانون البلدية تم الاعتماد على تحديد وحصر الحالات والأسباب التي يجب أن تحل فيها المجالس الشعبية البلدية وذلك حرصاً على المحافظة على استقرار المجالس الشعبية البلدية.¹ وبما أن الحل من أخطر الوسائل الرقابية قام المشرع الجزائري بحصر الأسباب المؤدية إلى الحل في قانون البلدية، وتتمثل هذه الحالات فيما يلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية وهذا نظراً لسمو الدستور وهو أولى بالاحترام وبديهي أن يكون الحل جزءاً مخالفاً أحكامه.
- في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون توضيح أسبابها وقد تعود إلى مخالفة النظام الانتخابي مثل التزوير أو سوء تسير العملية الانتخابية.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، وتكون بتخلي جميع الاعضاء عن عضويتهم في المجلس وهي حالة نادرة وذلك لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41، لا يحق أن يستمر المجلس الشعبي المنتخب في عقد دوراته وقد فقد نصف أعضائه.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، ويطلق على هذه الحالة اصطلاح حالة الانسداد وقد حدد المشرع درجة الاختلاف وطبيعته صراحة وذلك حتى لا تتعسف الجهات الوصية.
- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، وذلك لأسباب موضوعية يعمد المشرع إلى حل المجالس البلدية كرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو إجتماعية أو اقتصادية.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، الحالة جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطة المخولة لها صلاحية الحل.²

ثانياً: أحكام الحل بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي

جاء في مضمون قانون البلدية أنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي ويتم ذلك بناء على تقرير من طرف الوزير المكلف بالداخلية.³ إن المشرع قد اشترط آلية الحل أن تكون بمرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وهذا ما يجعل من قرار الحل قراراً محصناً من الطعن القضائي، لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية ووصفه بالعمل السيادي.⁴

1 : بلاعة رابح، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة_ الجزائر، 2022_2023، ص 13.

2 : المادة 46 من القانون رقم 11_10، المتعلق بقانون البلدية، سالف الذكر.

3 : المادة 47 من القانون نفسه.

4 : علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج 01، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2009 ص 148.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

أما في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي بعد 10 أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.¹

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تعتبر الجماعات الإقليمية لاسيما البلدية بمثابة النواة الأولى الدافعة لتحقيق التنمية على المستوى المحلي وذلك من خلال مختلف البرامج التنموية التي تسطرها وتطبيقا للسياسة الوطنية التنموية، وبهدف تحقيق ذلك تقوم البلدية بأعمال مادية وقانونية باستغلال أموال عمومية مما يفرض ضرورة خضوع أعمال المجالس الشعبية البلدية لرقابة من طرف السلطة الوصائية.²

سوف يخصص هذا المطلب لـ التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول) البطلان على أعمال المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني) وأخيرا الحلول على أعمال المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه فهو بذلك عبارة عن قرار إداري تصدره سلطة الوصاية، بخصوص قرار بلدي لا اعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة.³

حيث جاء في قانون البلدية رقم 11_10 أن مداوات المجلس الشعبي البلدي غير قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية وهو الوالي من أجل أن يصادق عليها في أجل 21 يوما وفي حالة عدم المصادقة الصريحة عليها في هذا الأجل هذا، تعتبر هذه المداوات قابلة للتنفيذ بقوة القانون وعليه يمكن إعتبار ذلك بمثابة تصديق ضمني من طرف الوالي، حيث أن السكوت يعتبر بمثابة رضا وقبول.⁴

أولا : المصادقة الصريحة على مداوات المجلس الشعبي البلدي

لا يتم تنفيذ المداوات التي تتضمن الميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية والمداوات المتضمنة أيضا اتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية إلا بعد أن يصادق عليها من طرف الوالي.⁵

هذه المصادقة تخضع لمدة محددة قانونا في قانون البلدية رقم 11_10 ألا وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، والملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة وما قد ينجر عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة 57 متى انتهت مهلة 30 يوما.⁶

1 : عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، المرجع السابق، ص 410.

2 : مزعش وليد، المرجع السابق، ص 901.

3 : محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي المجلد الخامس، العدد السادس، 2010، ص 165

4 : مزعش وليد، المرجع السابق، ص 901.

5 : المادة 57 من القانون رقم 11_10، المتعلق بقانون البلدية، سالف الذكر.

6 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 27.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

ثانيا : المصادقة الضمنية على مداوات المجلس الشعبي البلدي

جاء في مضمون قانون البلدية أن مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوم من تاريخ إيداعها بالولاية.¹

تكون المصادقة ضمنية متى مضت فترة زمنية دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهذا يعتبر القرار ضمنيا بالمصادقة ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا وفوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة، وتملك جهة الرقابة الوصائية المصادقة على القرار أو رفضه دون أن تعدل في قرارات أو مداوات المجالس الشعبية البلدية.²

الفرع الثاني: البطلان على أعمال المجلس الشعبي البلدي

الإلغاء إجراء يمكن بمقتضاه لجهة الوصاية أن تزيل قرار صادر عن المجالس الشعبية نتيجة مخالفتها لقاعدة قانونية أو لمساسها بمصلحة عامة، ويتجسد البطلان في حق السلطة الوصية في إبطال أعمال المجلس الشعبي البلدي في حالات معينة وتتمثل هذه الحالات في نوعين: البطلان المطلق والبطلان النسبي.³

أولا: البطلان المطلق

أكد قانون البلدية رقم 10/11 أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تكون باطلة بقوة القانون عندما تكون هذه المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين واللوائح التنظيمية إضافة المداوات التي تكون ماسة برموز الدولة وشعاراتها، وأخيرا المداوات غير المحررة باللغة العربية، ويتم الإعلان عن بطلان المداوات في الحالات السالفة الذكر بموجب قرار غير معطل من طرف الوالي.⁴

إن الأسباب المبينة في المادة 59 أرجعت سبب بطلان مداوات المجلس الشعبي البلدي إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية وإحترام التدرج الهرمي في الدولة وذلك باحترام كل من الدستور، القانون، المراسيم الرئاسية والتنفيذية، القرارات الوزارية التنظيمية، كما أعقب ذلك برسم ضوابط محددة فيما يتعلق برموز الدولة وشعاراتها، وكل ما يسيء إلى مجدها وما خلدته الأمة وما سطرته في ماضيها المشرق، وشدد على استعمال اللغة العربية تذكيرا منه باللغة الوطنية الرسمية على اعتبار أن المادة 53 من القانون رقم 10_11 المتعلق بالبلدية، قد تطرقت لذلك على وجه الوجوب بالقول "يجب أن تجرى وتحرر مداوات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية".⁵

ثانيا: البطلان النسبي

تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال طبقا للقانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية في حالة تعرض مصالح أعضاء المجلس الشعبي البلدي مع مصالح البلدية، حيث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج الموضوع محل تعارض المصالح، ولا تعد المداولة باطلة وذلك بموجب قرار معطل من الوالي.⁶

1 : المادة 56 من القانون رقم 10_11، المتعلق بقانون البلدية، سالف الذكر.

2 : محمد العجمي، المرجع السابق، ص 166.

3 : بوعمران عادل، المرجع السابق، ص 109.

4 : المادة 59 من القانون رقم 10_11، المتعلق بقانون البلدية، سالف الذكر.

5 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 31_32.

6 : مزعش وليد، المرجع السابق، ص 902.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

يجب على كل عضو موجود في وضعية تعارض المصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة وجود هذا الأخير في وضعية تعارض المصالح عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي الذي يرأسه.¹

يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يرفع إما تظلماً إدارياً أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان المداولة أو رفض المصادقة عليها.²

الفرع الثالث: الحلول على أعمال المجلس الشعبي البلدي

الحلول هو قيام الهيئة الوصية بأداء عمل هو أصلاً من إختصاص الهيئة اللامركزية التي رفضت أو أهملت القيام به، ويمارس وفق شروط محددة التي من خلالها سنحاول التعرف على الإجراءات المتبعة وفقاً لحالات معينة منها ما حددها القانون أو في حالة إمتناع هذه المجالس عن القيام بأعمالها، كما أن إخضاع المشرع سلطة حلول جهة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة يفسر أساساً بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية، لذا تم إعمالها قانوناً في وضعيات ومجالات محددة حصراً حيث أن تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل.³

أخضع المشرع الوصاية لجملة من الشروط والقيود الصارمة، حتى لا تصبح مبرراً للعبث واستغلال ضعف هذه الجماعات ومن بين هذه الشروط:⁴

- توافر الأساس القانوني فلا حلول إلاً بنص، يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحلول، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فإنه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحلول
- إمتناع الجماعات المحلية عن القيام بما كلفت قانوناً، مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية
- إغذار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتنبهها حول ضرورة القيام بالعمل، ومنحها أجلاً لذلك فإن تجاهلت الأمر ولم تستجب، فمعناه أنها قد رضيت بالحلول، ولا تمنع في المساس باستقلالها

1 : مزعش وليد، المرجع السابق، ص 902.

2 : المادة 61 من القانون رقم 11_10، المتعلق بقانون البلدية، سالف الذكر.

3 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 36

4 : بوهران عادل، المرجع السابق، ص 114.

المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على الولاية

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداولة على مستوى الولاية فهذا لا يعني أن يمارس أعماله دون أي ضوابط قانونية، بل أخضعه المشرع لرقابة الجهة الوصائية لضمان مشروعته قراراته ووضع نظاما قانونيا يحكم فيه.¹

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

بما أن المجلس الشعبي الولائي هو جهاز المداولة على المستوى الولاية، وعليه سوف يتم تخصيص هذا المطلب لوسائل الرقابة الفردية والجماعية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي وهذا من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: وسائل الرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

أخضع المشرع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لرقابة جهات الوصاية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في القانون رقم 07_12 المتعلق بالولاية، تتمثل في ثلاث صور الآ وهي:

أولاً: الإقالة

تعتبر الإقالة إسقاط كلي لعضوية العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي، حيث تناول قانون الولاية رقم 07_12 الجديد موضوع الاستقالة بحيث أكد أنه يتم إرسال إستقالة عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل إستلام، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويبلغ الوالي فوراً²

أما قانون الولاية القديم رقم 09_90 أشار في مادته 39 إلى الاستقالة حيث أكد فيها أنها توجه إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي كل استقالة يقدمها عضو برسالة مضمونة مع إشعار بالوصول تصبح الاستقالة نهائية بداية من تاريخ الاستلام من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي والاف بعد شهر واحد من تاريخ الإرسال، يعلم الرئيس المجلس الشعبي الولائي، فبعد شهر من تاريخ الإرسال يعلم الرئيس المجلس الشعبي الولائي والوالي فوراً³

يعين في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي⁴.
وفقا للقانون المتعلق بالولاية يتضح أن صحة قرار الإقالة يجب أن يبنى على أركان مبنية على النحو التالي⁵:

- سبب الإقالة للعضو المنتخب في الغيابات غير المبررة لمدة ثلاث دورات أو أكثر خلال نفس السنة.
- يتم إقرار الاستقالة بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي ويبلغ الوالي بذلك فور.
- يرتبط الهدف هنا بسبب قرار الإقالة المشار إليه سابقا، المتمثل بصورة عامة في الحفاظ على فعالية المجلس.

1 : بن زهرة جميلة، المرجع السابق، ص 57.

2 : المادة 42 و 43 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية ج . ر . ج . ج، العدد 12، الصادر في 29 فبراير 2012.

3 : المادة 39 من القانون رقم 90_09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بقانون الولاية، ج . ر . ج . ج، ع 15 المؤرخ في 11 فيفري 1990.

4 : المادة 43 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

5 : علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 152.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

ثانيا : الإيقاف

أشار قانون الولاية رقم 07-12 يوقف كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها تزل بالمصلحة العامة أو لأسباب مخلة بالشرف، بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي مما يؤدي ذلك الى عدم الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية فيعلن التوقيف بموجب قرار معل من الوزير المكلف بالداخلية إلى أن يصدر الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، أما إذا صدر الحكم القضائي نهائي ببراءته فإن العضو المنتخب يمكنه الالتحاق الفوري بالمجلس لممارسة مهامه.¹ يشترط لصحة قرار التوقيف وفقا لقانون رقم 07_12 أن يتوفر :²

- إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة لها ارتباطا بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف وتؤدي هذه المتابعة إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده بصفة صحيحة.
- يقوم الوزير المكلف بالداخلية بإعلان حالة التوقيف، مع إمكانية إيقاف العضو المتابعة قضائيا بناء على مداولة المجلس الشعبي الوطني وتثبيت بقرار من الوزير.
- يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي.
- تعطيل ممارسة العضو المنتخب المجلس الشعبي الولائي.

ثالثا : الإقصاء

الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية ولا يتم إقصاء العضو في الحالات الخطيرة جدا كإدانة للعضو من قبل محكمة مختصة.³

يقضي بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائله عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليه قانونا، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.⁴

يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب أو في حالة تناف منصوص عليه قانونا مستقبلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويقوم رئيس المجلس الشعبي الولائي على الفور بإعلام الوالي بذلك.⁵

كما يتم إقصاء العضو المنتخب من المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون كذلك في حالة ما إذا كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهده تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.⁶ يستند قرار الإقصاء إلى عدة أركان لكي يصبح صحيح وتمثل في :⁷

- إشتراط المشرع لصحة إقصاء المنتخب الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه لإدانة جزائية، وهذا يعني أن المشرع قد حصر سبب الإقصاء في الإدانة الجزائية فقط، التي تؤدي لفقدان أهلية الانتخاب، بحيث يعتبر فاقد الأهلية للانتخاب المحكوم عليه بسبب جناية بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب.
- إثبات الإقصاء إلى الوزير المكلف بالداخلية ويقر بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي.

1 : المادة 45 من القانون رقم 12- 07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

2 : إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012_ 2013، ص 96.

3 : عمار بوضياف، الوجيز من القانون الإداري، د . ط، جسور للنشر، الجزائر، 2007، 301.

4 : المادة 44 من القانون رقم 12- 07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

5 : المادة 40 من قانون رقم 90_ 09، المتعلق بقانون الولاية، سالف الذكر.

6 : المادة 46 من القانون رقم 12- 07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

7 : بثينة نوادي ورباب براكني، المرجع السابق، ص 28_ 29.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

➤ فقدان وزوال المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الثاني: وسائل الرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في صورة واحدة فقط ألا وهي الحل باعتباره إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداخلي له، إذ يعتبر آلية وصائية يتم بموجبها عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي وإنهاء مهامهم.¹

أولاً: أسباب حل المجلس الشعبي الولائي

باعتبار الحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداخلي للمجلس الشعبي الولائي عمل المشرع على حصر تحديد الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية فتضمن قانون الولاية مبرزا في ذلك بحل وتجديد المجلس الشعبي الولائي كليا في حالة خرق أحكام دستورية، أو في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس أو بالنسبة لاستقالة جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي، أو بقاء المجلس مصدر لاختلالات خطيرة يتم إثباتها يمكنها أن تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، بالإضافة إلى أن يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة إضافة إلى اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، وأخيرا حددت ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.²

إن أسباب الحل تكون فقط للأسباب الموضوعية وفي الحالات القاهرة التي يتعذر فيها مواصلة العمل على مستوى الطاقم الولائي، وهو مراعاة للمصالح العامة للمواطنين والدولة، حيث ينبغي أن تتواصل كل أعمالهم وألا تتوقف بسبب عجز المجلس المحلي عن الاتفاق.³

ثانياً : أحكام الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي

يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.⁴

في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولأينية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد، وتحدد كليات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.⁵

تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المنحل خلال أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام، ولا يمكن بأي حال من الأحوال، إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية الجارية⁶

1 : بئينة ذوادي ورباب براكني، المرجع السابق ، ص 31.

2 : المادة 48 من القانون رقم 12- 07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

3 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 15.

4 : المادة 47 من القانون رقم 12- 07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

5 : المادة 49 من القانون نفسه.

6 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 17

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تمارس على مداوات المجلس الشعبي الولائي العديد من صور الرقابة من قبل جهة الوصاية المتمثلة أساسا في وزارة الداخلية، وعليه نظم قانون الولاية رقم 07_12 هذه الرقابة الممارسة على أعمال المجلس الشعبي الولائي من خلال المصادقة والبطلان والحلول.¹

الفرع الأول: التصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع مداوات المجلس الشعبي الولائي للمصادقة من طرف السلطة الوصائية والتي يتقرر بمقتضاها أن المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذها.²

إن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية فهو لا يندرج في العمل الأخير حتى ولو نص القانون على أنه شرط ضروري لنفاذ قرار الهيئة اللامركزية، كذلك فإن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه هو قرار مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق وكذلك فإن هذا القرار قبل التصديق عليه لا يكون قابلا للطعن فيه لأنه بذاته لا يرتب ضررا في الحال، فهو في التطبيق العملي مثل ما يشبه الرخصة المسبقة، فالمجالس المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقا بموافقة سلطة الوصاية.³

والتصديق لا يكون جزئيا فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفق الموافقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلا لقرار الهيئة فالقرار لا يتجزأ، كما لا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا على القرار كما لا يجوز أن تعلق موافقتها على تحقق شرط واقف أو فاسخ لأن التصديق تحت شرط لا يعني في حقيقته إلا الرفض.⁴

أولاً: المصادقة الصريحة

اعترف المشرع الجزائري بالنقص الذي كان موجود في قانون الولاية القديم رقم 09_90 الذي تضمن مواضع الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية، لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي الا بعد المصادقة عليها.⁵

في حين أن قانون الولاية الجديد رقم 07_12 وضع استثناء على القاعدة حيث يجب أن تكون مداوات المجلس الشعبي الولائي تتضمن احدى المواضيع الاتية الميزانيات والحسابات وكذلك التنازل عن العقار واقتنائه وتبادلته واتفاقية التوأمة إضافة إلى الهبات والوصايا الأجنبية.⁶

ثانياً: المصادقة الضمنية

المصادقة الضمنية على مداوات المجلس الشعبي الولائي، تبرز حين سكوت الجهة الوصاية متمثلة في الوالي عن ابداء أي رأي سواء بالمصادقة أو الرفض من تاريخ ايداعها لدى الولاية وهو ما أكدته قانون الولاية رقم 07-12.⁷

1 : بثينة ذواوي ورباب براكني، المرجع السابق، ص 35.

2 : المرجع نفسه، ص 35.

3 : محمد العجيمي، المرجع السابق، ص 167.

4 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 29.

5 : المادة 50 من قانون رقم 09_90، المتعلق بقانون الولاية، سالف الذكر.

6 : المادة 55 من القانون رقم 07-12، المتعلق بالولاية، سالف الذكر.

7 : سعاد عمير، آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، 2021، ص 25.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

إذا تبين للوالي أن محضر المداولة غير مطابق للقوانين والتنظيمات فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لإبطالها¹

الفرع الثاني: البطلان على أعمال المجلس الشعبي الولائي

أكدت قوانين الولاية على اختصاص وزير الداخلية بإلغاء مداورات المجالس الشعبية الولائية وهذا بموجب قرار مسبب².

البطلان وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من الهيئة اللامركزية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون أو متعارضا مع الصالح العام، فلا يجوز أن يكون القرار الصادر من سلطة الوصاية بالإلغاء إلا بسيطا ومجردا، ولا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو واقف، ولا أن يغير من قرار الهيئة اللامركزية فليس لهذه السلطة إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره، فالإلغاء إذن هو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية من طرف جهة الوصاية وذلك لمخالفته القانون وينعقد الاختصاص بإلغاء مداورات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار مسبب إما لبطلانها بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا³.

أولا: البطلان المطلق

أكدت الولاية رقم 12_07 أن المداورات التي تعتبر باطلة بطلانا مطلقا هي المداورات التي تكون خارقة للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات التي تمس برموز الدولة وشعارتها و لا تدخل ضمن اختصاصات المجلس ومحضر المداولة الغير محرر باللغة العربية بالإضافة إلى تناولها موضوعات لا تندرج ضمن اختصاص المجلس الشعبي الولائي والتي تكون خارج مقر المجلس وفي حالة خرق لأي مداولة ترفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها⁴.

ثانيا : البطلان النسبي

يمكن أن تلغى المداورات التي يكون فيها أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي معني بقضية موضوع المداولة إما باسمه الشخصي أو كوكيل وفي كل هذه الحالات يمكن للوالي أن يثير بطلان المداولة خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة كما يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية وله مصلحة في ذلك خلال 15 يوما من إصاق المداولة من خلال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام⁵.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان هذه المداورات، وما يلاحظ من خلال الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية والقانون رقم 09/90 أن البطلان المطلق أو النسبي كأن يعلن عنه بموجب قرار مسبب صادر من وزير الداخلية وهذا ما كان يشكل نوعا من الوصاية المشددة من قبل السلطة الوصية من خلال استغلال سلطة الإبطال في قمع كل المداورات والقرارات التي تتخذها الجماعات المحلية إلا أنه ومن خلال قانون الولاية الجديد رقم 07/12 أسندت سلطة الإبطال للسلطة القضائية بعد إخطارها من طرف الوالي، أي أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص في الحكم وهذا ما يخفف من حدة الوصاية الإدارية الممارسة من طرف السلطة الوصية ويفتح المجال أمام الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهذا من شأنه بعث الارتياح لدى المجالس المحلية على اعتبار أن السلطة القضائية هي جهة حيادية ومستقلة عن الإدارة وعن ضغوطها⁶.

1 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 30

2 : بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2010، ص 81.

3 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 33_34

4 : المادة 53 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، سالف الذكر

5 : المادة 57 من القانون نفسه.

6 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 35.

الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

الفرع الثالث: الحلول على أعمال المجلس الشعبي البلدي

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة المحلية مكلفة بالقيام بأعمال معينة خلال مدة محددة، وذلك تنفيذاً للسياسة العامة للدولة أو فرض القانون القيام بها، ومع ذلك تفاعست الإدارة عن القيام بها، ففي مثل هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي، وهو في الأصل من اختصاص الهيئات المحلية، وهذا ما يطلق عليه الرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الاختصاص فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل الأعمال الموكلة للهيئة المحلية.¹

الحلول قيام الجهة الوصية مقام الجهة اللامركزية في تنفيذ التزاماتها القانونية التي لم تقم بها عن قصد أو عجز أو إهمال رغم إخطارها مسبقاً من جانب السلطة الوصية أو هو التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية.²

القاعدة العامة أو الهيئات اللامركزية تعمل بداية، ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقاً طبقاً للإجراءات التي يحددها القانون، وبما لا يتعارض مع استقلال وحرية الهيئة المحلية، فإذا كان هناك حالات تتعارض فيها الهيئات اللامركزية عن العمل أو ترفض أداء الخدمات أو تسيير مرافق لها أهمية خاصة في هذه الحالة وذلك فإن العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية وذلك ما هو إلا احترام المشروع.³

إن الحلول في قانون الولاية الجزائري من خلال :

- ✓ عدم تسجيل نفقات إجبارية في ميزانية الولاية
- ✓ حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على ميزانية الولاية
- ✓ حالة ظهور عجز أثناء تنفيذ الميزانية وعدم قياس المجلس الشعبي الولائي بامتصاص هذا العجز وضمان التوازن

✓ ففي هذه الحالات يتدخل الوزير المكلف بالداخلية ويحل محل المجلس الشعبي الولائي.⁴

يعتبر الحلول أخطر إجراء إذ يسمح استثنائياً ووفق إجراءات محددة قانوناً بأن تحل السلطة الوصية (وزارة الداخلية) محل الجماعات الإقليمية (المجلس الشعبي الولائي)، وهنا نجد خرقاً خطيراً للقاعدة الأساسية للامركزية للتنظيم الإداري التي تقتضي الاستقلالية في التسيير، فإجراء الحلول يضيق منها إلى حد كبير، فممارسته أقرب إلى أسلوب عدم التركيز منه إلى اللامركزية، غير أنه يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين والتنظيمات خاصة المتعلقة منها بالجانب المالي، إذ تعتبر هذه الوسيلة أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الانهيار والتوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة لها.⁵

بالمقابل نجد أن هذه الوسيلة لها تأثير على استقلالية الجماعات المحلية عند أدائها لمهامها، فالإدارة المحلية وتطبيقاً لمبدأ الملاءمة هي الأقدر على تقدير ضرورة التدخل من عدمه ووقت تدخلها وكيفية ذلك، وعليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يعتبر خرقاً لهذا المبدأ ضف إلى ذلك ما قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك.⁶

1 : عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، المرجع السابق، ص 182.

2 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 37.

3 : بو عمران عادل، المرجع السابق، ص 115.

4 : المواد 163، 168، 169 من القانون رقم 90 – 09 قانون الولاية 12-07.

5 : بلاعة رابح، المرجع السابق، ص 38.

6 : المرجع نفسه، ص 38



خلاصة الفصل:



الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر

خلاصة الفصل الثاني:

إن المجالس المحلية تعتبر من الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة تحوز على إستقلالية نسبية، تتمتع بمجموعة من صلاحيات التي منحها لها الدولة، إلا أنها تكون تحت رقابة وصائية سواء على أعضاء أو أعمال المجالس المحلية المنتخبة.

حسب ما نص عليه قانون البلدية وقانون الولاية، فإن كلاهما تضمنتا جملة من الإجراءات والآليات التي تتم بموجبها الرقابة الإدارية وهو الأمر الذي يميزها عن الأنواع الأخرى من الرقابة، وذلك على إعتبار هذه أن الرقابة تمس رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي مباشرة وعلى أعضاء وأعمال المجلس الشعبي البلدي والولائي كهيئة.



الخاتمة



الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الرقابة الوصائية على المجالس المحلية واعتمادا على كل من قانون البلدية وقانون الولايات أن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية، ويظهر ذلك من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية، خاصة في ما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية، مما يؤكد نية المشرع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة الإدارية وعليه فقد تم التوصل إلى جملة من النتائج والاقتراحات التي نوردتها فيما يلي .

النتائج :

- ❖ إن الرقابة الوصائية لا تباشرها السلطة الوصية إلا بنص قانوني طبقا لقاعدة: "لا وصاية إلا بنص" وقد حاولنا في هذه الدراسة تبين طبيعة هذه الرقابة وتحديد مختلف خصائصها مع محاولة التمييز بينها وبين مختلف الأنظمة الأخرى.
- ❖ إن قيام الجماعات المحلية في الاضطلاع بدورها التنموي على مستوى المحلي مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به في مقابل الرقابة المفروضة عليها.
- ❖ إن قرارات الهيئة المحلية لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة من طرف الهيئة الوصية والتي قد تكون صريحة أو ضمنية تستشف من خلال مرور مدة زمنية دون رد الهيئة الوصية بالتصديق، وقد وسع المشرع من مجالات المصادقة الصريحة، هذا ما يدل على إرادة المشرع في التقليل من تدخل السلطة المركزية.
- ❖ إن رقابة الإقصاء قد تكون في حالة الإدانة الجزائية لأعضاء المجالس المحلية، سواء البلدية أو الولاية وقد تكون بسبب حالة التنافي، أو عدم القابلية للانتخاب بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- ❖ توسيع صلاحيات الوالي وتوسيع مجال تدخله محليا، أثر سلبا على أداء المجالس المنتخبة، حيث أن الرقابة المالية الإدارية المسلطة على أعمال الجماعات المحلية، يترتب عنها تعطيل المبادرة المحلية مما يؤثر على استقلاليتها.

الإقتراحات :

- نقترح من خلال ما سبق يمكن تقديم مجموعة من الإقتراحات وهي كالتالي:
- ❖ ضرورة تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.
 - ❖ ضرورة ضبط الرقابة الوصائية من جهة وتفعيل دور رقابة القضاء لضمان عدم انحراف الهيئات اللامركزية كبديل عن الرقابة المشددة.
 - ❖ ضرورة إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي وضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة .
 - ❖ ضرورة تفعيل النصوص المتعلقة بالرقابة القضائية، حيث أن الواقع العملي يثبت عدم فعاليتها، فنادرا ما نرى رئيس المجلس الشعبي الولائي أو البلدي يقاضي الوالي بشأن المداوولات لتفادي النزاعات بينها وبين الهيئة الوصية.



قائمة المصادر والمراجع



أولاً : المصادر

أ: الدساتير

- 1_ دستور 1996 منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96_438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية، ع 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996.
- 2_ القانون رقم 01_16، المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن تعديل الدستور لسنة 2016 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ع 14، الصادر في 07 مارس 2016.
- 3_ التعديل الدستوري لسنة 2020، المؤرخ في 2020/12/30، الجريدة الرسمية. ع 82 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المؤرخ في 2020 /12 /30.

ب: المواثيق

- 1_ الميثاق الوطني لسنة 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76_57 في 05 جويلية، المتضمن نشر الميثاق الوطني، ج . ر . ج . ج، العدد 61، الصادرة في 30 جويلية 1976.

ج : القوانين

- 1_ الأمر 75_58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج . ر . ج . ج، ع 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975.
- 2_ القانون رقم 90_09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتعلق بقانون الولاية، ج . ر . ج . ج، ع 15 المؤرخ في 11 فيفري 1990.
- 3_ القانون رقم 11_10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بقانون البلدية، ج . ر . ج . ج، ع 37 الصادرة في 03 يوليو 2011.
- 4_ القانون رقم 12-07، المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433، الموافق 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية ج . ر . ج . ج، العدد 12، الصادر في 29 فبراير 2012.

ثانيا : المراجع باللغة العربية

أ: الكتب

- 1_ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري " دراسة تطبيقية مقارنة " دار الفكر الجامعي الاسكندرية _ مصر، 2004.
- 2_ حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية، ديوان المطبوعات الجامعية، مصر، د. ت . ن.
- 3_ حسين فريحة، شرح القانون الإداري "دراسة مقارنة"، ط 02، ديوان المطبوعات الجامعية _ الجزائر 2010.
- 4_ حمدي سليمان وسحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية " دراسة تحليلية تطبيقية "، مكتب دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 1988.

قائمة المصادر والمراجع

- 5_ خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات 1981.
- 6_ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، ج 01، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية _ مصر 1996.
- 7_ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري، ط 01، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983.
- 8_ عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010
- 9_ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية " دراسة مقارنة "، مطابع النيل مصر د . ت . ن.
- 10_ علي خطار الشطناوي، الإدارة المحلية، ط 02، دار وائل للنشر، الأردن، 2008 .
- 11_ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج 01، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر 2009.
- 12_ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 13_ عمار بوضياف، الوجيز من القانون الإداري، د . ط، جسور للنشر، الجزائر، 2007.
- 14_ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، ط 01 ، دار جسور للنشر، المحمدية _ الجزائر ، 2012.
- 15_ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 16_ عمار عوابدي عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ج 01، ط 02 ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون _ الجزائر، 1984.
- 17_ عمار عوابدي، القانون الإداري "النظام الإداري" ، ج 01، ط 04، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2007.
- 18_ عمار عوابدي، القانون الإداري "التنظيم الإداري" ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013
- 19_ محمد الشافعي أبو راس، القانون الإداري، ج 01 ، عالم الكتاب، القاهرة _ مصر ، " د . ت . ن 20 _ ناصر لباد، سلسلة القانون الإداري "النشاط الإداري" ، ج 02، مطبعة صارب، الجزائر، 2014.
- ب: الأطروحات والمذكرات الجامعية
- ❖ رسائل الدكتوراه:
- 1_ طواهرية أبوداود، الوصاية الادارية و اثرها على استقلالية الجماعات الاقليمية في الجزائر، رسالـة دكتوراه في الطور الثالث " ل . م . د، تخصص القانون العام المعتمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية _ قسم الحقوق ، جامعة احمد دراية ، ادرار _ الجزائر ، 2019_ 2020.
- 2_ فريدة مزباني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة الاخوة منتوري، قسنطينة _ الجزائر 2005.

❖ رسائل الماجستير:

- 1_ إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012_2013.
- 2_ بن ناصر بوطيب، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة _ الجزائر، 2010_2011.
- 3_ فاتح بابا علي، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2010

❖ مذكرات ماستر:

- 1_ بثينة نوادي ورباب براكني، واقع الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12_07، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة العربي تبسي، تبسة _ الجزائر، 2019_2020.
- 2_ بلال زيدان، تأثير الرقابة الوصائية والمالية على اداء البلدية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد بوضياف المسيلة _ الجزائر، 2019.
- 3_ جميلة بن زهرة، الرقابة على الجماعات المحلية بين النصوص القانونية والتداعيات السياسية (قانون الولاية والبلدية) مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة محلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلاقات الدولية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة _ الجزائر، 2021_2022.
- 4_ رابح بلاعدة، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة محلية كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2023.

ج: المقالات العلمية

- 1_ أحمد عيد الحسبان، حدود الوصاية الإدارية على المجالس المحلية " دراسة مقارنة "، مجلة دراسات علوم الشريعة والقانون، المجلد 34، العدد 02، الأردن، 2007.
- 2_ سعاد عمير، آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد01، 2021.
- 3_ عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر، تونس المغرب، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية الجزائر، العدد01، 2010.
- 4_ محمد العجمي موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد الخامس، العدد السادس، 2010

قائمة المصادر والمراجع

5_ نادية تياب، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية _ الجزائر، العدد 01، 2011.

6_ مزعيش وليد، الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر " دراسة في الآليات ومآلها" مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد السادس، العدد الثاني، جامعة عبد الرحمن بن ميرة، بجاية _ الجزائر 2022.

د: المحاضرات العلمية

1_ حكيم طيبون، الرقابة على البلدية، محاضرات في مقياس قانون البلدية، كلية الحقوق والعلوم السياسية (قسم الحقوق) جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة، الجزائر، 2023_2024.

ثالثا : المراجع باللغة الأجنبية

1_ Charles Debbache: **Institutions administratives** , 2 eme édition , Paris , 1972

2_ patrice garant , droit administratif structures , actes et contrôles, vol 1, les éductions yvon blais INC, canada 4éme edition : 1996

3_ jaques dembair : les actes de la tutelle administrative en droit belge , bruxcelle195

الفهرس

| | |
|-----------------------|--|
| شكر و عرفان..... | |
| إهداء..... | |
| إهداء..... | |
| قائمة المختصرات | |
| 02..... | مقدمة: |
| 07..... | الفصل الاول: الإطار القانوني للوصاية الإدارية |
| 09..... | المبحث الاول: مفهوم الرقابة الوصائية..... |
| 09..... | المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية |
| 09..... | الفرع الأول: تعريف الفقهي لرقابة الوصائية |
| 10..... | الفرع الثاني: التعريف القانوني للرقابة الوصائية |
| 11..... | المطلب الثاني: خصائص الرقابة الوصائية وأهدافها |
| 11..... | الفرع الاول: خصائص الرقابة الوصائية..... |
| 12..... | الفرع الثاني: أهداف الرقابة الوصائية |
| 14..... | المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية و تميزها عن غيرها |
| 14..... | المطلب الأول: الطبيعة القانونية لرقابة الوصائية |
| 14..... | الفرع الأول: رقابة مشروعية |
| 15..... | الفرع الثاني: رقابة مشروعية و ملائمة |
| 15..... | المطلب الثاني: تميز الرقابة الوصائية عن غيرها من الانظمة المشابهة |
| 15..... | الفرع الأول: الفرق بين الرقابة الوصائية والوصاية المدنية |
| 15..... | الفرع الثاني: الفرق بين الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية |
| 16..... | الفرع الثالث: الفرق الرقابة الوصائية والاشراف الاداري |
| 21..... | الفصل الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية في الجزائر |
| 23..... | المبحث الأول: الرقابة الوصائية على البلدية..... |
| 23..... | المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي |
| 23..... | الفرع الاول: وسائل الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية..... |
| 24..... | الفرع الثاني: وسائل الرقابة الجماعية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية |
| 26..... | المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على اعمال المجلس الشعبي البلدي..... |
| 26..... | الفرع الاول: لتصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي..... |
| 27..... | الفرع الثاني: البطلان على أعمال المجلس الشعبي البلدي..... |
| 28..... | الفرع الثالث: الحلول على أعمال المجلس الشعبي البلدي..... |
| 29..... | المبحث الثاني: الرقابة الوصائية على الولاية..... |
| 29..... | المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الولائي..... |
| 29..... | الفرع الاول: وسائل الرقابة الفردية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي |
| 31..... | الفرع الثاني: وسائل الرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي..... |
| 32..... | المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي |
| 32..... | الفرع الاول: لتصديق على أعمال المجلس الشعبي الولائي..... |

الفهرس

| | |
|----------|---|
| 33..... | الفرع الثاني: البطلان على أعمال المجلس الشعبي الولائي |
| 34 | الفرع الثالث: الحلول على أعمال المجلس الشعبي الولائي |
| 37..... | الخاتمة |
| 39..... | قائمة المصادر والمراجع |
| 44..... | الفهرس: |
| | الملخص |

المخلص

يكرس المشرع الجزائري نظام الرقابة الوصائية على المجالس المحلية، والذي يعد محل دراستنا هذه وذلك من خلال التطرق إلى الرقابة الوصائية التي تمارس على أعضاء المجالس المحلية منفردين حيث تأخذ عدة أشكال تتمثل في الإقالة أو التوقيف أو قد تتخذ شكل الإقصاء النهائي من المجالس المحلية كما تمارس جهات الوصاية رقابتها أيضا على الأعضاء مجتمعين من خلال تقنية الحل على الرغم من محاولة المشرع إعمال هذه التقنية في حدود معينة و ظروف يرى أنها تستدعي الحل كما تتعدى سلطة الوصاية لتشمل أيضا أعمال المجالس المحلية وذلك بإخضاعها للرقابة المصادقة أو إلغائها إذا كانت مخالفة للقوانين والتنظيمات.

الكلمات المفتاحية:

الرقابة الوصائية _ المجالس المحلية _ أعضاء المجالس المحلية _ أعمال المجالس المحلية _ الإقالة
التوقيف _ الإقصاء _ الحل المصادقة _ الإلغاء

Summary

The Algerian legislator enshrines the system of custodial control over local councils, which is the subject of our study, by addressing the custodial control that is exercised over individual members of local councils, as it takes several forms, represented by dismissal or suspension, or may take the form of final exclusion from local councils, as it is practiced The guardianship authorities also monitor the members collectively through the dissolution technique, despite the legislator's attempt to implement this technique within certain limits and circumstances that he deems require dissolution . The guardianship authority also extends to include the work of local councils by subjecting them to approved supervision or canceling them if they violate the laws and regulations.

key words :

Guardianship oversight - local councils - members of local councils - work of local councils - dismissal - suspension - exclusion - dissolution - ratification cancellation