

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي -

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد

مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام - تخصص قانون الإدارة العامة-

إشراف الأستاذ:

أ. د/ بوضياف عمار

إعداد الطالبة:

لعربي خديجة

أعضاء لجنة المناقشة

الصفة	الجامعة الأصلية	الرتبة العلمية	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة عنابة	أستاذ التعليم العالي	أ.د/بعلي محمد الصغير
مشرفا ومقررا	جامعة تبسة	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ بوضياف عمار
عضوا مناقشا	جامعة باتنة	أستاذ التعليم العالي	أ.د/ مزياني فريدة
عضوا مناقشا	جامعة أم البواقي	أستاذ محاضر (أ)	د/ بوعبد الله مختار

السنة الجامعية 2012-2013

كلمة شكر

بسم الله الرحمن الرحيم "ربنا لا تؤاخذنا إن نسينا أو أخطأنا"

(البقرة: 286).

الحمد لله حمدا يليق بمقامه، فهو هدايتي وأنار الطريق أمامي وأمدني بالعزم والتصميم لإتمام هذا العمل.

على الأصل نمشي، والأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه، وأن نسدي الشكر لمستحقيه
أتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى الأستاذ الدكتور بوضياف عمار، الذي رغم
المسؤولية الملقاة على عاتقه، ورغم كل الظروف تكرم مشكورا بالإشراف على هذه
المذكورة وتابع كل مراحلها بسعة صدر وطول نفس ولم يبخل علي بأفكاره النيرة ونصائحه
القيمة وتوجيهاته المادفة، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم المؤطر الفاضل الذي بعث في
روح البحث والإكتشاف، فلك مني أسدي الشكر والعرفان.

كما أتقدم بخالص عرفاني للأستاذ الدكتور بعلي محمد الصغير الذي شرفني بتروسه لجنة
المناقشة، رغم مشاغله الكثيرة، فلك مني كل التقدير والإحترام.

وبالمثل أيضا، أسدي الشكر و التقدير للأساتذة الأفاضل الدكتور بوعبد الله مختار و
الدكتورة مزياني فريدة لتفضلهما، رغم مشاغلهما بالجهد في قراءة هذه المذكرة من أجل
تقويمها والمساهمة في مناقشتها، لهم جميعا جزيل الشكر والعرفان و جزاهم الله بحبي كل
خير.

و أسجل بيقين إحترامي و عرفاني لأساتذتي الأفاضل الذين تسعهم ذاكرتي و لم تسعهم
مذكرتي.

إهداء

إلى من قال فيهما المولى عز وجل : " وقل رب ارحمهما كما ربياني صغيرا"

(الإسراء: 24).

إلى والديا الكريمين أطال الله فيي عمرهما....إعتزازا و إحتراما.

إلى من سخطت عليي أنفسهم عوننا ولو بالدعاء.....إخوتيي.

مقدمة

تأخذ جميع الدول على إختلاف أنظمتها السياسية بنظام الإدارة المحلية و هي عبارة عن مجموعة من الأجهزة و الوحدات الإدارية الموجودة في الدولة و التي تكون في مستوى إقليمي من الحكومة الوطنية في الدولة الموحدة، مع منحها الشخصية المعنوية و سلطة إدارة مرافقها المحلية بالإستقلال الإداري و المالي.

حيث أصبح هذا النظام من مظاهر الدولة الحديثة الذي يتصل إتصالا مباشرا باللامركزية الإدارية، و زال بذلك الجدل الفقهي الكبير الذي كان يثار حول أفضلية الأخذ بالنظام المركزي أو النظام اللامركزي كأسلوب إداري لتنظيم الجهاز الإداري في الدولة، فأصبح نظام اللامركزية الإدارية نظاما عالميا تطبقه أغلب الدول و يرجع ذلك إلى المزايا العديدة التي يحققها هذا الأسلوب و لا سيما من الناحية الإدارية و السياسية، ولهذا فإنه يقوم عادة على أساس دستوري و هذا ما تم تجسيده في الدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال نص المادة 15 بعد تبني الجزائر لهذا الأسلوب و ذلك بقولها: " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية.

البلدية هي الجماعة القاعدية ". و مع ذلك يتميز هذا النظام بطبيعة الحال بجملة من المميزات تجعله يتفادى كل أخطار الإنقسام و تفكك أوصال الدولة، و من بين أهم هذه المميزات هي الرقابة الوصائية.

و رغم ذلك فإن إعتقاد الدول لأسلوب اللامركزية الإقليمية ممثلة في الجماعات المحلية يختلف بإختلاف الظروف السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية السائدة في كل دولة، و تطبيقه يقوم أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين الأشخاص الإدارية المحلية في الإقليم المستقلة عن السلطة المركزية، إذ يجب أن تتمتع الجماعات المحلية بإستقلالية عن السلطة المركزية، فتعد هذه الإستقلالية الركن الركين للجماعات المحلية، و المعيار الذي يميزها عن غيرها من النظم.

هذا وتعتبر البلدية أهم تطبيق لنظرية اللامركزية الإدارية حيث تشكل هذه الأخيرة التعبير عن ديمقراطية جوارية حقيقية، إذ تعتبر البلدية في الجزائر من الهيئات الإدارية اللامركزية المحلية و الخلية الأساسية و القاعدية للديمقراطية و المشاركة الشعبية، كما تعتبر

المجالس البلدية من أهم تطبيقات الديمقراطية وركن جوهرى من أركان الحكم الراشد، وهذا ما نصت عليه مختلف المصادر السياسية والقانونية منذ مطلع الإستقلال. ولقد إعترف المشرع الجزائري لهذا الجهاز بإستقلالية عن السلطة المركزية وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 17 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية، والمادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية. إن الحديث عن إستقلال البلدية لا ينبغي أن يفهم منه أن تعمل هذه الأخيرة بمنأى عن عيون السلطات المركزية في الدولة و بالتالي تمتعها بالإستقلال التام و المطلق و إلا كنا أمام نموذج و نظام اللامركزية السياسية و التي تعني الإستقلال الذاتي و ليس نظام اللامركزية الإقليمية الذي ينتمي إليه نظام الإدارة المحلية و الذي يعني تلازم الإستقلالية مع رقابة الوصاية على البلدية.

و يقصد بالرقابة الإدارية أو الرقابة الوصائية تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية و منها البلدية وفقا لنصوص القانون من أجل المحافظة على وحدة الدولة إداريا و سياسيا و ضمانا لإحترام و تكريس مبدأ المشروعية.

و بمفهوم المخالفة إن عدم الإعتراف بممارسة الرقابة الإدارية على البلدية من شأنه أن يعرض الدولة و نسيجها الإجتماعي و السياسي لمخاطر جمة تمس بطابعها الدستوري، و لهذا جرى العمل في مختلف الدول على أن الرقابة الإدارية على البلدية تضيق أو تتسع حسب ظروف كل دولة، و تتمثل هذه الرقابة فيما تملكه جهات الوصاية من سلطات خولها لها القانون بعضها يتعلق بالرقابة على الهيئة ذاتها أو على أعمالها و تصرفاتها أو على المنتخبين.

و لقد أخذ المشرع الجزائري بنظام الرقابة الإدارية على البلدية منذ صدور أول قانون للبلدية، بموجب الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، و القانون رقم 90-08، ثم جاء القانون الجديد و أبقى على نظام الرقابة الإدارية.

من هنا تتجلى أهمية دراسة هذا الموضوع بإعتباره أحد أهم مواضيع الإدارة المحلية، لاسيما البلدية التي تكتسي أهمية متزايدة لعلاقتها بالتحويلات السياسية التي تشهدها الجزائر، لهذا، فإن دراسة هذا الموضوع له أهمية بالغة من الناحية العلمية و العملية. فمن الناحية العلمية، يقدم هذا البحث دراسة تحليلية للأطر القانونية المتعلقة بالرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر و عليه ركزنا البحث في الإطار التشريعي الذي ينظم هذه الرقابة و نقصد بذلك القانون رقم 10-11 لنقف على أهم التعديلات القانونية الجديدة التي تدخل في إطار إصلاحات البلاد، و نقيس مدى إنسجامها و مواكبتها للتحويلات المتسارعة في الجزائر و حتمية التغييرات الديمقراطية على مستوى البلدية من أجل مواكبة الأوضاع الراهنة.

و نظرا لعدم توفر دراسة سابقة متخصصة في موضوع الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون رقم 10-11، فقد تساهم هذه الدراسة في إثراء الأبحاث التي تتناول البلدية وفق القانون الجديد، فتكون تكملة لما قيل و إنطلاقة لما يمكن إضافته مستقبلا.

و من الناحية العملية، يستوجب دراسة نظام الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية لمعرفة مدى تماشيها مع إستقلالية هذه الأخيرة و بالتالي تحقيقها لمتطلبات الديمقراطية، و قد يكون هذا البحث مرجع لكل باحث علمي متخصص في الميدان، كما يمكن للقائمين على البلدية أن يستفيدوا من هذا البحث و لاسيما لضبط علاقتهم مع السلطة المركزية.

و عن أسباب إختياري لهذا الموضوع، فهناك إعتبارات عديدة دفعتنا إلى إختيار هذا الموضوع و تعود أساسا إلى أسباب موضوعية و أخرى ذاتية.

1- الأسباب الموضوعية: و تتمثل أساسا في:

أ- الغموض الذي يكتنف هذا الموضوع لأن الرقابة الإدارية على البلدية أكثر إشكالية إذا ما تمت مقارنتها مع الرقابة على الولاية، لكون هيئاتها منتخبة سواء المجلس الشعبي البلدي كجهاز للمداولة كما أقرته النصوص أو الهيئة التنفيذية البلدية كجهاز لتنفيذ مداورات المجلس الأول؛ خلافا لما هو عليه الحال في الولاية التي تجمع بين المركزية الإدارية و عدم التركيز الإداري و ذلك من خلال جهازها المجلس الشعبي الولائي كجهاز

لامركزي و الوالي كهيئة عدم تركيز.

ب- محاولة دراسة موضوع الرقابة الإدارية على البلدية كجماعة قاعدية خاصة مع صدور قانون جديد يتعلق بالبلدية، فمعظم المراجع و الدراسات التي تعرضت للرقابة الإدارية على البلدية إقتصرت على دراسته في ظل القانون رقم 90-08 فقط؛ و هذا ما دفعنا إلى إختيار دراسة هذا الموضوع لمحاولة الحسم في الجدل القائم حول صدور قانون البلدية رقم 11-10 من خلال إجراء مسح و دراسة لموضوع الرقابة الإدارية للوقوف على مجالات هذا التعديل و تحديد سلبياته و إيجابياته من أجل الوصول إلى حل معضلة الرقابة الإدارية على البلديات، بين من يرى ضرورة توسيعها و تدعيمها و بين من يرى ضرورة الحد منها.

ج- و لقد فضلنا أن نبحث في موضوع الرقابة الإدارية على البلدية بدل الولاية للأسباب التالية:

- كون البلدية تمثل الأساس و القاعدة في تنظيم الجماعات المحلية في كل دولة.
- لأن البلدية تعكس التمثيل الحقيقي و التجسيد الفعلي للامركزية و الشؤون المحلية.
- لأن البلدية و مجلسها المنتخب تعد من أهم دعائم تطوير النظام السياسي و عنصر من عناصر الديمقراطية و صورة من صور المشاركة الشعبية الحقة، فهي من بين المقومات التي تساعد على قياس مدى فعالية و كفاءة النظام الإداري في الجزائر، كما أنها تساهم في تحقيق برامج التنمية المحلية و منها التنمية الوطنية الشاملة.

2- الأسباب الذاتية: و تتمثل فيما يلي:

أ- عامل الرغبة الشخصية للخوض داخل أعماق جهاز البلدية.

ب- رغبتني في تزويد المكتبة القانونية بهذا البحث المتواضع حول موضوع الرقابة الوصائية على البلدية.

و عن الدراسات السابقة في موضوع الرقابة على البلدية، فإنه تجدر الإشارة إلى إنعدام الدراسات المتعلقة بهذا الموضوع في ظل القانون رقم 11-10، لكن إستقينا هذه الدراسة من بعض رسائل الدكتوراه، و مذكرات الماجستير، و التي تناولت بعض الجوانب المتعلقة

بنظام الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون رقم 90-08، و التي ساعدتني في إنجاز هذه الدراسة البسيطة، وأخص بالذكر:

أ- مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، جامعة قسنطينة.

ب- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر.

ج- بن زرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة فرحات عباس، سطيف.

د- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة.

هـ- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية- الضمانات و الحدود- بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة باجي مختار عنابة.

و إذا كان المشرع الجزائري قد إعترف للسلطة المركزية، منذ صدور أول تشريع للبلدية، بسلطة الرقابة على البلدية و التي حصر صورها في ثلاث فئات و هي الرقابة على الأعضاء و الهيئة و الأعمال، و هذا لحماية مبدأ المشروعية و ضمان سلامة سائر التصرفات إضافة إلى الهيئة و الأشخاص، فإذا كانت الرقابة بهذه الأهمية فما هي الأسس التي تقوم عليها؟ و ما مدى ملاءمة نظام الرقابة الإدارية في ظل القانون الحالي مع إستقلالية البلدية؟ و كيف نظم المشرع الجزائري مظاهر الرقابة في ظل القانون رقم 10-11؟ و هل ضمن بذلك فعالية البلدية في أداء إختصاصاتها أم أنه جعل منها آلية للهيمنة عليها و توجيه القرار المحلي؟

و لأن موضوع الدراسة هو الذي يحدد طبيعة المنهج المتبع، فقد حرصنا في هذا البحث على إقتران المنهج الوصفي بالمنهج التحليلي، فالأول يهدف إلى بيان الأسس النظرية و المبادئ العامة المتعلقة بالمسائل المطروحة لأن الموضوع له جانب فقهي خاصة فيما يتعلق بالفصل الأول منه، أما الثاني فيعتمد تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمظاهر

الرقابة على البلدية في ظل القانون رقم 10-11، لنرى مدى تماشيها مع المقتضيات الفقهية و الممارسة العملية.

أما الصعوبات التي واجهتني في إعداد هذه المذكرة، فتتمثل أساسا في إنعدام دراسات سابقة متخصصة حول موضوع الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون الجديد رقم 10-11، فرغم توفر دراسات تتعلق بالإدارة المحلية إلا أنها تعرضت للموضوع في ظل القانون رقم 08-90.

و قد سرنا في بحثنا هذا وفق خطة نحسبها مناسبة للموضوع، حيث تم تقسيم البحث إلى فصلين، الأول وارد تحت عنوان: مفهوم الرقابة الإدارية و أنظمتها، و يتضمن هذا الفصل بدوره بحثين: الأول تناولنا فيه مفهوم الرقابة الإدارية، حيث عرفناها و ذكرنا أهدافها، و فرقنا بينها و بين ما يشابهها من الأنظمة، أما المبحث الثاني فقد خصصناه للجهات القائمة بالوصاية و أنظمتها.

و بعد دراسة هذه العناصر تطرقنا في الفصل الثاني لمظاهر الرقابة الإدارية على البلدية، من خلال التطرق للرقابة العضوية و هذا في مبحث أول، و في المبحث الثاني تكلمنا عن الرقابة الموضوعية.

مع الإشارة إلى أن كل فصل تم تذييله بخلاصة، و إنتهت المذكرة بخاتمة تضمنت أهم النتائج المنتقاة من الدراسة مع ذكر توصيات نهيب أن تأخذ بعين الاعتبار.

الفصل الأول

مفهوم الرقابة الإدارية وأنظمتها

الرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في جميع المستويات الإدارية، فهي غير مقتصرة على الإدارة العليا فقط ، بل وتمتد أيضا على مستويات الإدارة المتوسطة و الدنيا، مع العلم أن هذه الرقابة لا تكون على شاكلة واحدة بل تتسع أو تضيق أو تكون بين هذا و ذلك و هذا راجع لعدة عوامل أهمها إختلاف السلطات المخولة للرؤساء على مستويات التنظيم. وإذا كانت البلدية تخضع لأنواع مختلفة من الرقابة مثل الرقابة الشعبية و الرقابة السياسية و الرقابة القضائية، إلا أنه تبقى الرقابة الإدارية أهمها على الإطلاق لأنها تشكل حدا للإستقلالية، و بما أن البلدية هي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و هي قاعدة اللامركزية فلها الحرية في تسيير شؤونها، و هذا مايسمى بإستقلالية البلدية في مباشرة إختصاصاتها، و هذا الإستقلال ليس منحة و تسامح من الإدارة المركزية بل هو إستقلال أصيل مصدره المشرع و أحيانا الهيئة المؤسسة ، و بالرغم من ذلك فإن إستقلال البلدية ليس مطلق بل هو نسبي و لا يعني إفلات البلدية من رقابة جهات الوصاية.

لهذا أخضع المشرع جهاز البلدية للرقابة الإدارية أو كما يسميها بعض الفقهاء بالوصاية الإدارية، ولقد إعترف قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 ، المتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005 ، و كذلك القانون الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 لجهات الوصاية بحق ممارسة الرقابة الإدارية على البلدية، كما حدد إجراءات ووسائل ممارستها و هذا أمر طبيعي ، فمن غير المنطقي أن يخول المشرع لجهة الوصاية سلطات مطلقة تستعملها عند مباشرة رقابتها على البلدية.

لذا نتساءل ما المقصود بالرقابة الإدارية و ما هي أهدافها و خصائصها ؟ و فيما تتمثل الأنظمة و النماذج الرئيسية لها ؟ و لمن خول المشرع سلطة ممارستها ؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات هي محور دراستنا من خلال هذين المبحثين:

المبحث الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

المبحث الثاني: أنظمة الوصاية الإدارية و الجهات القائمة بها.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة الإدارية

إن الحديث عن إستقلالية البلدية كوحدة محلية⁽¹⁾ لا ينبغي أن يفهم منه أن تعمل هذه الأخيرة بمنأى عن عيون سلطات الوصاية في الدولة، و من ثم تتصرف كما تشاء، بل تبقى تمارس إختصاصاتها تحت إشراف جهات الوصاية وهذا ما يعرف بالرقابة الإدارية⁽²⁾ فرغم أن إستقلال الجماعات المحلية هو إستقلال أصيل، إلا أنه نسبي و جزئي ، فهو جزئي لأنه لا يتعلق إلا بوظيفة واحدة من وظائف الدولة و هي الوظيفة الإدارية ، و هو نسبي لأن البلدية تخضع بمناسبة ممارستها لإختصاصاتها ووظائفها المخولة إليها إلى رقابة تمارس على أعضائها و هيئاتها و أعمالها من قبل جهات الوصاية⁽³⁾.

1- أنظر حول مظاهر الإستقلالية:

- د. بوضيف عمار: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2007، ص 174-176.
- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، (د. ط)، عناية، الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004، ص 68-71.
- د. شيهوب مسعود: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، (د. ط)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 190-196.
- أ. بوعمران عادل: مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية معايير و ضوابط، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 26، 2010، ص 88 و ما بعدها.
- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 02، 2010، ص 20 وما بعدها.
- صالح سهيلا: الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2008-2009، ص 71 و ما بعدها .
- 2- إن مصطلح الوصاية الإدارية ترجمة حرفية للإصطلاح الوارد في فرنسا و هي: "tutelle administrative".
- 3- د. شيهوب مسعود: المرجع نفسه، ص 197.
- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 03، 2003، ص 06.
- صدوق عمر: دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة، ص 25.

و سنتعرض في هذا المبحث أولاً إلى تحديد تعريف الرقابة الإدارية التي تعد محور هذه الدراسة، و من خلال هذا التعريف يمكن إستنباط أهدافها و بعض خصائصها ، كما يمكن تمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة، لذلك فإن تقسيم هذا المبحث يكون على النحو التالي: المطلب الأول لتعريف الرقابة الإدارية وبيان أهدافها وطرق تحريكها و بعض خصائصها، و المطلب الثاني لتحديد تمييز الرقابة الإدارية على بعض المفاهيم المشابهة.

المطلب الأول

تعريف الرقابة الإدارية وبيان أهدافها

إن التعرض لتعريف الرقابة الإدارية و أهدافها، يقتضي تعريف الرقابة الإدارية لغة، و تشريعاً على إعتبار أن التعريف التشريعي يعلو على بقية التعريفات الأخرى لنتبعه بالتعريف الفقهي ، و من هذا المنطلق نستخلص أهداف الرقابة الإدارية و خصائصها و نحدد طرق تحريكها، و هذا ما سيأتي شرحه في أربعة فروع متتالية :

الفرع الأول

تعريف الرقابة الإدارية

قبل التعرض للتعريفات الفقهية للرقابة الإدارية، سنحاول بداية التطرق للتعريف اللغوي، ثم نرجع على موقف المشرع الجزائري، لنقف في الأخير على جهود الفقه في تعريفها

الفقرة الأولى: تعريف الرقابة لغة:

فإذا تتطرقنا إلى المعنى اللغوي لكلمة الرقابة نجد أن هذا اللفظ يعتبر من أكثر المصطلحات التي تحمل العديد من المعاني منها : الحفظ، الترصد، الإنتظار، الحراسة ، الخشية ، فالفعل رقب في إسم الله تعالى (الرقيب) يعني حفظ؛ أي هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء، و يقال: ترقبه أو أرتقبه أي إنتظره و ترصده، و يقال أيضاً: رقب الشيء يرقبه وراقبه، أي حرسه، و رقيب القوم حارسهم⁽¹⁾، كما يقال أيضاً: راقب

1- ابن المنظور: لسان العرب المحيط، إعداد و تصنيف يوسف خياط و نديم مرعشلي، بيروت، دار لسان العرب، 1970، ص 1204.

مراقبة و رقابا حرسه، لاحظته، الله أو ضميره في العمل، خافه⁽¹⁾.
 و لقد جاءت بعض هذه المعاني في العديد من آيات القرآن الكريم من ذلك قوله تعالى: " ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد "⁽²⁾ يدل هذا المعنى أن هناك مراقب لكل إنسان على تصرفاته، إضافة إلى قوله سبحانه و تعالى: " إن الله كان عليكم رقيباً "⁽³⁾ و في هذا دلالة على محاسبة الله عز وجل لعباده عن طريق مراقبة أعمالهم.
 وقد ورد في معجم مختار الصحاح أن الرقيب هو: " الحافظ و المنتظر، وراقب بمعنى خاف و من ذلك راقب الله أي خافه "⁽⁴⁾.

أما القاموس المحيط فقد إعتبر أن الرقيب هو الله سبحانه و تعالى، و هو أيضا الحافظ و المنتظر و الحارس و إرتقب بمعنى أشرف و علا⁽⁵⁾.
 من خلال التعرض للمعنى اللغوي العربي للرقابة و إستعمالات القرآن الكريم لكلمة الرقابة و مشتقاتها يتضح تعدد معانيها حيث تشير إلى: الحفظ، الإنتظار، التردد و الحراسة و الخشية و المتابعة و التقييم⁽⁶⁾.

أما في اللغة الفرنسية، فمصطلح "contrôle" مكون من جزأين "contre-rôle" فالجزء الأول contre يعني في مواجهة، و الجزء الثاني rôle يعني السجل أو القائمة،

1- جبران مسعود: الرائد- معجم ألفبائي في اللغة و الأعلام- الطبعة 03، بيروت، لبنان، دار العلم للملايين مؤسسة ثقافية للتأليف و الترجمة و النشر، 2005، ص 426.

2- الآية 18 من سورة ق.

3- الآية 01 من سورة النساء.

4- محمد إبن أبي بكر عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، بيروت، المكتبة العصرية، 1996، ص 126.

5- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي: القاموس المحيط، الطبعة 06، بيروت، لبنان، مؤسسة الرسالة، 1988، ص 90.

6- أنظر في ذلك:

- إبن المنظور: المرجع نفسه، ص 1204.

- جبران مسعود: المرجع نفسه، ص 426.

- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي: المرجع نفسه، ص 90.

وكان يطلق المصطلح في الأصل على القائمة التي تضم بعض الأسماء و التي من خلالها يمكن التأكد من صحة أسماء واردة في قائمة أخرى، و أصبح يطلق على الفحص أو التأكد من شرعية عمل أو صلاحية شيء معين⁽¹⁾؛ و لقد ورد في قاموس المنجد (فرنسي - عربي) أن كلمة *contrôle* تعني تفتيش، مراقبة، تدقيق، مراجعة و ضبط⁽²⁾. و اعتبر قاموس المنهل (فرنسي - عربي) أن كلمة *contrôle* تعني التفتيش والمراقبة و التدقيق⁽³⁾.

في حين أن قاموس أكسفورد المحيط (إنجليزي- عربي) فقد عرف كلمة *control* بأنها تعني السيطرة أو التحكم و الضبط و الإدارة و السلطة⁽⁴⁾.

الفقرة الثانية: موقف المشرع الجزائري:

لقد أخذ المشرع الجزائري على غرار مختلف الأنظمة بأسلوب الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة و على البلدية بصفة خاصة، و ذلك بموجب قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990⁽⁵⁾ ، المتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005⁽⁶⁾ ، و كذلك بموجب القانون الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011⁽⁷⁾.

و إذا كان الدستور الجزائري لسنة 1976 جعل من الرقابة وظيفة متميزة بجانب الوظائف الأخرى (التنفيذية و التشريعية و القضائية) فإن الدستور الحالي خصص الفصل الأول من الباب الثالث في المواد من 159 إلى 170 للرقابة وضوابط ممارستها، و مظاهرها،

1- Petit Larousse, Paris, Librairie Larousse, 2003, p 258.

2-Dar El Machrek, Mounge, Français-Arabe, 5^{ème} ed, Beyrouth, Dar El Machrek, 1988, p 186.

3- Elmanhel Al-karib, Français-Aarab, 11^{ème} édition, Beirut, Dar Al Adab, 2006, p 89.

4- Mohamed Badaui: Al-Muhit, oxford study dictionary English-Arabic, Beirut, Academi international for publishing and printing, 2003, p 231.

5- الجريدة الرسمية عدد: 15.

6- الجريدة الرسمية عدد: 50.

7- الجريدة الرسمية عدد: 37.

وإجراءاتها، و السلطات المختصة بممارستها؛ لكنه لم يعط مفهوم لهذه العبارة ولم يحدد طبيعتها القانونية، وبالرجوع لقانون البلدية لسنة 2011 لا نقف على أي مدلول لهذه العبارة، كما لم يذكر وزير الداخلية والجماعات المحلية عند عرضه لمشروع القانون أمام المجلس الشعبي الوطني سوى قوله: "تكييف المنظومة القانونية التي تنظم هيكلها وصلاحياتها وسيرها ومراقبتها وفق المتطلبات..."⁽¹⁾، ومن خلال الإطلاع على مناقشات البرلمان الجزائري بغرفتيه لا نجد هناك أية إشارة حول إثارة النواب لمصطلح الرقابة الإدارية للنقاش، ويبدو أن سبب عدم تركيز أعضاء البرلمان على موضوع تعريف هذه العبارة راجع لإنشغالهم آنذاك بالدرجة الأولى على أهم التعديلات والإصلاحات التي جاء بها مشروع القانون، وحدث بذلك إغفال رغم أن تحديد مفهوم الرقابة الإدارية له أهمية معتبرة إذ تعد أحد الأحكام الأساسية التي يرتكز عليها تطبيق المواد 46، 56، 57، 59... المقترحة للنقاش؛ و كان جدير بالمشرع الجزائري أن يضع تعريفا واضحا و موضوعيا للرقابة الإدارية، و ذلك لمنع الخلاف الذي قد ينشأ بين الفقهاء حول تعريف هذه العبارة، لا سيما و أن المشرع الجزائري قد عمد إلى وضع تعريفات لبعض المصطلحات القانونية، و مثال ذلك التعريف الذي أعطاه للعقد في القانون المدني⁽²⁾، مع العلم أن المشرع إحتفظ بنظام الرقابة الإدارية في آخر الإصلاحات التشريعية التي مست قانون البلدية في 2011 وقانون الولاية في فبراير 2012⁽³⁾.

و لعل عدم تعرض المشرع الجزائري لإعطاء تعريفا للرقابة الإدارية سببه هو أن القانون في غنى عن إعطاء تعريفات لبعض التصورات القانونية وذلك لتجنب التعرض للإنقادات فيكتفي المشرع بضبط الجوانب القانونية، و يترك التعريفات لمجال الفقه، وأمام هذا الفراغ التشريعي لتعريف الوصاية يكون من الضروري اللجوء لإقتراحات الفقهاء.

1- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات: السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 08.

2- المادة 56 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية عدد: 44.

3- القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد: 12.

الفقرة الثالثة: تعريف الرقابة فقها:

من الصعب إعطاء تعريف جامع مانع للرقابة الإدارية و يعود ذلك لعدة أسباب أهمها إتساع و تنوع مضامين معنى الرقابة الإدارية من جهة، و تعدد و تداخل أهداف الرقابة ووسائلها و أساليبها من جهة أخرى ؛ إلا أن ذلك لم يمنع من وضع بعض التعريفات و إن كانت محل إنتقاد.

لكن تجدر الإشارة أن مفهوم الرقابة يختلف في علم الإدارة العامة عنه في الفقه الإداري، فبالنسبة لمفكري الإدارة العامة فقد عرفتها الدكتورة منال طلعت محمود بأنها: "عبارة عن مجهود منظم لتحديد معايير الأداء للأهداف المخططة و تصميم نظم التغذية العكسية للمعلومات، و مقارنة الأداء الفعلي بتلك المعايير المحددة سلفا، و تحديد ما إذا كانت هناك إنحرافات و قياس دلالتها، و إتخاذ أي إجراء مطلوب للتأكد من أن جميع موارد المشروع تستخدم بأكثر الطرق الممكنة كفاءة و فعالية لتحقيق أهداف المشروع"⁽¹⁾.

نستخلص من هذا التعريف النقاط التالية:

- لا يمكن إجراء رقابة إلا بوجود خطة و أهداف محددة، و ترتبط عملية الرقابة إرتباطا وثيقا بالتنظيم و بوضع و تأسيس معايير رقابية تعمل على قياس و مقارنة ما تم تنفيذه مع ما تم التخطيط له.
- ضرورة توفر المعلومات اللازمة و الدقيقة من أجل تقييم فعالية الأداء و مقارنته بالأهداف الموضوعية، و هذا ما يستلزم نظام للتغذية العكسية، الأمر الذي يجعل من عملية الرقابة الإدارية عملية مستمرة و ديناميكية، تبدأ قبل بدء أي عمل و تستمر حتى بعد إنتهائه.

1- د. طلعت محمود منال: أساسيات في علم الإدارة، (د. ط)، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2003، ص 193-194.

- الهدف من عملية الرقابة الإدارية هو الكشف عن الانحرافات، و إتخاذ القرارات اللازمة و الإجراءات المطلوبة من أجل الحد منها و تصحيحها، كتعديل الخطة أو إعادة هندسة خطة جديدة تكون مناسبة للأداء المطلوب.
- كما تستهدف عملية الرقابة الإدارية التأكد من الإستخدام الأمثل لكل الموارد المادية و البشرية، ليتم تحقيق أهداف المشروع بكفاءة و فعالية عالية ، و هنا يظهر إستخدام المعيار الغائي في هذا التعريف.
- كما يلاحظ على هذا التعريف توظيفه للمعيار المادي من خلال التحقق من مدى إنجاز الأهداف المخططة، و ذلك عن طريق مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير المحددة سلفاً.
- إلا أن هذا التعريف أهمل المعيار العضوي، و المتمثل في الجهة التي تمارس عملية الرقابة، كما أنه حصر أهداف الرقابة الإدارية في الكشف عن الأخطاء و الانحرافات و إتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل تصحيحها إضافة إلى التأكد من حسن إستغلال الموارد المادية و البشرية، إلا أنه في حقيقة الأمر أن عملية الرقابة الإدارية لها أهداف أخرى أهمها حماية المصلحة العامة و حماية حقوق و حريات الأفراد و المحافظة على وحدة الدولة و هذا ما سيتم شرحه لاحقاً.
- بينما عرفها الأستاذ حسين عبد العال محمد على أنها : " حق يبيح لصاحبه إتخاذ ما يلزم من إجراءات و قرارات لإنجاح مشروعات الخطة في المواعيد المحددة لها و بكفاءة و فعالية"⁽¹⁾.

- لقد بين هذا التعريف أن الرقابة الإدارية هي حق مصدره القانون، يخول للسلطة المركزية فرض رقابتها الوصائية عن طريق القرارات الإدارية.
- يبدو أن هذا التعريف ركز على المعيار الغائي، و ذلك بالتأكيد على أن الرقابة

1- د. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، (د. ط)، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2004، ص 77.

تهدف لإنجاح مشروعات الخطة بكفاءة و فعالية.

أما بالنسبة للفقهاء الإداري، فلقد جاء في بيان مدلول الرقابة الإدارية تعريفات متنوعة، تعددت و اختلفت بين فقهاء القانون الإداري، و مهما كان هذا الإختلاف إلا أن المستقر عليه أن الجميع إتفقت آراءهم حول عناصر رئيسية، و يمكن في هذا الصدد إدراج بعض التعريفات: لقد عرفها الدكتور عمار بوضياف: " أن الوصاية هي أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة و ذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في إتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون"⁽¹⁾.

لقد ركز هذا التعريف على النقاط التالية:

- إن إستقلال الجماعات المحلية - ومنها البلدية- في ممارسة إختصاصاتها لا يعني إفلاتها من رقابة السلطة المركزية، بل لابد أن تمارس هذه الإختصاصات تحت رقابة و إشراف السلطة المركزية.
- تقرير هذه الرقابة ضرورة لازمة لمنع تفتت الدولة نتيجة خلق هيئات مستقلة عنها من جهة، و لمنع خرق أحكام القانون من قبل الهيئات المحلية من جهة أخرى.
- يبدو أن هذا التعريف إعتد على المعيار العضوي لأنه حدد الجهة التي تمارس عملية الرقابة و هي السلطة المركزية، و على المعيار الغائي حيث ذكر أن الرقابة الإدارية أو الوصاية تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة كما أنها تحرص على تكريس مبدأ المشروعية.

1- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 177.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية، القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الطبعة 01، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2012، ص 41.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الطبعة 01، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2010، ص 36.

أما الدكتور عوابدي عمار: فقد ذهب إلى تعريف الرقابة الإدارية أو الرقابة الذاتية "هي مراقبة السلطات و الأجهزة الإدارية المركزية أو اللامركزية لنفسها و لذات أعمالها، أي أن تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها، عن طريق مراجعة أعمالها -من تلقاء نفسها أو بناء على تظلمات وطلبات الأفراد- و تفحص ما صدر منها من أعمال و تصرفات لتتأكد من مدى مشروعيتها أو عدم مشروعيتها، و تقوم بتصحيحها أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر إتفاقا و إنسجاما مع أحكام و قواعد القانون و مبدأ الشرعية السائد في الدولة"⁽¹⁾.

لقد ركز هذا التعريف على النقاط التالية:

- الرقابة الإدارية تمارسها الإدارة على نفسها و لذا تسمى بالرقابة الذاتية، تهدف إلى حسن تنفيذ القوانين و اللوائح.
- الرقابة الإدارية تمارس من تلقاء نفس الإدارة "تلقائية" أو تمارس بناء على تظلم يقدمه صاحب الشأن أمام الموظف مصدر القرار و هذا وما يعرف بالتظلم الولائي أو إلى رئيسه الإداري و هذا ما يسمى بالتظلم الرئاسي.
- كما يلاحظ على هذا التعريف أيضا أنه هو الآخر جمع بين المعيارين العضوي و الغائي من خلال تحديده لجهة ممارسة الرقابة من جهة، و تحديده لأهداف الرقابة من جهة أخرى.
- كما عرفها أيضا بقوله: " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية و بين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة"⁽²⁾.

1- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة 02، الجزء 01، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 10.

2- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، (د. ط)، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 266.

نستنتج من هذا التعريف مايلي:

- لم يحدد ما المقصود بالرابطة أو العلاقة التنظيمية الإدارية التي تحدد العلاقة بين السلطات المركزية و الهيئات اللامركزية مما يفتح المجال للتفسير و التقدير.
 - عدم تحديده للوسائل المستعملة في الوصاية، كما أنه لم يحدد أهدافها.
- فيما يعرفها الدكتور علي خطار شنطاوي : " الوصاية عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال و أعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة، لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي، هكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة و الجهة محل الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزي الإداري"⁽¹⁾.
- لقد ركز هذا التعريف على النقاط التالية:
- أن الرقابة الإدارية هي رقابة داخلية فالجهة التي تمارسها و الجهة المسلطة عليها تابعتان لنفس السلطة هذا خلافا لأنواع الرقابة الأخرى كالرقابة القضائية مثلا فهي رقابة خارجية.
 - أن تمتع الهيئات المحلية بالإستقلال لا يعني ذلك إنفصالها عن السلطة الإدارية المركزية إذ تبقى هذه الأخيرة مسؤولة بشكل نهائي عن الوظيفة الإدارية في جميع إقليم الدولة.
 - أن الهدف من بسط هذه الرقابة هو المحافظة على المصلحة العامة من كافة أسباب و مخاطر البيروقراطية و الفساد و الإستخفاف بقيم و أخلاقيات دولة القانون.
 - في المقابل فإن هذا التعريف قد إستعمل مصطلح الوصاية الذي يستخدم في القانون الخاص، في حين يميل بعض الفقه إلى عدم إطلاق الوصاية كمصطلح يعكس دلالة في القانون الخاص تؤدي إلى عدم ربط الهيئات اللامركزية بالمركزية عبر

1- د. علي خطار شنطاوي: الإدارة المحلية، الطبعة 01، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2000، ص 226.

أسلوب الوصي و الموصى له، و لذلك يرون أن أفضل مصطلح هو الرقابة الإدارية، هذه بعض التعريفات التي وردت بشأن الرقابة الإدارية.

أما الفقه الفرنسي، فمن جانبه عرف الرقابة الإدارية على أنها: " مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا، لمنع إنحراف و تخاذل و تعنت إساءة إستعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"⁽¹⁾.

و عرفها الفقيه شارل ديباش: " هي 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، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا، حماية لإستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة"⁽²⁾.

كما عرفها الفقيه جون ريفيرو: " الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تمارسها الدولة على الهيئات اللامركزية في إطار ما حدده القانون"⁽³⁾.

نلاحظ أن جميع هذه التعريفات تشترك -تقريبا- في النقاط التالية:

- أن الرقابة الإدارية هي وظيفة إدارية مطلوبة في جميع مستويات الإدارة، إذ لا تقتصر على الإدارة العليا فقط بل تمتد إلى الإدارة الدنيا؛ فتمتع الجماعات المحلية بالحرية في تسيير شؤونها المحلية لا يعني إفلاتها من رقابة السلطة المركزية.
- أن الهدف من الرقابة الإدارية هو المحافظة على وحدة الدولة و تكريس دولة القانون و حماية المصلحة العامة.

مما سبق يمكن تعريف الرقابة الإدارية بأنها: " الرقابة الإدارية على البلدية هي تلك الرقابة التي تقوم بها جهات الوصاية، و تنصب على جوانب المشروعية بمعنى فحص مدى مطابقة تصرفاتها و أعمالها للقوانين و التنظيمات، و تهدف إلى ضمان وحدة الدولة إداريا و سياسيا، كما تستهدف المحافظة على المصلحة العامة و تجسيد مبدأ المشروعية".

1- Jacques Dambour: les actes de la tutelle administratif, Brux, 1995, p 353.

2- Charles Debbache: Institutions administratives, 2^{eme} édition, Paris, 1972, p 73.

- aussi: Charles Debbache: Institutions administratives, op, cit, p 88.

3- Jean Rivero: droit administratif, Dalloz, Paris, 1980, p 319.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة الإدارية

لا تعد الرقابة الإدارية هدفا بحد ذاته و إنما هي وسيلة لتحقيق أهداف معينة، هذا و تختلف أهداف الوصاية الإدارية باختلاف الظروف السائدة في كل دولة، و لا نعني بالأهداف هنا الأهداف الخاصة بكل قرار من قرارات الوصاية، أي ركن الغاية⁽¹⁾ في القرار لكن المقصود بالأهداف معنى واسع يتعلق بما تحققه الوصاية الإدارية من نتائج. لقد أخضع المشرع الجزائري جهاز البلدية لنظام الرقابة الإدارية على غرار مختلف هياكل الدولة و مؤسساتها و أجهزتها الرسمية و إبتغى من وراء ذلك تحقيق جملة من الأهداف يمكن إجمالها فيما يلي:

الفقرة الأولى: الأهداف السياسية و الإدارية للرقابة: تتلخص فيما يلي:

أولا: المحافظة على وحدة الدولة:

فإذا كان إستقلال المجالس المحلية في ممارسة إختصاصاتها هو أحد أركان و مقومات الهيئات اللامركزية الإقليمية، إلا أن ذلك لا يعني الإستقلال المطلق ووجود دويلات و لو من الناحية الإدارية داخل الدولة، لذا فإن بسط السلطة المركزية لرقابتها على هذه الهيئات يؤدي إلى صيانة و حماية وحدة الدولة إداريا و قانونيا⁽²⁾ ، و هذا ما يؤدي بطبيعة الحال

1- أنظر حول ركن الغاية في القرار الإداري:

- د. بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة 01، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2007، ص 165.

- د. عوابدي عمار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، الطبعة 05، الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، 2009، ص 77-78.

- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 230.

- أمزيان كريمة: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2010-2011، ص 03.

2- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 6.

إلى الحيلولة دون تفتتها أو تفككها⁽¹⁾.

ثانيا: الإلتزام بالسياسية العامة للدولة :

إذ لا بد أن تعمل الوحدات المحلية في إطار السياسة العامة للدولة بإعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري للدولة⁽²⁾.

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

إذ تستهدف الرقابة الإدارية الوصائية على الهيئات والسلطات الإدارية اللامركزية ضمان الحفاظ على إقامة وتحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية القومية و بين المصالح العامة الجهوية و المحلية⁽³⁾ ، هذا وينبغي الإشارة أنه في حال وجود تعارض بين المصالح المحلية و المصلحة الوطنية فإنه يتم تفضيل المصالح الوطنية ذات الأهمية الحيوية على المصالح المحلية⁽⁴⁾.

-
- 1- د. هاني علي الطهراوي: قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة 01، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2004، ص 143.
- د. الخلايلة محمد علي: الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا و فرنسا و مصر، دراسة تحليلية مقارنة ، الطبعة 01 ، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009، ص 113.
- د. علي خطار شنتاوي: المرجع السابق، ص 227.
- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 01، الأردن، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2003، ص 92.
- Jean Rivero, op, cit, p 232.
- 2- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 136.
- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 24.
- Charles Debbache : Institutions administratives, op, cit, p 73.
- 3- د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة 05، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008، ص 243.
- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 03.
- 4- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص 254.

رابعاً: حماية حقوق و حريات الأفراد:

إن تقرير الحقوق والحريات العامة للأفراد يكون دون جدوى إذا لم توفر لها الضمانات التي تصونها من الإعتداء عليها.

تعمل الهيئات المحلية على تقديم الخدمات للمواطنين و قد تعتدي على الحقوق و الحريات بإصدار لوائح ضبط إداري تحد من الحريات أو الحقوق⁽¹⁾، تعتبر لوائح الضبط أخطر أنواع اللوائح لأنها تقيد الحريات العامة و تتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها مثال لوائح تنظيم المرور و لوائح تنظيم نشاط المحال العمومية و مراقبة الأغذية ، و يشترط في لوائح الضبط عدم مخالفتها للقواعد القانونية من الناحية الشكلية و الموضوعية⁽²⁾ و أن تتضمن قواعد عامة و مجردة و العمل على تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة لأنها تمس الحريات العامة، فتتدخل السلطة المركزية بواسطة الرقابة لتتأكد من مدى مشروعية هذه الأعمال و عدم مساسها بحقوق و حريات المواطنين، و من ثم تعمل على حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية على المستوى المحلي⁽³⁾.

خامساً: ضمان حسن سير المرافق العامة :

فللرقابة الإدارية دورا بارزا في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام و إطراد وتحقيق مشروعية و ملاءمة العمل الإداري، الأمر الذي يجعلها من أهم الوسائل التي من شأنها ضمان تنفيذ القوانين و الأنظمة و الإلتزامات الوظيفية على أحسن وجه من قبل عمال الإدارة العامة المركزية و الهيئات المحلية⁽⁴⁾.

-
- 1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 285.
 - د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية، القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 314.
 - 2- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 386.
 - 3- مزباني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 254-255.
 - 4- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 4-5.
 - صافي عبد الله: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2009، ص 155.

لهذا و بفضل الرقابة الإدارية الممارسة على البلدية كوحدة محلية، أمكن تحقيق تلبية حاجات الجمهور و تقديم الخدمات بصفة مستمرة و دائمة كما تعمل على التنسيق بين عمل السلطة المركزية وجهاز البلدية⁽¹⁾.

سادسا: حماية المصلحة العامة:

إذ تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المصلحة العامة⁽²⁾ و تتمثل في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية و مصلحة كافة المواطنين.

أ- **مصلحة الدولة:** إن حماية مصلحة الدولة تعد السبب الأساسي لوجود الرقابة الإدارية، فإن صيانة الدولة المركزية و تعزيز هيبتها كشخصية معنوية و إيقاف كل حالة تجاوز وتدخل بمصالح و أهداف الدولة الوطنية من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية و الإدارية و المالية⁽³⁾.

1- Said Ben Aissa: l'aide de l'état aux collectivités locales, O.P.U, Alger, 1983, p 40-41.

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

- Zouaimia Rachid: droit administratif, Berti éditions, Alger, 2009, p 100.

- د. عوايدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 3-4.
- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، 2011، ص 41.

- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، مقال منشور بمجلة الإدارة العامة الصادرة عن معهد الإدارة العامة بالرياض، العدد 72، 1991، ص 52.

- د. علي خطار شنتاوي: المرجع السابق، ص 227.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 24.

- Jacques Dambour, op, cit, p 353.

- لوصيف نوال: فعالية تعديل قانون الإجراءات المدنية بين التظلم و الصلح، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2006-2007، ص 51.

3- أ. مزياني فريدة: مبادئ القانون الإداري الجزائري، (د. ط)، باتنة، الجزائر، مطبعة قرفي، 2001، ص 136.

- مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 45.

ب- حماية المصلحة المحلية : كما تستهدف الرقابة الإدارية تحقيق غاية على درجة عالية من الأهمية تتمثل في حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يحقق و يضمن حماية مصالح سكان الوحدة نفسها، خصوصا حينما تسيئ الهيئات اللامركزية إدارة المهام الموكولة إليها، أو حينما لا تقوم بواجباتها خير قيام، أو حينما لا يتوافر عنصر الحيطة و النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات، هكذا تبرر مصالح سكان الوحدة المحلية وجود رقابة تمارس على أعمال و أعضاء الهيئات اللامركزية للحيلولة دون تنفيذ مشروعات و أعمال باهظة التكاليف دون داع و دون جدوى إقتصادية تبررها⁽¹⁾.

ج - حماية مصلحة المواطنين: الدولة مسؤولة عن حماية كافة مواطنيها في مواجهة القصورالضار والانحراف أوالتعسف الذي يجافي مبادئ المساواة والحيطة والإنصاف الذي قد يصدر من جانب الجماعات المحلية، فمن خلال هذه الرقابة تتمكن السلطة المركزية من تأمين أدنى حد من الخدمات التي تؤديها المجالس المحلية على صعيد الدولة⁽²⁾.

سابعا: إنشاء إدارة جيدة:

إذ تهدف الرقابة إلى إنشاء إدارة جيدة، كما أن هذه الرقابة مفيدة لأن السلطات اللامركزية قد تنقصها الصلاحية و الخبرة الضروريتين أو يبدو منها إهمال أو تحيز⁽³⁾.

1- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 228.

2- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 138.

- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 46.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 113.

- د. علي خطار شنطاوي: المرجع نفسه، ص 228.

- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، 2005، ص 111.

3- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 137.

- جورج قودال بيار دلفوقيه، ترجمة منصور القاضي: القانون الإداري، الطبعة 01، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 2001، ص 205.

و لهذا تتدخل السلطات الإدارية المركزية للمساعدة و المساهمة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن مهمة الإضطلاع بتقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: الأهداف المالية للرقابة :

إن إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية هو نتيجة طبيعية لمنح هذه الهيئات الشخصية المعنوية، فالنتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية هو إستقلال هذه الشخصية بدمتها المالية عن السلطة المركزية.

لقد إعترف المشرع الجزائري للبلدية بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي بموجب المادة 01 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية والتي جاء فيها: " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة..."

لكن هذا الإستقلال المالي غير مطلق لأنه يخضع للرقابة، و عليه يمكن إجمال الأهداف المالية للرقابة فيما يلي:

أولاً: مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية :

مما لا شك فيه أن عدم خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة قد يؤدي إلى الإسراف في الإنفاق المحلي، و تبديد الأموال المحلية في أعمال و مشروعات لا تخدم سكان الوحدة المحلية⁽²⁾؛ لذا تهدف الرقابة الإدارية إلى التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة⁽³⁾.

ثانياً: تقديم الإعانات المالية و مراقبة كيفية إنفاقها:

لكل وحدة محلية مواردها المالية، وتتفاوت الهيئات المحلية في مركزها المالي، منها من

1- د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 244.

2- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 229.

3- د. حسين عبد العال محمد: المرجع السابق، ص 96.

- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 26.

تتوافر لديها موارد مالية ومنها من تتوافر على موارد محدودة، و هذا الأمر ينعكس على الخدمات التي تؤديها، فتتدخل السلطة المركزية لتحقيق المساواة بمساعدة الهيئات الفقيرة أو التي مواردها محدودة بتقديم الإرشادات أو المساعدات المالية لسد العجز في الميزانية، إذ تعتمد الهيئات المحلية في الكثير من الحالات على الإعانات التي تقدمها الدولة⁽¹⁾، وبالمقابل تتدخل السلطة المركزية لرقابة كيفية إنفاق هذه الأموال، حيث تملك الإمكانات اللازمة التي تمكنها من توجيه السلطات المحلية و التأثير فيها و ضبط التجاوزات⁽²⁾.

الفقرة الثالثة: دور الرقابة في بيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية:

مبدأ الشرعية يقتضي إحترام الدولة للقانون⁽³⁾ ولما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها و تعميمها و بسطها على الوحدات المحلية، وبإعتبار البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وهي مكان ممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي⁽⁴⁾ و يجب بالضرورة إخضاع أعمال وأعضاء و جهاز البلدية إلى رقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة طبقا للقانون و وفقا لإجراءات مبينة⁽⁵⁾.

- 1- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 27، 2011، ص 74.
- Ahmed Mahiou: les collectivités locales en Algèrie, O.P.U, Alger, p 286-287.
- 2- مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 258.
- 3- د. بوضياف عمار: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، الطبعة 01، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2009، ص 07 وما بعدها.
- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، (د. ط)، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2009، ص 08 وما بعدها.
- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 137.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 59.
- Jean Rivero, op, cit, p 86.
- 4- Marie-Christine Rouault: droit administratif, Paris, 2007, p 41.
- 5- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب، المقال السابق، ص 10.
- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 23.

لذا و لتكريس مفهوم دولة القانون و دولة المؤسسات و يجب أن يخضع جهاز البلدية لرقابة وصائية، و هو ما تم تكريسه في القانون الجزائري بموجب القانون رقم 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق ل 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية المعدل والمتمم سنة 2005 بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005⁽¹⁾، و القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011⁽²⁾.

تعتبر الرقابة الإدارية رقابة مشروعية و يقصد بذلك أن يحدد نطاقها و أهدافها و وسائلها و إجراءاتها و السلطات الإدارية المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات و القوانين المنشئة و المنظمة للهيئات و الوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية.

تهدف الرقابة الإدارية إلى تحقيق عدة أهداف كما سبق ذكره كما تستهدف تحقيق غاية على درجة عالية تتمثل في ضمان إحترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها إذ يجب عليها إحترام القانون⁽³⁾. و تعد تصرفات الإدارة القانونية و أعمالها المادية مشروعة إذا لم تكن مخالفة لأي نص قانوني مهما كانت مرتبته في السلم أو الهرم القانوني.

1- د. بوضيف عمار: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي الصادرة عن كلية الحقوق جامعة بسكرة، الجزائر، العدد 06، ص 17.

2- الجريدة الرسمية عدد: 37.

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

- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 26.

- د. أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، الطبعة 03، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 189.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 41.

- د. سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة 02، القاهرة، دار الفكر العربي، 1987، ص 06.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 135.

فيجب أن تستند الإدارة في تصرفاتها لهذه القواعد فإذا ما خالفت ذلك إستوجبت الحاجة البحث في مشروعية ما أصدرته الإدارة من قرارات بالبحث في مدى إستيفائها لكافة الأركان القانونية، و مدى إلتزامها بالقواعد القانونية الموضوعية و الإجرائية. و تجدر الإشارة أن دور الرقابة في مدى إلتزام الإدارة بالقانون لا يقتصر فقط على ما تصدره الإدارة من قرارات بل يمتد ليشمل ما تبرمه هذه الأخيرة من عقود، و ذلك بالبحث في مدى إلتزامها بالإجراءات التي حددها القانون إنطلاقاً من المراحل التمهيديّة لإبرام العقد ووصولاً إلى مرحلة التنفيذ⁽¹⁾.

وتطبيقاً لقاعدة " لا وصاية بدون نص" يجب أن تكون الرقابة الإدارية محددة على سبيل الحصر في القانون⁽²⁾، وتتمثل سلطات الرقابة الإدارية في كل من رئيس الجمهورية والوزراء كل في حدود إختصاص وزارته والولاية⁽³⁾.

وبناء عليه لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية كجهة وصاية إستعمال وسائل وإمتميازات غير تلك التي قررها النص القانوني، كما يجب على هذه الأخيرة إستخدام وسائل الرقابة الإدارية من أجل تحقيق أهداف الرقابة⁽⁴⁾ والتي تتلخص في تحقيق وحدة الدولة إدارياً وسياسياً وتكريس دولة القانون والمحافضة على الصالح العام⁽⁵⁾ كما سبق ذكره وتفصيله.

1- د. حسين عبد العال محمد: المرجع السابق، ص 99-100.

2- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 23.

3- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

4- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 135.

5- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 189.

- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب، المقال السابق، ص 11.

- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 136.

- د. سعيد الحكيم: المرجع السابق، ص 06.

- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، المقال السابق، ص 52.

ويجب التنويه أن الرقابة الإدارية هي رقابة إستثنائية⁽¹⁾ إذ لا يمكن ممارستها إلا إذا نص عليها القانون صراحة⁽²⁾، لأن إستقلال الوحدات المحلية هو الأصل والرقابة هي الإستثناء كما هو معلوم، ويجب أن تمارس هذه الرقابة في حدود القانون فلزاما على السلطة الإدارية المركزية إستخدام الوسائل وإتباع الإجراءات المنصوص عليها قانونا ويترتب على هذا القول عدة نتائج هي:

- 1- عدم التوسع في تفسير النص القانوني المنظم للرقابة.
- 2- لا يحق للسلطة الإدارية المركزية التدخل في شؤون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية.
- 3- لا يجوز للسلطة الإدارية المركزية أن تحل محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها، ولا يجوز لها أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها، فلها أن تصادق أو لا تصادق عليها دون التعديل فيها.
- 4- تسري القرارات والعقود الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة من تاريخ صدورها لا من تاريخ التصديق عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية⁽³⁾.

1- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 152.

- Charles Debbache: Institutions administratives, op, cit, p 73.

- Jean Rivero, op, cit, p 319.

- صالحى سهيلة : الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 40.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.

- د. بوضيف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 38.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 53.

- جورج قودال بيار دلفوقيه، ترجمة منصور القاضي: المرجع السابق، ص 304.

3- أ. مزيايى فريدة : المرجع السابق، ص 136.

الفرع الثالث

طرق تحريك الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية تمارسها الإدارة على نفسها ولهذا تسمى الرقابة الذاتية، وهي إما أن تتحرك بصورة تلقائية من جانب الإدارة ذاتها، أو بناء على تظلم يقدم للإدارة من الأفراد ذوي المصلحة⁽¹⁾.

الفقرة الأولى: الرقابة التلقائية:

تتحقق وتتعد الرقابة الإدارية الذاتية تلقائيا بتدخل الجهة أو السلطة الإدارية من تلقاء نفسها لممارسة سلطات وقدرات الرقابة التي منحها إياها القانون أو اللوائح الإدارية ومقتضيات الواقع الإداري لتصحيح أو تعديل أو تلغي أو تسحب أعمالها الإدارية غير المشروعة، أو لتجيز وتصادق على الأعمال الإدارية المشروعة، أو لتأدب وترقي أو تنقل أعمال الدولة حسبما تصل إليه نتيجة وسائل وصور الرقابة الإدارية المقررة. والرقابة الإدارية الذاتية التي تقوم وتتحرك بهذه الطريقة الذاتية التلقائية تجعل سلطة الإدارة العامة في القيام بهذه الرقابة سلطة تقديرية⁽²⁾ حيث تتمتع السلطات الإدارية

1- د. سعيد الحكيم: المرجع السابق، ص 262.

- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، 1986، ص 23.
- قاضي أنيس فيصل: دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2009-2010، ص 82.

2- أنظر حول السلطة التقديرية للإدارة:

- د. بوضيف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 46-48.

- فريدة أبركان: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 01، 2003، ص 37.

- العربي زروق: التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة و مدى تأثير القضاء الجزائري بها، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 08، 2006، ص 117.

- أمزيان كريمة: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، المذكرة السابقة، ص 102.

- François Benoit: droit administratif français, Dalloz, Paris, 1969, p 807.

في القيام بها أو عدم القيام بها، وبالشكل الذي تراه ملائماً⁽¹⁾.
 قد يقوم بذلك نفس الموظف الذي قام بالتصرف، فيقوم بإلغاء أو تعديل أو إستبدال تصرفه
 إذا إكتشف عدم صحته، أو يقوم بذلك الرئيس الإداري لهذا الموظف إستناداً إلى سلطته
 الرئاسية التي يقررها له القانون في مواجهة رؤوسيه، فيكون له أن يلغي تصرف المرؤوس
 كلية أو الإكتفاء بتعديله جزئياً، أو الحل محلّه واتخاذ تصرف جديد بدلاً من
 التصرف الذي تبين له عدم مشروعيته أو عدم ملاءمته، وأخيراً قد تتم هذه الرقابة نتيجة
 تقارير يقدمها موظفون مختصون بالتفتيش على أعمال رجال الإدارة ويسمون غالباً
 بالمفتشين، وهم إما أن يكونوا ملحقين بذات الجهة الإدارية، أو تجمعهم جميعاً جهة إدارية
 مركزية واحدة يطلق عليها غالباً (ديوان المحاسبة) أو (الجهاز المركزي للمحاسبات)
 أو (الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة) أو (هيئة الرقابة الإدارية)⁽²⁾، ومثال ذلك أن يقوم
 رئيس المجلس الشعبي البلدي بفحص قراره الذي إتخذه فيما يخص منح رخصة البناء لأحد
 المواطنين، فإن رأى بأن هذا القرار الذي إتخذه في هذا الشأن غير شرعي عدل عنه وسحبه
 أو ألغاه، أو يقوم بفحص قرار ضبطي إتخذه في مجال المحافظة على السكنية العامة، أو
 فحص قرار إتخذه في مجال الصحة العامة، أو أمن الطرقات داخل إقليم البلدية، فإن تبين
 له أن هذه القرارات غير ملائمة أو أنها غير مشروعة يقوم بإلغائها⁽³⁾.

-
- 1- د. عوايدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 11-12.
- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 43.
- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 26.
- 2- د. جمال الدين سامي: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، (د. ط)، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003، ص 283-284.
- 3- صافي عبد الله: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، المذكرة السابقة، ص 156.

الفقرة الثانية: الرقابة بناء على تظلم:

وهو الوضع الغالب في إجراء الرقابة فلا تتحرك الرقابة في معظم الأحيان إلا بناء على تظلم إداري recours administrative يقدمه صاحب الشأن، و يحدد فيه ما يريده بصيغة واضحة دون غموض أو إبهام⁽¹⁾، وفي هذه الحالة تتولى الإدارة بنفسها مراجعة تصرفاتها الصادرة عنها، ومثال ذلك أن يتقدم مواطن إلى جهة الإدارة بطلب ترخيص للبناء أو لفتح محل تجاري، فتفرض جهة الإدارة طلبه صراحة أو ضمنا بعدم الرد؛ هنا يكون لصاحب المصلحة - مقدم الطلب أو من ينوب عنه - حق التظلم إلى جهة الإدارة التي تقوم بمراجعة تصرفها وتصحيحه إن كان يشوبه عيب من العيوب، والتظلم الإداري قد يقدمه صاحب المصلحة إلى الموظف نفسه مصدر التصرف أو إلى رئيسته⁽²⁾ أو إلى لجنة إدارية تختص قانونا بنظر التظلمات⁽³⁾، ولقد نظم المشرع الجزائري أحكام التظلم وحصرها في نوعين ولائي ورئاسي⁽⁴⁾.

1- Charles Debbache: contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975, p 342.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 43.
- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 285.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، (د. ط)، مصر، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2003، ص 229-231.
- أمزيان كريمة: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، المذكرة السابقة، ص 66.
- لوصيف نوال: فعالية تعديل قانون الإجراءات المدنية بين التظلم و الصلح، المذكرة السابقة، ص 06-07.
- 2- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 533.
- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع نفسه، ص 181.
- د. جمال الدين سامي: المرجع نفسه، ص 284.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 229.
- 3- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 230.
- 4- Ahmed Mahiou: cours d'institutions administratives, 3^{eme} édition, O.P.U, Alger, 1976, p 229.

أولاً: التظلم أو الطعن الإداري الولائي: recours gracieux:

التظلم أو الطعن الإداري الولائي، هو ذلك التظلم الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى ذات السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف أو العمل⁽¹⁾ بهدف إعادة النظر في هذا التصرف أو القرار من أجل تصحيحه أو سحبه أو إلغائه أو تعديله بما يحقق سلامته و مشروعيته و ملاءمته مع أحكام القانون من جهة، و مبادئ حسن سيرالمرافق العامة بإنتظام و إطراد، و قابلية المرفق العام للتغيير تبعاً للظروف، و تحقيق مبدأ المساواة في الإنتفاع بخدمات المرفق بين جميع الأفراد من جهة أخرى⁽²⁾.

ثانياً: التظلم أو الطعن الإداري الرئاسي:

هو التظلم أو الطعن الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى رئيس من صدر منه التصرف⁽³⁾ أو العمل محل التظلم، إذ يتولى الرئيس الإداري سحب هذا التصرف أو إلغائه أو تعديله وذلك تبعاً لما تخوله السلطة الرئاسية من سلطة الهيمنة على أعمال المرؤوس⁽⁴⁾.

1- Gustave Peiser: droit administratif gèneral, 20^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2000, p 46.

- Jean Waline: droit administratif, 22^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008, p 506.

- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 275.

- د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، (د. ط)، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص 32.

2- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 113-114.

- د. سعيد الحكيم: المرجع السابق، ص 263.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 44.

- أمزيان كريمة: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، المذكرة السابقة، ص 68.

3- Gustave Peiser, op, cit, p 46.

- Jean Waline, op, cit, p 504.

4- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 230.

- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 259-260.

- د. سعيد الحكيم: المرجع نفسه، ص 263.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع نفسه، ص 44.

- قاضي أنيس فيصل: دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 82.

ثالثا: التظلم أمام لجنة :

إضافة إلى النوعين السابقين من التظلمات الإدارية التظلم الولائي و التظلم الرئاسي قد ينشئ القانون لجان إدارية معينة تختص بالنظر في بعض التظلمات الإدارية، فيتقدم إليها أصحاب المصلحة بغية مراجعة التصرفات و القرارات الإدارية محل التظلم من أجل فحصها و تعديلها أو إلغائها أو سحبها بما يجعلها تتوافق و أحكام القانون و مبادئ حسن سير المرافق العامة و الوظيفة الإدارية⁽¹⁾.

إن طريق البت في التظلم عن طريق اللجان حسب رأي الأستاذ إبراهيم عبد العزيز شيحا أجدى من الطريقتين السابقتين ، فهو يمثل ضمانه أكثر فعالية في بحث صحة القرارات المتظلم منها، إضافة إلى أن هذه اللجان تتشكل من عناصر ذوي خبرة عالية و كفاءة متخصصة، فضلا عن تعدد الأعضاء فيها يؤدي إلى تعدد وجهات النظر، و هو ما لا يتوفر في حالتي البت في التظلم الولائي و التظلم الرئاسي⁽²⁾.

وللتظلمات الإدارية عدة مزايا سواء بالنسبة للأفراد أو للسلطات الإدارية، حيث أنها تعد أبسط وسيلة لفض النزاعات بين الأفراد و السلطات الإدارية بطريقة ودية، كما أنها تجنب أصحاب المصلحة و الشأن مشقة إتباع الإجراءات القضائية المعقدة و الطويلة للحصول على حقهم من الإدارة العامة بواسطة الدعاوى و الطعون القضائية، كما أن إجراء التظلم الإداري يعطي فرصة للسلطات الإدارية المعنية لتراجع أعمالها و تصرفاتها محل التظلم⁽³⁾ لكي تقوم بتعديلها أو إلغائها أو سحبها بما يجعلها تتوافق مع أحكام القانون.

1- د. عوابدي عمار: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (د. ط)، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص 370.

- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 285.

2- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 230 - 231.

3- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 23.

- قاضي أنيس فيصل: دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 82.

و التظلم إلى جهة الإدارة قد يكون إختياريا و قد يكون إلزاميا، و بالرجوع إلى المشرع الجزائري فقد جعل من إجراء التظلم شرط إجباري بموجب المادتين 169 و 275 من الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم⁽¹⁾، ليتراجع بعدها عن هذا الموقف و يجعل التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار جوازيا بموجب المادة 830 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

بالتعمن في نص هذه المادة نستنتج أن المشرع أجاز للمتضرر من القرار الإداري أن يقدم تظلما أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار ضمن الآجال الواردة في المادة 829 من نفس القانون، فالتظلم أمام الإدارة جاء على سبيل الجواز، بمعنى أن المتضرر من القرار الإداري، له حرية اللجوء إلى التظلم من عدمه، و هذا عكس ما كان سائدا في ظل القانون القديم، الذي كان لا يجيز اللجوء إلى الطعن القضائي إلا بعد المرور على التظلم الإداري⁽²⁾.

الفرع الرابع

خصائص الرقابة الإدارية

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

الفقرة الأولى: رقابة ذات طبيعة إدارية:

وهذا نظرا لصدورها عن جهة إدارية متخصصة - طبقا للمعيار الشكلي- و تتم ممارسة هذه الرقابة بموجب قرارات إدارية تصدر عن جهات الرقابة المتمثلة في السلطة التنفيذية للدولة (و خاصة الوزير)⁽³⁾، و تباشر الرقابة الإدارية من تلقاء نفس الإدارة أو بناء على

1- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 45.

- لوصيف نوال: فعالية تعديل قانون الإجراءات المدنية بين التظلم و الصلح، المذكرة السابقة، ص 08-10.

2- د. سنقوسة سائح: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد، (د. ط)، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص 1056.

3- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 119-120.

طلب من ذوي الشأن، و تخضع القرارات الصادرة عنها لكل أحكام القرارات الإدارية من حيث الأركان⁽¹⁾، كما تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض⁽²⁾.

الفقرة الثانية: الرقابة الإدارية رقابة إستثنائية:

تمتاز الرقابة الإدارية بأنها رقابة إستثنائية و ضيقة تباشر في حدود القانون، فهي لا تفترض و لا تمارس إلا إذا نص عليها المشرع صراحة⁽³⁾، و هذه الممارسة تتم في الحدود ووفقا للوسائل و الأساليب التي يقررها القانون⁽⁴⁾، و هذا خلافا للسلطة الرئاسية التي تفترض، فالأساس في نظام المركزية خضوع أعمال المرؤوسين للسلطة الرئاسية بينما الأساس في نظام اللامركزية هو الإستقلال وعدم خضوع أعمال هذه الهيئات للرقابة إلا إذا نص القانون على ذلك و في الحدود المبينة فيه⁽⁵⁾.

-
- 1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د. ط)، عنابة، الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع، دون سنة، ص 95.
- 2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.
- مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 46.
- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 138.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 115.
- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2009-2010، ص 77.
- 3- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.
- صالحى سهيلة: الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 40.
- 4- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع نفسه، ص 269-270.
- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 23.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.
- Charles Debbache: Institutions administratives, op, cit, p 73.
- Jean Rivero, op, cit, p 319.
- 5- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 152.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

وعلى إعتبار أن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية إذ تتمتع بالشخصية المعنوية⁽¹⁾ و بسلطة إتخاذ القرارات النهائية في حدود إختصاصاتها⁽²⁾، فلا يجوز للشخص اللامركزي أن يتنازل و لو جزئيا عن صلاحياته المقررة في القانون، كما لا يجوز للسلطة الإدارية المركزية ممارسة الرقابة الإدارية إلا إستنادا إلى نصوص قانونية صريحة⁽³⁾.

الفقرة الثالثة: إرتباط الرقابة الإدارية بوجود أشخاص لا مركزية:

تعتبر الرقابة الإدارية أحد أركان و مقومات نظام اللامركزية الإدارية، فهي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي وجودا و عدما، فكلما وجد شخص مستقل يتمتع بشخصية معنوية أعتبرت القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته قرارات وصائية، و هذا خلافا لوحدات الجهاز الإداري غير المستقلة و التي لا تتمتع بكيان ذاتي أي لم تمنح لها الشخصية المعنوية، فإن الرقابة التي تمارس عليها هي رقابة رئاسية⁽⁴⁾.

إن إرتباط الوصاية الإدارية بنظام اللامركزية يميز اللامركزية عن الفيدرالية (اللامركزية السياسية) من جهة، وعن عدم التركيز من جهة أخرى⁽⁵⁾.

لقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول أن الرقابة الإدارية تتناول المشروعية⁽⁶⁾ فقط دون

-
- 1- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 190.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 32 و ما بعدها.
 - د. بوضيف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 141 و ما بعدها.
 - Ahmed Mahiou: cours d' institutions administratives, op, cit, p 71.
 - 2- د. شيهوب مسعود: المرجع نفسه، ص 124.
 - 3- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 77.
 - أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 138.
 - 4- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 119-120.
 - 5- Benchikh-Lehocine Fatima: l'administration territoriale en Algérie, mémoire de magister, 1982, institue de droit et des sciences administratives, Constantine, p 139.
 - 6- Zahia Moussa : évaluation de la decentralisation territoriale en Algérie, (1967/ 1988), revue africaine de droit international comparè, vpt2, t4, n 02, 1992, p 399.

عنصر الملاءمة خلافا للسلطة الرئاسية حيث تنصب الرقابة الرئاسية على قرارات المرؤوس من ناحية المشروعية و الملاءمة⁽¹⁾، في حين يرى أغلب الفقهاء أن الرقابة الإدارية أو الوصاية تنصب على المشروعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على إحترام القوانين و التنظيمات الجاري العمل بها، كما تنصب أيضا على الملاءمة قصد التحقق من مدى ملاءمة وموافقة التصرفات الصادرة عن الهيئات اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة و ظروف الشخص الإداري ذاته أو الظروف الإدارية في الدولة بصفة عامة، لأنه قد يحدث أن تصدر تصرفات عن الأشخاص اللامركزية تكون صحيحة من الناحية القانونية و مستوفية لكامل الشروط الشكلية و الموضوعية إلا أنها غير ملائمة.

و أبرز مثال عن ذلك أنه قد يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء لا يبتغون إلا تحقيق مصالح شخصية أو يكونون من أصحاب الإتجاهات الغربية على المجتمع، و بطبيعة الحال سيكون لهؤلاء الأعضاء تأثيرا على صنع القرار، فتصدر مطابقة لأحكام القانون في مظهرها و لكنها في مضمونها و فحواها لا تتناسب و مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى و السياسة العامة للدولة، و هنا يأتي دور سلطات الوصاية حيث يمنح القانون لهذه الأخيرة الوسائل الكفيلة لوضع الأمور في نصابها باعتبارها مسؤولة عن ذلك أمام البرلمان أو رئيس الدولة حسب الأحوال⁽²⁾.

إضافة إلى هذين الإتجاهين برز جانب فقهي آخر يرى أن الرقابة الإدارية تتناول عنصر المشروعية والملاءمة معا، لكن لا تنظر الجهات الوصية في عنصر الملاءمة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو سادت ظروف إستثنائية معينة فرضت ذلك حقيقة وفعلا⁽³⁾.

1- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، (د. ط)، لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1997، ص 232.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 147.

2- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 121.

3- د. محمد باهي أبويونس: أحكام القانون الإداري، القسم العام، (د. ط)، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996، ص 326.

ومن بين الفقهاء من يفرق بين الصلاحيات المقيدة و الصلاحيات المتروكة للسلطة التقديرية للأشخاص اللامركزية، و بناء على ذلك يجوز لسلطة الوصاية ممارسة رقابة الملاءمة على القرارات التي تصدرها المجالس المحلية بصدد ممارستها لصلاحياتها التي تعود لسلطتها التقديرية، و ينكر عليها هذا الحق فيما يتعلق بالقرارات التي تصدرها وهي بصدد ممارستها لصلاحياتها المقيدة⁽¹⁾.

ورغم أن هذا الموضوع بقي محل خلاف فقهي بين مؤيد و معارض و ليس هناك موقف نهائي و واضح ، إلا أن وضعية المنتخب المحلي في الواقع الذي غالبا ما يفتقر لعناصر الخبرة و الدراية، إضافة إلى إندماجه في الحزبية السياسية و ما يترتب على ذلك من خضوعه في قراراته إلى آراء الحزب الذي ينتمي إليه أو لفئة معينة من الناخبين الأمر الذي يقتضي تدخل سلطة الوصاية من أجل الحرص و التأكد من أن أعضاء هذه المجالس يزاولون إختصاصاتهم بغية تحقيق مصالح الإقليم و ليس لتحقيق مصالح حزب معين أو طائفة معينة⁽²⁾.

ومن أبرز خصائص الوصاية الإدارية أيضا أنها لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر عنها بصفتها هيئة إدارية مستقلة، دون أن تمارس على أعمال هذه الهيئات عندما تقوم بتلك الأعمال بناء على تفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية⁽³⁾ ، كما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع للوصاية الإدارية بمناسبة ممارسته لإختصاصاته كمثل للسلطة المركزية أو ممثلا للدولة و مثال ذلك تولي رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة نشر القوانين و التنظيمات والسهر على تنفيذها داخل إقليم البلدية، كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة

1- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 121.
2- حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة 02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص 25.
3- د. عادل محمود حلمي: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة 01، مصر، دارالفكر العربي، 1973، ص 167.

- ضابط الحالة المدنية و تعود له مهمة إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية⁽¹⁾، و إنما يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة للسلطة الرئاسية للوالي.
- الفقرة الرابعة: الوصاية أو الرقابة الإدارية يجب أن توفق بين مبدئين أساسيين هما:**
- 1- إحترام مبدأ المشروعية :** من قبل الهيئات اللامركزية فيجب عليها ممارسة إختصاصاتها في حدود المشروعية⁽²⁾ بإحترام القوانين و التنظيمات المعمول بها، و بالمقابل تتولى سلطات الوصاية السهر على إحترام مبدأ المشروعية⁽³⁾ الذي يعد من أهم أهداف الرقابة الإدارية لأن السلطة المركزية مسؤولة بالمراقبة على عدم خرق القانون من قبل الهيئات المحلية.
- 2- يجب على سلطة الوصاية أن تحترم إستقلالية الهيئات المحلية بمعنى أن تمارس دورها الرقابي وفقا للإجراءات و الأساليب و الوسائل التي نص عليها القانون⁽⁴⁾.**
- و من المقرر أن الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية فإن لها حدود يجب ألا تتخطاها حتى لا تطغى على أركان اللامركزية الإدارية، و لهذا فإن قرارات هذه الرقابة تخضع لما تخضع له سائر القرارات الإدارية من أوجه الطعن سواء بواسطة الطعن الإداري أو عن طريق الطعن القضائي⁽⁵⁾.
- يميل البعض إلى إنتقاد إجراء النظم الإداري أيا كان نوعه ولائيا أو رئاسيا، لأن

1- كما نصت على ذلك المادة الأولى من الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فبراير المتضمن الحالة المدنية، و المادة 68 من قانون البلدية رقم 90-08 أنظر:

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 219.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 133.

2- أنظر المادة 140 من الدستور.

3- أنظر بخصوص ذلك:

- د. بوضياف عمار: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، المرجع السابق، ص 07 وما بعدها.

- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 08 وما بعدها.

4- Benchikh-Lehocine Fatima: l'administration territoriale en Algérie, op, cit, p 138.

5- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 32.

الإدارة في هذه الحالة تلعب دور الخصم و الحكم في نفس الوقت، لكن في حقيقة الأمر يجدر الإهتمام بالهدف المنشود و النتيجة المحققة من وراء تنفيذ هذا الإجراء و المتمثلة في حصول أصحاب المصلحة وذوو الشأن على حقهم بإتباع أبسط الإجراءات و خلال مدة زمنية محددة بغض النظر عن الجهة.

المطلب الثاني

تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن المفاهيم المشابهة

لقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية *la tutelle administrative* ، ويشتهر الأمر على العديد في إستخدام مصطلح الرقابة الإدارية الوصائية و ما شابهها من مفاهيم، لكن في حقيقة الأمر هناك إختلاف بينهم، نذكر من بين هذه المفاهيم: الوصاية المدنية (الفرع الأول) و السلطة الرئاسية (الفرع الثاني) و رقابة الإشراف الإداري (الفرع الثالث) و الرقابة القضائية (الفرع الرابع)، و هذا ما سنحاول شرحه من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول

التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلاً بين فقهاء القانون الإداري بين مؤيد لإستعمال هذا المصطلح و معارض و لكل إتجاه مبرراته⁽¹⁾.

الفقرة الأولى : الإتجاه المؤيد للإبقاء على إصطلاح الوصاية :

يرى أنصار هذا الإتجاه الإبقاء على إصطلاح الوصاية الإدارية للتعبير على الرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على الهيئات المحلية⁽²⁾ و حجتهم في ذلك أن

1-René Chapus: droit administratif général, tome 01, 9^{ème} édition, Montchrestien, E.j.A, Paris, 1996, p 361.

2- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 120.

- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، (د. ط)، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977، ص 14.

- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 142.

إصطلاح الرقابة الإدارية هو إصطلاح يشبه إصطلاح الرقابة الإدارية الذي يطلق على الرقابة على أعمال الإدارة و التي تكون على ثلاثة أنواع : الرقابة السياسية⁽¹⁾ و الرقابة الإدارية والرقابة القضائية ، فيقولون أن الأفضل ومنعا للإلتباس إطلاق إصطلاح الوصاية الإدارية و التي تختلف عن الوصاية في القانون المدني بأن أضيفت لها كلمة (الإدارية) فأصبحت الوصاية الإدارية⁽²⁾.

و من جهة أخرى يقول أنصار هذا الإتجاه أنه لا محل للتخوف من إمكانية حدوث الخلط بين الوصاية المدنية و الوصاية الإدارية⁽³⁾ و لا في إمكانية وجود تشابه بين إرادة القصر ناقصي الأهلية و إرادة الشخص المركزي بصفة عامة و الوحدات المحلية خاصة ، إذ لا يتصور أن يمنح المشرع الشخصية الاعتبارية لهذا الشخص و هو غير قادر على تسيير

-
- 1- لمزيد من المعلومات حول الرقابة السياسية، أنظر:
- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 270-281.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 226-227.
- د. علي خطار شنتاوي: المرجع السابق، ص 230-231.
- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 166.
- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 94.
- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 28-29.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 114.
- بوطيبيق فاتح: اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة (المسيلة، المطارقة، المعاضيد) للعهدين الانتخابيين 95/90 و 2002/97، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 129.
- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 85.
- 2- م.م فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مقال منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية الصادرة عن كلية القانون لجامعة الكوفة بالعراق، العدد 01، 2009، ص 115.
- 3- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 142.
- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 120.

شؤونه ورعاية مصالحه الخاصة، كما أن الغرض في كل من الوصايتين مختلف بإعتراف المعارضين أنفسهم⁽¹⁾ .

و يضيف هذا الجانب المؤيد للإبقاء على إصطلاح الوصاية إلى ما سبق أن الوصاية لفظ مختصر درج الفقه على إستعماله على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون أوسع من الوصاية و قد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية.

و في الأخير فإن القانون الإداري قد إستعار العديد من مصطلحات القانون الخاص وأصبحت لها معاني مغايرة، مثل العقود الادارية و الملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية و كذلك الأمر بالنسبة لمصطلح الوصاية الذي فرض نفسه في المجال الإداري حيث درج إستعماله في الكثير من الأنظمة الحديثة للدلالة و التعبير على طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية للدولة و الأشخاص القانونية العامة اللامركزية⁽²⁾ .

الفقرة الثانية : الإتجاه المعارض للإبقاء على إصطلاح الوصاية :

بينما يذهب أنصار الإتجاه الثاني إلى معارضة إستعمال مصطلح الوصاية الإدارية للتعبير عن الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على الهيئات اللامركزية الإدارية⁽³⁾ وطالبوا إستبداله بعبارة "الرقابة الإدارية" لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية ، و الوصاية الإدارية و إلى الإعتقاد بأن المؤسسات اللامركزية و على وجه الخصوص الجماعات المحلية مثل القاصر أو عديم الأهلية في مفهوم القانون المدني⁽⁴⁾.

1- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 142.

2- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 97-98.

3- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 114.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، (د. ط)، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2008، ص 61.

- Jean Rivero, op, cit, p 323.

4- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة نفسها ، ص 97-98.

و يضيف هذا الإتجاه أن الوصاية هو نظام من أنظمة القانون الخاص و العلاقة بين السلطات المركزية و الهيئات المحلية تختلف في جوهرها عن علاقة الوصي بالموصى له المألوفة في القانون الخاص⁽¹⁾.

من خلال ما سبق ذكره و بتدقيق الملاحظة نستشف أن الفرق شاسع بين فكري الوصاية المدنية و الوصاية الإدارية كما هو معلوم و سنبرز أهم نقاط الإختلاف فيما يلي:

1- أن نظام الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية⁽²⁾، خلافا للوصاية الإدارية فلم يتم تقريرها نظرا إلى نقص أهلية الشخص اللامركزي لأن هذا الأخير يتمتع بوجود قانوني مستقل عن الشخص المعنوي الأم و هي الدولة⁽³⁾ و هذا ما نصت عليه المادة 49 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 ديسمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم بالقانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005⁽⁴⁾ حيث جاء فيها:

" الأشخاص الاعتبارية هي: - الدولة ، الولاية ، البلدية " .

هذا الإستقلال يمكنها من تسيير شؤونها دون الرجوع للسلطة المركزية، وقررت هذه الوصاية لحماية المصالح العامة وللتنسيق بين عمل السلطة المركزية والهيئات المحلية⁽⁵⁾.

2- طبقا لمفهوم الوصاية في المجال المدني يتولى الوصي مباشرة التصرفات، وتنتج

1- م.م فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، المقال السابق، ص 124.

2- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 61.

- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، المقال السابق، ص 52.

3- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 142.

4- الجريدة الرسمية عدد: 44.

5- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر- تونس- المغرب، المقال السابق، ص 11.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 53.

- د. هاني علي الطهراوي: المرجع نفسه، ص 142.

آثارها القانونية إذا تمت في حدود 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 نلاحظ شخصين قاصر ووصي عليه، بينما في المجال الإداري فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين يملك كل واحد منهما سلطة التصرف بإسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون، فلا يتصرف شخص بإسم ولمصلحة شخص آخر⁽¹⁾.

3- الوصاية في القانون الخاص تقوم على فكرة الإنابة فالوصي هو الذي يبرم التصرفات القانونية لحساب ناقص الأهلية فهو نائب قانوني عنه، أما الوصاية الإدارية فلا إنابة فيها⁽²⁾

4- التصرفات الناشئة في نظام الوصاية المدنية تهدف إلى حماية مال القاصر وهو مال خاص، بينما الوصاية الإدارية تهدف إلى حماية المصلحة العامة من إنحرافات الهيئات اللامركزية كما تهدف إلى حماية المال العام⁽³⁾؛ ونرى إزاء هذا الاختلاف بشأن إصطلاح الوصاية الإدارية إستعمال مصطلح الرقابة الإدارية للتعبير عن العلاقة بين السلطة المركزية و الوحدات المحلية.

الفرع الثاني

التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و السلطة الرئاسية

من المعلوم أن السلطة الرئاسية هي أحد الأركان الأساسية للمركزية الإدارية⁽⁴⁾، وتعني

-
- 1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 37.
 - د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 42.
 - 2- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 53.
 - 3- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 178-179.
 - أ. بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، (د. ط)، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، 2010، ص 97-98.
 - 4- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 27.
 - د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 177.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 61.

سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، حيث يتمتع الموظف الأعلى أو الرئيس بسلطات معينة إتجاه الموظفين أنفسهم الأدنى منه (المرؤوس) و إتجاه أعمالهم، مما يترتب عليه وجود المرؤوس في علاقة تبعية إتجاه الرئيس⁽¹⁾. فيكون للرئيس الإداري سلطة إصدار الأوامر⁽²⁾ أو التعليمات وسلطة التعقيب على تصرفاتهم التي تتجلى في عدة صور أبرزها: التصديق، التعديل، الإلغاء، و الحلول⁽³⁾.

هذا و إذا كانت السلطة الرئاسية تتفق مع الرقابة أو الوصاية الإدارية في بعض الجوانب إلا أنه هناك إختلافات جوهرية بينهما و هذا ما سنتطرق إليه تبعا:

الفقرة الأولى: تداخل الوصاية الإدارية مع السلطة الرئاسية:

أولا: التداخل العضوي :

نجد أن كل من الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية تباشرها سلطة إدارية عليا إزاء سلطة أدنى منها درجة، فمهما إختلفت و تعددت أساليب و أشكال الرقابة الإدارية في نطاق الجهاز الإداري للدولة سواء كان مركزي أو لا مركزي فهي في الأخير تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة، تمارس رقابتها و إشرافها على أعضاء و أعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا، كما تمارس هذه السلطة نفس الرقابة و الإشراف على الهيئات اللامركزية و أعمالها؛ لكن تجدر الإشارة أن هذا التداخل العضوي لا يعني أن العلاقة القائمة بين السلطة المركزية و الجهات المشمولة بالوصاية هي نفسها العلاقة

1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 47-48.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 105.

- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 26-27.

- أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 115.

- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 136-137.

- قاضي أنيس فيصل: دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 82.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 38.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 24.

3- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 475-490.

التي تربط السلطة المركزية بالجهات الخاضعة لسلطتها الرئاسية، لأن الفرق بينهما بين وواضح، و بناءا عليه فإن المقصود بالتداخل العضوي أنه يشكل إحدى الصور التي تتفق فيها السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية وهي كونها في بعض الأحيان يمارسان من نفس الجهة وهي السلطة المركزية⁽¹⁾.

ثانيا: التداخل في المظاهر :

إضافة إلى تداخل الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية من الجانب العضوي، يلاحظ تداخل الفكرتين أيضا من حيث المظاهر و الوسائل المستخدمة لممارسة الوصايتين إلى حد يصعب فيه التفرقة والفصل بين مظاهر ووسائل الرقابتين خاصة من الناحية العملية، ويتجلى هذا في عدة نقاط نذكر منها: سلطة التعيين، وسلطة الحل، و سلطة التصديق، وسلطة الإلغاء أو السحب⁽²⁾، و هذا ما سيأتي شرحه فيما يلي:

1- سلطة التعيين: تعد سلطة التعيين⁽³⁾ من بين المظاهر التي تتداخل فيها كل من الرقابة الإدارية الوصائية و السلطة الرئاسية و إن كانت تختلف من حيث مداها في الرقابتين؛ فسلطة التعيين كما تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات و المصالح التابعة لها، إذ تخول النصوص للرئيس الإداري جملة من السلطات على أشخاص مرؤوسيه من بينها سلطة التعيين أي تحديده في مركزه الوظيفي، وهذه السلطة يمارسها الرئيس طبقا للقواعد و الإجراءات المحددة ووفقا للشروط اللازمة للتوظيف⁽⁴⁾، تمارس أيضا هذه السلطة بالنسبة لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية

1- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 100.

2- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، المقال السابق، ص 50.

3- تجدر الإشارة أن هناك جانب من الفقه يرى أن سلطة التعيين لا تعتبر من مظاهر الوصاية الإدارية لأنه يتعارض مع نظام اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوعا من الإستقلالية و لهذا تعتبر من سلطة الإشراف الإداري، أنظر:

- Ahmed Mahiou : cours d'institutions administratives, op, cit, p 76.

4- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 48.

كما هو الحال في بعض الأنظمة المحلية⁽¹⁾.

2- سلطة الحلول : تعتبر سلطة الحلول من بين المظاهر التي تلتقي فيها الرقابة الإدارية و الرقابة الرئاسية، و إذا كانت تمارس في الرقابة الرئاسية بحكم ما للرئيس من هيمنة على المرؤوس و أعماله أي من غير الحاجة إلى وجود نص قانوني يقررها، خلافا لذلك فسلطة الحلول التي تمارسها جهة الوصاية يجب أن ينص القانون على ذلك⁽²⁾.

3- سلطة التصديق و الإلغاء: حيث تملك كل من جهة الوصاية و السلطة الرئاسية، حق التصديق⁽³⁾ على قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالوصاية و الحق في إلغائها⁽⁴⁾. هذه هي بعض الجوانب التي تتوافق فيها كل من السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية و إن كانت هناك فروق طفيفة من حيث ممارستها تفرضها طبيعة النظام اللامركزي.

الفقرة الثانية: أهم الفروق بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية:

أولاً: من حيث الماهية :

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة من الإختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع؛ و لا تعتبر السلطة الرئاسية إمتيازاً أوحقاً مطلقاً للرئيس الإداري، بل هي إختصاص يمنحه القانون من أجل حماية المصلحة العامة و ضمان حسن سير المرافق العامة⁽⁵⁾.

و تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد رسخ فكرة السلطة الرئاسية عبر نصوص قانونية مختلفة، من ذلك المادة 16 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة، و المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل

1- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 101.

2- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 108.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 25.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 106.

4- Zouaimia Rachid, op, cit, 106.

- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة نفسها ، ص 101.

5- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع نفسه، ص 15-18.

1978، و المواد 26-28 و غيرها من المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985⁽¹⁾، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، و المواد 16-32 من المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية، و أخيرا المواد 24-40-44... من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006⁽²⁾ المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽³⁾.

أو بمعنى مختصر السلطة الرئاسية هي سلطة إستعمال الأمر و النهي من قبل الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة و الخضوع و تبعية الموظف المرؤوس للرئيس الإداري المباشر⁽⁴⁾؛ أما الرقابة الوصائية الإدارية فهي مجموعة السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية، للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة⁽⁵⁾، كما تستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة.

ثانيا: من حيث أداة ممارسة الرقابة:

إن رقابة الجهة الوصية يجب أن تكون مقننة أي نص عليها القانون صراحة، فلا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون وحدد عناصرها و أدواتها القانونية⁽⁶⁾

1- الجريدة الرسمية العدد: 13.

2- الجريدة الرسمية العدد: 46.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 15-18، وأنظر كذلك:

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 115.

- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 98.

4- أ. مزياني فريدة: المرجع نفسه، ص 115.

5- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 3-4.

- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، المقال السابق، ص 52.

- Jacques Dambour, op, cit, p 353.

6- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

" فلا وصاية إلا بنص"⁽¹⁾.

هذا خلافا لما هو جاري به العمل في السلطة الرئاسية فلا تحتاج ممارستها إلى وجود نص قانوني يقرها فهي تمارس تلقائيا لأنها من موجبات النظام المركزي⁽²⁾.

ثالثا: من حيث طبيعة الرقابة:

الرقابة الرئاسية هي رقابة معقدة تحكمها آليات مختلفة قانونية وتنظيمية إذ تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله لإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه بغرض تنفيذها كما أنه يراقب هذا التنفيذ؛ أما الرقابة الإدارية الوصائية تمتاز بالبساطة من حيث الإجراءات و الممارسة وهي من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها و توجيهاتها بحكم إستقلالية البلدية⁽³⁾.

رابعا: من حيث الطعن:

ينعدم الطعن في الرقابة الرئاسية فلا يجوز للمرؤوس الطعن في قرارات رئيسه، لأنه من غير المنطقي أن نعترف للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر و التوجيهات

-
- 1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.
- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 38.
- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 43.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 53.
- جورج قودال بيار دلقوقيه، ترجمة منصور القاضي: المرجع السابق، ص 304.
- 2- د. بوضياف عمار : الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 179.
- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع نفسه، ص 43.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 105.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع نفسه، ص 54.
- أ. مزباني فريدة : المرجع السابق، ص 147.
- جورج قودال بيار دلقوقيه، ترجمة منصور القاضي: المرجع نفسه، ص 304.
- Lahcene Seriak : l'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG, Algérie, 1998, p 103-104.
- Jean Rivero, op, cit, p 319.
- 3- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 38.
- صافي عبد الله: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، المذكرة السابقة، ص 56.

للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء المرؤوسين حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم أمام السلطة القضائية، بعكس الحال في الرقابة الإدارية حيث يمكن للهيئة المحلية أن تطعن أمام القضاء في قرارات الهيئة التي تباشر الوصاية الإدارية عليها⁽¹⁾.

خامسا: من حيث الهدف:

تهدف السلطة الرئاسية إلى حسن سير العمل الإداري⁽²⁾، و إحترام مبدأ المشروعية⁽³⁾ من خلال ضمان مطابقة قرارات المرؤوسين للقانون و إلتزامهم بحدود السلطات الممنوحة لهم، و تنفيذ المهام الموكولة إليهم.

في حين تهدف الوصاية الإدارية إلى كفالة إحترام مبدأ المشروعية، و تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة الدولة و مصلحة الهيئات المحلية و المواطنين⁽⁴⁾.

سادسا: من حيث قواعد المسؤولية :

من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه لأنه هو مصدر القرار وله حق الرقابة و الإشراف و التوجيه، و خلاف ذلك لا تتحمل سلطة الوصاية

-
- 1- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 67-68.
 - د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 44.
 - د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 38.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 78.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.
 - جورج قودال بيار دلفوقيه، ترجمة منصور القاضي: المرجع السابق، ص 305.
 - 2- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 54.
 - 3- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 139.
 - 4- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة (لأسس و مبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر) ، (د. ط)، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003، ص 157.
 - د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع نفسه، ص 19.
 - د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع نفسه، ص 139.

أية مسؤولية بخصوص الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية⁽¹⁾.

سابعاً: من حيث مدى الرقابة :

إذ أن الرقابة الرئاسية رقابة شاملة وعامة⁽²⁾، فيمارس الرئيس الإداري كل مظاهر السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس وعلى أعماله بتوجيه وإصدار الأوامر والتعليمات، بالإضافة إلى رقابة تصرفاته و التعقيب عليها⁽³⁾.

أما الرقابة الإدارية فهي رقابة إستثنائية تمارس في الحدود التي وضعها القانون، و تتمثل في الرقابة على الأعضاء و الرقابة على الأعمال⁽⁴⁾؛ إضافة إلى ما سبق ذكره تفتقر الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية من نواحي أخرى، ففي الحالات التي تخضع فيها أعمال الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة المركزية ليس لهذه الأخيرة تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية أو إستبدالها و كل ما تملكه هي أن توافق عليها أو ترفضها⁽⁵⁾.

-
- 1- د. بوضياف عمار : الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 180.
- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 78.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 54.
- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.
- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 23.
- صافي عبد الله: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، المذكرة السابقة، ص 56.
- 2- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، المقال السابق، ص 50.
- 3- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 19.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع نفسه، ص 139.
- 4- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99-100.
- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع نفسه، ص 45.
- أ. مزياي فريدة : المرجع السابق، ص 147.
- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، المقال نفسه، ص 52.
- 5- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 130.

ضف إلى ذلك أن مباشرة الرقابة الرئاسية يتم من داخل السلطة المركزية نفسها على المرؤوسين في الهيئات التابعة لها، في حين تمارس الوصاية الإدارية من جانب السلطة المركزية على هيئات مستقلة عنها.

و إذا كانت الرقابة الرئاسية تكون بين طرفين إثنين هما الرئيس الإداري من جهة والمرؤوسين من جهة أخرى و هم يتبعان شخصية معنوية واحدة هي الدولة، و يخضعان لنفس السلطة أي السلطة المركزية، فالأمر يختلف بالنسبة للوصاية الإدارية إذ تقع بين شخصين مستقلين هما شخصية الدولة و الشخص المعنوي اللامركزي، كما تكون بين سلطتين مختلفتين هما السلطة المركزية و السلطة اللامركزية⁽¹⁾.

و في الأخير إذا كانت الرقابة الرئاسية تنصب على قرارات المرؤوس من ناحية المشروعية و الملاءمة، فإن الرقابة الإدارية تتناول المشروعية فقط⁽²⁾، فالقاضي لا تعنيه مدى ملاءمة التصرف الذي قامت به جهة الإدارة من عدمه، بقدر ما يهتم بمدى مطابقة هذا التصرف لقواعد القانون.

الفرع الثالث

التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية ورقابة الإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية من عدة جوانب، إذ يقصد بالإشراف الإداري مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية و على أعمالها و لا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وإنما تهدف إلى حسن سيرالمرافق العامة وتنظيمها و تشمل تلك الإجراءات على التوجيه غيرالملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي⁽³⁾.

1- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 156.

- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 139.

2- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 147.

-- Zahia Moussa: évaluation de la décentralisation territoriale en Algérie, (1967/1988), op, cit, p 399.

3- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 99-100.

نستنتج من هذا التعريف مايلي:

- 1- ينصب الإشراف الإداري على الهيئات اللامركزية ذاتها و على أعمال هذه الهيئات.
 - 2- الغرض من الإشراف الإداري هو حسن سير المرافق العامة بإنتظام و إطراد ولا يستهدف حماية المصلحة العامة أو تحقيق وحدة القانون.
 - 3- رقابة الإشراف الإداري غير ملزمة إذ تتضمن توجيهات و آراء و نصائح.
 - 4- رقابة الإشراف الإداري لا تتقرر للسلطة المركزية بموجب نص قانوني أو لائحي وإنما هي مقرر لها بمقتضى حقوقها المترتبة على كونها هي المسؤولة على حسن سير المرافق العامة بإنتظام و إطراد، إذ لا يعقل ألا يكون للدولة سلطة على المرافق العامة التي تنشئها ومن ثم فإن الإشراف على هذه المرافق هو من مقتضيات مسؤولياتها .
- تختلف رقابة الإشراف الإداري عن الرقابة الإدارية الوصائية من حيث الأساس القانوني فلا تقوم على أساس قانوني كما هو الحال في الرقابة الإدارية، وكذلك من حيث الطبيعة فرقابة الإشراف الإداري هي رقابة غير ملزمة لا من حيث آثارها ولا من حيث أدواتها عكس الحال في الرقابة الإدارية الوصائية ، و من حيث الصور و الأشكال فصور الرقابة الإدارية تكون في صورة رقابة على الأشخاص أو على الأعمال أو على الهيئات⁽¹⁾ على خلاف رقابة الإشراف و التي تتجلى صورها فيما يلي:
- الزيارات الميدانية لأعضاء الجهات المركزية للوحدات المحلية.
 - إصدار الدوريات المتضمنة التوجيهات غير الملزمة.
 - الإجتماعات الدورية التي من خلالها يتم تبادل الآراء و الإنشغالات.
- و من حيث الأغراض التي تستهدفها فأهداف رقابة الإشراف هو إرساء مبدأ حسن سير المرافق العامة⁽²⁾.

1- Zouaimia Rachid, op, cit, p 100.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 167.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 222 ومابعدها.

2- أ. بو عمران عادل: المرجع السابق، ص 100-101.

و سنبرز أهم الإختلاف بين فكرتي الرقابة الإدارية ورقابة الإشراف الإداري من خلال عرض أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري.

الفقرة الأولى: سلطة إصدار دوريات و توجيهات غير ملزمة:

يحق للسلطة المركزية أن توجه نصائح و إرشادات و توجيهات بواسطة الدوريات والمنشورات أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية وذلك حتى في حالة عدم وجود نص قانوني يقرر هذا الإجراء، و بالمقابل فإن هذه التعليمات و التوجيهات ليس لها قوة إلزامية بل تعد من قبيل النصائح، و لا تشكل في حد ذاتها ضرر لأحد ، فالمنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها و بكيفية تسيير هذه المرافق فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، و من ثم فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا⁽¹⁾.

فسلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا يمكن إعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية و إدارة لا مركزية حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة، و من جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية و تقتضي إطاعتها من المرؤوس و العمل بمقتضاها و إلا شكل إمتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية⁽²⁾.

كما لا يمكن إعتبارها وصاية، لأن إستقلال الجماعات المحلية لا يبيح توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية فهذه الهيئات يفترض فيها بحكم اللامركزية نفسها، أنها تتمتع بقدر من الإستقلالية في التصرف تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية، فهذه السلطة ليست من الوصاية و ليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره، ومادامت كذلك لا يكون لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية و تبقى قيمتها إستشارية بحتة وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أولا تأخذ وقرارها بعد ذلك صحيح و لكن هذا القرار قد

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 153.

2- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 232.

يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها⁽¹⁾.
الفقرة الثانية: سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني أو لائحي:
 من بين أهم المبادئ و القواعد و الأسس التي تستند إليها الرقابة أو الوصاية الإدارية أنه " لا وصاية إلا بنص "⁽²⁾ خلافا لرقابة الإشراف الإداري فهي لا تقوم على أساس قانوني إنما يتم العمل بموجبها إنطلاقاً من مقتضيات مبدأ حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد و إنطلاقاً من المسؤوليات المتعلقة على عاتق الجهات المركزية و المتصلة بذلك المبدأ⁽³⁾.
 و تطبيقاً لقاعدة " لا وصاية إلا بنص " فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالوصاية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون⁽⁴⁾، كما أن وسائل الوصاية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة و المنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الإجراءات المحددة في القانون⁽⁵⁾، فالوالي مثلاً لا يتدخل في

1- د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص 324.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.

- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب، المقال السابق، ص 10.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 43.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 53.

- جورج قودال بيار د لقوقيه، ترجمة منصور القاضي: المرجع السابق، ص 304.

3- أ. بوعمارن عادل: المرجع السابق، ص 100.

4- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

5- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع نفسه، ص 269.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

شؤون البلدية بممارسة الوصاية و الرقابة عليها إلا طبقا لقانون البلدية ووفقا للإجراءات المنصوص عليها⁽¹⁾.

طبقا لما سبق ذكره يجب أن يحدد النص المقرر للوصاية الوسائل التي تستعملها السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات، فإن حدث أن صدر قانون أو لائحة تمنح السلطة العليا حق الرقابة على هيئة لامركزية دون أن يحدد الأعمال أو الوسائل التي يجوز لهذه السلطة إستخدامها و إكتفى بتحديد الغرض من الرقابة فهل تعد هذه الرقابة رقابة وصائية؟ وبناء على ما سبق يرى جانب من الفقه أن مثل هذه النصوص القانونية التي تنص على تلك الرقابة لا تخول للسلطات الإدارية المركزية أي حق إتجاه الهيئات اللامركزية، فهي لا تعد رقابة وصائية، فلا يمكن للسلطات الإدارية المركزية ممارسة أي إجراء وصائي قبل القرارات التي تصدرها تلك الهيئات لأن هذه النصوص لا تشكل قيد على حريات هذه الهيئات.

في حين أن الوصاية الإدارية تعد قيد لا بد أن يكون محددًا بموجب نصوص قانونية تبين الأعمال التي تسلط عليها الوصاية و الوسائل المستعملة في هذا الشأن، فإذا لم يتوفر النص القانوني على هذه الشروط فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية قبل الهيئات اللامركزية تتمثل في توجيه بعض النصائح و الإرشادات أو طلب بعض البيانات و المعلومات، و هذه الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية لا تعد إجراءات وصائية بل هي إجراءات إشرافية⁽²⁾.

الفقرة الثالثة: سلطة التعيين:

يرى جانب من الفقه أن سلطة التعيين و التأديب لا تعتبران من وسائل الوصاية الإدارية، فإذا نص المشرع على أن تعيين و تأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن

1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.
-Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

2- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدودن المذكورة السابقة، ص 106-107.

طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الشراح قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل إستقلال و حرية للهيئات اللامركزية⁽¹⁾.

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو بالتأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية و يمكن أن تمارس بشأنها الوسائل الوصائية.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين أو التأديب ليسا من وسائل الوصاية بل من وسائل الإشراف الإداري⁽²⁾.

و الحقيقة أن التعيين يتعارض مع الوصاية التي هي في أساسها سلطة رقابة لاحقة⁽³⁾ كما أنه يتعارض مع اللامركزية الإقليمية أساسا التي تقتضي نوعا من الإستقلالية و لا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الإنتخاب، و تمتع جهة الوصاية بسلطة التعيين يستدعي التبعية الرئاسية و الأعضاء المعينون يظلون تابعين للسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية في مواجهة عمالها، و من بينها حق الإيقاف و العزل، فعلاقتهم بالسلطة المركزية رئاسية و ليست وصائية، أما إذا نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الإستقلال في ممارسة أعمالهم و يتحررون من أي رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم فحينها يكونون خاضعين للوصاية كالأعضاء المنتخبين، و عليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الوصاية إنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات المحلية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية و الخبرة الفنية.

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 155.

- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 117.

2- د. عادل محمود حلمي: المرجع نفسه، ص 155.

3- Ahmed Mahiou: cours d'institutions administratives, op, cit, p 76.

أما التأديب فإن الجانب الغالب في الفقه يرى أن للسلطة المركزية حق إسقاط العضوية عن بعض المنتخبين لإخلالهم بواجباتهم كما أن لها حق إيقاف الهيئة اللامركزية و حلها لذلك فهو وسيلة من وسائل الوصاية⁽¹⁾.

و يلاحظ أن تعبير السلطة التأديبية هنا ذو معنى غامض إذ من مساوئه أنه يذكرنا بالسلطة التأديبية التي للرئيس الإداري على من دونه لكن ذلك ليس هو المعنى المقصود في نطاق الوصاية الإدارية ففي العلاقة الرئاسية يشكل عدم إمتثال الموظف لما يأمره به رئيسه بوجه عام خطأ تأديبيا يجازى عنه بعقوبة تأديبية و ذلك مالا يوجد في مجال عمل الوصاية على الهيئات المحلية إذ لا يمكن للسلطة التأديبية أن توقع الجزاء في حالة عدم طاعة عضو الهيئة اللامركزية لأوامرها كونه ليس ملزما بها⁽²⁾.

و تجدر الإشارة أن أغلب الفقهاء لم يميزوا بين الوصاية والإشراف الإداري بل كثيرا ما إستعملوهما للدلالة على معنى واحد فمثلا الدكتور سليمان محمد الطماوي يقول : " ... غير أن هذا الإستقلال ليس مطلقا بل تمارسه الهيئات اللامركزية تحت إشراف الإدارة المركزية مما يعرف بإسم الوصاية الإدارية"⁽³⁾ ويقول أيضا: " ... و إشراف الحكومة المركزية على المجالس المحلية هو الذي نعنيه بالوصاية الإدارية"⁽⁴⁾.

و يقول الدكتور الخليلية: "إن الوحدة المحلية ليست دولة داخل دولة، فالإستقلال الذي تتمتع به الهيئات المحلية ليس إستقلا لا مطلقا بل يبقى للسلطة المركزية حق الرقابة والإشراف على هذه الهيئات ضمنا لوحدية السياسة العامة للدولة وللتأكد من أن الخدمات المختلفة تؤدي لسكان الوحدة المحلية بكفاءة و مساواة، و تأخذ هذه الرقابة هنا عادة شكل المساندة والمشاركة وتقديم النصح والإرشاد وهو ما يسمى في الفقه الإداري بالوصاية الإدارية"⁽⁵⁾.

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 165.

2- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكورة السابقة، ص 108.

3- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 126.

4- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع نفسه، ص 394.

5- د. الخليلية محمد علي: المرجع السابق، ص 53.

واضح أن هذا الرأي لا يميز بهذه الصورة بين الوصاية الإدارية و الإشراف الإداري بل يربط بين الفكرتين سواء من حيث الأهداف أو من حيث الصور و الأشكال، لكن في حقيقة الأمر و كما سبق الإشارة إليه سلفا فإن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري إختلافا جوهريا و من عدة جوانب، فإذا كان الغرض من تقرير الوصاية الإدارية هو المحافظة على وحدة الدولة إداريا و سياسيا⁽¹⁾ و حماية المصلحة العامة⁽²⁾، فرقابة الإشراف الإداري تستهدف بالدرجة الأولى حسن سير المرافق العامة و تنظيمها⁽³⁾، صف إلى ذلك أن صور و أشكال الرقابة الإدارية تتجلى في صورة الرقابة على الأشخاص أو على الأعمال أو على الهيئات⁽⁴⁾ في حين أن رقابة الإشراف الإداري تتجلى صورها في تقديم النصح و الإرشاد و تبادل الآراء و الإنشغالات و تقديم توجيهات غير ملزمة⁽⁵⁾. غير أن هذه التفرقة و إن لم يتكلموا عنها صراحة فقد كانت حاضرة في كتاباتهم نذكر من ذلك قول الدكتور سليمان محمد الطماوي: "... و الإشراف هنا أقرب إلى التنسيق منه إلى الرئاسة"⁽⁶⁾.

-
- 1- د. عوايدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 06.
- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 143.
- د. محمد علي الخلايلة: المرجع السابق، ص 113.
- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 227.
- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 92.
- 2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 36.
- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 41.
- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 24.
- Jacque Dambour, op, cit, p 353.
- 3- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 99-100.
- 4- Zouaimia Rachid, op, cit, p 100.
- 5- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 153.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 232.
- 6- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 391.

ويقول أيضا: "... و فيما يلي نتعرض لمختلف الجهات التي خول لها المشرع سلطات في مجال الحكم المحلي سواء أكانت هذه السلطات مما يندرج في نطاق الوصاية الإدارية بمعناها الفني أو تجاوزت هذا المدلول فما المقصود بجاوزت هذا المدلول ؟ لا شك أن المقصود به هو الإشراف الإداري فهو ليس وصاية و ليس وصاية إدارية"⁽¹⁾.

ويرى جانب آخر من الفقه أن الأصل في الوصاية هو ممارستها عن طريق السلطات الإدارية المركزية في الدولة، و يقصد بذلك الرئيس الأعلى للدولة و رئيس مجلس الوزراء و مجلس الوزراء و اللجان الوزارية و الوزراء و أجهزة الرقابة المركزية بما في ذلك اللجان الإدارية المكلفة بالوصاية.

بالتعمن في هذا الجانب الفقهي يتضح عدم تمييزه بين أجهزة الإشراف الرئاسية القيادية المركزية العليا التي تضطلع بمهام التوجيه و الرقابة العامة و الشاملة بحكم وظيفتها الدستورية و القانونية (الإشراف الإداري)، و بين أجهزة الإشراف الرئاسية المركزية الدنيا و التي من إختصاصاتها الإشراف الرئاسي الإداري المحدد بمجال التوجيه و الرقابة على التوالي (السلطة الرئاسية) و التي منحها المشرع إلى جانب هذا الإختصاص ممارسة الإشراف الإداري الوصائي على الأشخاص و الهيئات الإدارية اللامركزية (الوصاية الإدارية)، و هو إشراف محدود من حيث مداه و نطاقه إذا تمت مقارنته بمدى و نطاق الإشراف الذي تمارسه نفس الهيئات ولكن بصفتها سلطة رئاسية.

و لذلك نقول أن هذا الإتجاه الفقهي ميز بين ثلاث علاقات و هي سلطة الإشراف الإداري و السلطة الرئاسية ثم الوصاية الإدارية⁽²⁾.

وبالرجوع إلى نصوص القانون نجد أن بعض الصلات و الروابط التي تجمع بين الجماعات المحلية من جهة و بين السلطة المركزية من جهة أخرى ليست بالسلطة الرئاسية التي تربط الرئيس الإداري بمروؤسيه كما هو مألوف في نظام المركزية الإدارية

1- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 394.

2- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 109.

بطبيعة الحال، كما أنها لم تكتمل فيها كل شروط و مستلزمات الوصاية الإدارية خاصة قاعدة " لا وصاية إلا بنص "، و نذكر من ذلك على سبيل المثال تلك التنظيمات التي تحيل إليها بعض النصوص القانونية⁽¹⁾ و التي تبين كيفية تطبيق تلك المواد⁽²⁾.

الفرع الرابع

التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و الرقابة القضائية

تختلف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عن الرقابة الإدارية على نفس الأعمال إختلافا جوهريا إذ يقصد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة هي تلك الرقابة التي تمارسها و تباشرها المحاكم القضائية على إختلاف أنواعها⁽³⁾ (المحاكم الإدارية، المحاكم العادية) و على مختلف درجاتها و مستوياتها (ابتدائيا، إستئنافيا، ونقضا)، و ذلك بواسطة تحريك الدعاوى و الطعون القضائية المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الإلغاء، و دعوى فحص الشرعية، و دعوى التفسير، و دعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو المسؤولية، و الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية)⁽⁴⁾.

تكمن أوجه الإختلاف و التفرقة بين الرقابتين في عدة جوانب يمكن إجمالها فيما يلي : **الفقرة الأولى : من حيث الجهة التي تتولى الرقابة :**

أول تمييز وفرق بين الرقابتين الإدارية و القضائية هو الجهة المختصة التي يرفع إليها

1- أنظر المواد 48-49-51 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

2- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 110.

3- Kourogli Mokdad : le controle juridictionnel exercé par les juridictions administratives sur l'action de l'administration, revue du conseil d'état, n° 03, 2003, p 12-13.

- Gustave Peiser, op, cit, p 46.

- Jean Waline, op, cit, p 504.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 94.

- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 237.

4- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع نفسه، ص 24.

الطعن، فالرقابة القضائية تتولاها المحاكم المختصة⁽¹⁾ و هي هيئات مختلفة و متميزة عن الإدارة سواء تمثلت في محاكم القضاء الإداري بالنسبة للدول التي تأخذ بنظام ازدواج القضاء، أو أمام محاكم القضاء العادي في الدول التي تطبق نظام وحدة القضاء⁽²⁾، و من ثم تعتبر الرقابة القضائية رقابة خارجية، أما الرقابة الإدارية ترفع إلى الجهات الإدارية المختصة⁽³⁾ (الولائية، الرئاسية، أو أمام لجنة إدارية مختصة) إذ تراقب الإدارة نفسها لذلك أطلق عليها الرقابة الذاتية⁽⁴⁾.

الفقرة الثانية : من حيث طرق تحريك الرقابة :

تتحرك رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، و منها البلدية، بواسطة رفع دعاوى إدارية تتمثل خاصة في دعوى الإلغاء و دعوى التعويض⁽⁵⁾، فلا تتحرك من تلقاء نفسها، و إنما لا بد من رفع دعوى من طرف أصحاب المصلحة⁽⁶⁾ لكي يستند إليها القاضي في ممارسته للرقابة على أعمال الإدارة⁽⁷⁾، لأن القاضي لا يمكنه التدخل في المنازعات تلقائيا⁽⁸⁾، خلافا لما هو عليه الحال في الرقابة الإدارية إذ تمارسها الجهة الإدارية

1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 94.

2- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 47.

3- Gustave Peiser, op, cit, p 46.

- Jean Waline, op, cit, p 504.

4- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 26.

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 237.

5- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 94.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 167.

6- Jacques Chevallier: l'état de droit, 4^{eme} édition, Montchrestien, Paris, 2003, p 64.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع نفسه، ص 47.

7- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 304.

- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع نفسه، ص 26.

8- Jacques Chevallier, op, cit, p 64.

المختصة من تلقاء نفسها، أو بناء على تظلم يقدمه ذوو الشأن و المصلحة⁽¹⁾.

الفقرة الثالثة: من حيث نطاق الرقابة:

فالرقابة القضائية هي رقابة مشروعية في الأصل، فينحصر دور القاضي في هذه الرقابة في فحص أعمال و تصرفات الإدارة من حيث مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون، دون أن تمتد رقابته إلى بحث مدى ملاءمة هذا التصرف و يبقى تقدير هذه الملاءمة من المسائل المتروكة للإدارة بما لها من سلطة تقديرية، بمعنى أن الرقابة القضائية هي رقابة قانونية يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري⁽²⁾.

أما الرقابة الإدارية فقد تكون قانونية تتمثل في فحص التصرف الإداري من حيث مطابقتها للقانون من عدمها، و قد تكون رقابة ملاءمة بالتحقق من أن القرار المتخذ مناسباً من حيث ظروف إصداره أم غير مناسب مع مقتضيات المصلحة العامة فهي رقابة شاملة.

الفقرة الرابعة: من حيث الحجية:

الرقابة القضائية تؤدي إلى إصدار أحكام قضائية تفصل في المنازعة سواء بإلغاء القرار المعيب أو بالتعويض المناسب لأصحاب المصلحة عن الأضرار التي لحقت بهم من جراء تصرفات الإدارة، و تتمتع أحكام القضاء بحجية الشيء المقضي به⁽³⁾ و التي بمقتضاها

-
- 1- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 47.
 - د. سعيد الحكيم: المرجع السابق، ص 262.
 - د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 23.
 - قاضي أنيس فيصل: دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 82.
 - 2- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 304.
 - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 238.
 - 3- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع نفسه، ص 93.
 - د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 32.
 - أمزيان كريمة: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، المذكرة السابقة، ص 170.

تنشأ قرينة قانونية قاطعة على أن الحكم هو عنوان الحقيقة فيما قضى به أو فيه⁽¹⁾، فلا يمكن إثارة النزاع بشأنه من جديد، بل يجوز تنفيذه بالقوة عند الإقتضاء⁽²⁾.

أما الرقابة الإدارية فإن المعني بقرار الإدارة يمكنه اللجوء إلى سلطة إدارية أعلى للمتظلم. **الفقرة الخامسة: من حيث أساس الطعن:**

يختلف أساس الطعن في الرقابة الإدارية عنه في الرقابة القضائية، ففي الطعون الإدارية بإمكان المتظلم أن يتمسك بأية حجة سواء كانت قانونية أو حجة ملاءمة أو حتى إلتماس و طلب عطف و كرم السلطات الإدارية، بخلاف الدعاوى و الطعون القضائية فلا يمكن تحريكها أو رفعها إلا إستنادا إلى حجج و أسانيد قانونية⁽³⁾.

الفقرة السادسة : من حيث الإجراءات و المواعيد :

إن التظلمات الإدارية في أغلب الحالات غير مطلوب فيها نظام معين من حيث الشكل أو المواعيد أو الإجراءات إذ يمكن التقدم بالتظلم الإداري في أي وقت من ذوي الشأن، و تبقى السلطة التقديرية للإدارة في قبول أو عدم قبول الطعن⁽⁴⁾، خلافا للرقابة القضائية التي تتطلب مراعاة إجراءات معينة و مواعيد محددة يبينها القانون⁽⁵⁾.

1- الغرفة الإدارية المحكمة العليا، المجلة القضائية، العدد 03، لسنة 1989، الجزائر، ص 205 ومابعدا حيث جاء في القرار مايلى: " متى صدر قرار قضائي فصلا في طعن من أجل تجاوز السلطة و نطق ببطلان جزئي أو كلي للقرار الإداري إكتسب الحجية المطلقة للشيء المقضي فيه، فإنه يتعين على الإدارة تجنب إتخاذ قرار آخر يتناول نفس الأطراف و يبعث على نفس المحل و يقوم على نفس السبب.

إن الإدارة التي تجاهلت قرار المجلس الأعلى- الغرفة الإدارية- بإبطال قرار متخذ منها عن تجاوز السلطة، و أصدرت قرار آخر يخص نفس الأطراف و السبب و المحل، تكون بتصرفها المذكور قد خرقت مبدأ حجية الشيء المقضي فيه للأحكام القضائية".

2- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 305.

- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 29.

- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 239.

3- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع نفسه، ص 27.

4- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 47.

5- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع نفسه، ص 237.

أي أن الرقابة القضائية تستتبع إجراءات معينة للتقاضي كشرط تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار كما نصت على ذلك المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، و شرط الميعاد القانوني، و توفر شرط الصفة و المصلحة كما نصت على ذلك المادة 13 من نفس القانون و غيرها من الشروط⁽¹⁾.

الفقرة السابعة: من حيث سلطات و مكينات الجهة المختصة:

يتضح جليا الفارق بين الرقابة الإدارية و الرقابة القضائية من حيث سلطة كل من الجهتين في الرقابة، إذ تملك السلطات الإدارية مكينات واسعة في مواجهة التصرفات الإدارية غير المشروعة و المطعون فيها مقارنة بالسلطات التي تمتلكها الجهات القضائية المختصة و سنبرز الفارق بينهما كما يلي:

1- تملك الجهات الإدارية سلطة تقديرية واسعة في قبول أو عدم قبول النظر و الفصل في التظلمات و الشكاوى المقدمة إليها⁽²⁾، بينما هذا الوضع لا نجده في الرقابة القضائية فلا يستطيع القاضي المرفوع أمامه الطعن القضائي أن يلتزم الصمت حياله و إلا عد مرتكبا لجريمة إنكار العدالة⁽³⁾.

2- للجهات الإدارية المختصة بالنظر و الفصل في التظلمات الإدارية سلطة الإستجابة كليا أو جزئيا لطلبات المتظلم أمامها ، و لها الحق في أن تمنحه أكثر أو أقل مما طلبه في شكواه⁽⁴⁾، أما الجهات القضائية المختصة فلا تحكم إلا بما طلب الطاعن فقط، ومثال ذلك إذا طلب المدعي إلغاء التصرف يحكم بالإلغاء إذا كان هذا التصرف غير مشروع و لا يحكم له مثلا بالتعويض عن العمل غير المشروع إذا لم يطلب رافع دعوى الإلغاء ذلك.

3- تستطيع الجهات الإدارية المختصة أن تعدل أو تلغي أو تسحب القرارات الإدارية

1- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 48.

2- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع نفسه، ص 48.

3- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 28.

4- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع نفسه، ص 48.

المطعون فيها⁽¹⁾ ولا يقيد بها في ذلك إلا إحترام فكرة الحقوق المكتسبة للأفراد، كما تستطيع أن توجه الأوامر و النواهي الملزمة لرجال و عمال الإدارة العامة الذين أصدرت التصرفات المطعون فيها⁽²⁾.

خلافاً للرقابة القضائية التي تنصب على الحكم بإلغاء القرار المعيب أو التعويض عنه و لا يملك القاضي تعديل القرار لأنه لا يحق له أن يحل محل الإدارة في إصدار أي قرار، إذ أن ممارسة الوظيفة الإدارية تبقى حكراً للإدارة و تتمتع هذه الأخيرة بكامل الحرية في إتخاذ القرارات اللازمة بحكم وظيفتها الإدارية، خاضعة لرقابة القضاء في حال مخالفة القانون⁽³⁾. كما تتميز الرقابة الإدارية عن الرقابة القضائية من حيث المظاهر إذ تتمثل مظاهر الأولى في الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية و منها البلدية و أشخاص هذه الهيئات⁽⁴⁾، في حين تتجسد مظاهر الرقابة القضائية في دعوى الإلغاء، دعوى التفسير، دعوى فحص المشروعية، و دعاوى القضاء الكامل⁽⁵⁾، ضف إلى ذلك أن الرقابة القضائية تنعدم فيها صفة الخصم و الحكم في آن واحد كما هو الحال في الرقابة الإدارية لأن جهة القضاء هي سلطة مستقلة تماماً عن جهة الإدارة.

-
- 1- د. بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 231.
 - د. لباد ناصر: الوجيز في القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الطبعة 01، سطيف، 2006، ص 258.
 - 2- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 28.
 - 3- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 305.
 - 4- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 165 و مابعداها.
 - د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 222 و مابعداها.
 - د. لباد ناصر: المرجع نفسه، ص 134.
 - أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 233 و مابعداها.
 - د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، المقال السابق، ص 52-54.
 - 5- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 47.
 - د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 135.

المبحث الثاني

الجهات القائمة بالوصاية الإدارية و أنظمتها

إن تطبيق نظام اللامركزية الإدارية يقتضي تحقيق قدر معين من الإستقلال للوحدات المحلية بما في ذلك البلدية، لأن الإستقلال الفعلي يتصل بالرقابة الذي أوكل المشرع مهمة ممارستها لجهات معينة وقيدها في نفس الوقت بشروط يجب على هذه الأخيرة مراعاتها. هذا و يجب الإشارة أنه إذا كانت الرقابة المسلطة على البلدية كوحدة محلية رقابة شديدة ستفقد هذه الأخيرة سلطة إتخاذ بعض القرارات الإدارية النهائية التي تتمتع بها البلدية، وعليه سنتولى دراسة الجهات القائمة بالوصاية الإدارية مع تبيان القيود الواردة على ممارستها في المطلب الأول، ونتناول في المطلب الثاني أنظمة الرقابة الإدارية وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الجهات القائمة بالوصاية و القيود الواردة على ممارستها

خلافا للسلطة الرئاسية التي تحكم العلاقة بين جهتين تنتميان لنفس الشخص المعنوي أي بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه، فإن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين مستقلين عن بعضهما وهما الشخص المعنوي الممارس للوصاية ويتمثل في السلطة المركزية بصفة عامة، ومن جهة أخرى الشخص المعنوي اللامركزي كالهيئات المحلية، وعلى إعتبار أن إستقلالية الهيئات المحلية تعتبر من أهم أركان ومبادئ نظام اللامركزية الإدارية ومن أجل حماية هذا المبدأ وتجسيده من الناحية العملية فإن جهة الوصاية ليست حرة في ممارسة رقابتها وإنما هنالك قيود وشروط يجب مراعاتها و هذا ما سنتناوله في هذا المطلب.

الفرع الأول

الجهات القائمة بالوصاية

الفقرة الأولى: السلطة المركزية كجهة وصاية:

كأصل عام تعتبر السلطة المركزية هي جهة الوصاية الإدارية، و لكن قد تمارس هذه الوصاية عن طريق هيئات عدم التركيز، أو بواسطة ممثلي السلطة المركزية على

المستوى المحلي أي لدى الجماعات المحلية، و قد يصل توزيع سلطة الرقابة إلى أبعد من ذلك فيخول المشرع لبعض الهيئات المحلية سلطة الوصاية على الهيئات التي دونها، و هذا ما يعرف بلا مركزية الرقابة⁽¹⁾.

تمارس السلطة المركزية الرقابة على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية⁽²⁾، ويقصد بمصطلح الإدارة المركزية تلك المصالح الإدارية الموجودة في قمة الهرم الإداري وعلى وجه الخصوص المصالح الموجودة في العاصمة وتتمثل أهم هذه السلطات في كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة -سابقا- الوزير الأول - حاليا- و الوزراء⁽³⁾.

أولاً: رئيس الجمهورية :

إن تواجد رئيس الجمهورية في قمة الهرم الإداري، و كونه مكلف بالإدارة العليا للسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها، يقتضي ذلك منحه إختصاصات تتناسب مع الدور المنوط به، لذلك نجد أن إختصاصات رئيس الجمهورية واسعة و متعددة خاصة المتعلقة منها بالوظيفة الإدارية⁽⁴⁾، و نذكر من أهم هذه الإختصاصات مايلي :

- سلطة التعيين في الوظائف العليا المدنية و العسكرية⁽⁵⁾ مثل تعيين رئيس الحكومة سابقا و الوزير الأول حاليا، رئيس مجلس الدولة، القضاة، الولاة...⁽⁶⁾

- السلطة التنظيمية حيث يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة لا تختلف عن القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية إلا من حيث الشكل⁽⁷⁾، حيث يصدر قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية، و تشمل السلطة

1- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 112.

2- Lahcen Seriak, op, cit, p 103.

3- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 49.

4- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 192.

- أ. مزياي فريدة: المرجع السابق، ص 152-153.

5- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 100-101.

6- Zouaimia Rachid, op, cit, p 110.

7- Zouaimia Rachid, op, cit, p 110.

- التنظيمية لرئيس الجمهورية المسائل غير المخصصة للقانون⁽¹⁾.
- سلطة المحافظة على أمن الدولة و سلامتها، فمن أهم الصلاحيات الموكولة لرئيس الجمهورية هي المحافظة على أمن الدولة إذ بإمكانه إتخاذ التدابير و الإجراءات اللازمة في مجال الضبط الإداري العام و الوطني و هذا على مستوى إقليم الدولة الجزائرية. وكل تصرفات رئيس الجمهورية تتم بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية. إنه بتدقيق الملاحظة في مختلف إختصاصات رئيس الجمهورية⁽²⁾ و المتعلقة بالوظيفة الإدارية يتبين أن علاقة رئيس الجمهورية بالجماعات المحلية تظهر من خلال ما يلي :
- 1- **تعيين الولاية** : وفقا لنص المادة 78 من دستور 1996 يختص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية⁽³⁾، وطبقا لقاعدة توازي الأشكال فهو من يختص بعزلهم، وعلى أساس أن الوالي يعتبر سلطة وصاية على البلدية فإن إختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه و نقله وعزله يشكل تهديدا على إستقلالية الجماعات المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة، وخاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية ونقلهم و ترك هذا الإختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية و هذا ما يمكنه من إستخدام كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاية⁽⁴⁾.
- 2- **حل المجلس الشعبي البلدي**: يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي طبقا لنص المادة 35

1- Zouaimia Rachid, op, cit, p 110.

2- لمزيد من المعلومات حول إختصاصات رئيس الجمهورية، أنظر:

- د. بوضياف عمار : الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 192-199.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 99-103.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 97-98.

- أ. مزباني فريدة : المرجع السابق، ص 153 وما بعدها.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 110.

3- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني لمؤسسات الإدارة المركزية في الجزائر، مقال منشور بمجلة الفقه و القانون، العدد 01، 2012، ص 05.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

4- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 113.

من قانون البلدية رقم 90-08 ، والمادة 46 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية ، صورة من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات المحلية⁽¹⁾، و يمارس هذا الإختصاص بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁾.

3- إعمالا لسلطته التنظيمية يقوم رئيس الجمهورية بإتخاذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات المحلية و المبينة لكيفية تطبيق الكثير من المواد الواردة في قانون البلدية، حيث نجد أن قانون البلدية يحيل إلى التنظيم في عدة مواطن ليبين كيفية تطبيق بعض المواد و مثال ذلك الفقرة الثانية من المادة 154 من قانون البلدية: " تحدد قواعد تنظيم المؤسسة العمومية البلدية و سيرها عن طريق التنظيم "، بعدما نصت المادة 153 من نفس القانون على حق البلدية في إنشاء مؤسسات عمومية بلدية، لكن يجب التنبيه أن المشرع لم يحدد في نص المادة طبيعة التنظيم مما يجعل إحتمال كونها مراسيم رئاسية قائما.

ثانيا: الوزير الأول:

إن الحديث عن الوزير الأول⁽³⁾ يجرنا للقول أن رئيس الجمهورية لم يعد وحده يضطلع بالوظيفة التنفيذية كما كان الأمر في ظل دستور 1976⁽⁴⁾، ذلك أن دستور 1996 نص

-
- 1- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 52.
 - د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 202.
 - د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 303.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 140.
 - د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 134-135.
 - أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 236.
 - 2- أنظر المادة 47 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.
 - 3- لقد خضعت المادة 77 من دستور 1996 للتعديل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15-11-2008 حيث أستبدلت عبارة رئيس الحكومة بمصطلح الوزير الأول، أنظر :
 - د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق ، ص 53.
 - 4- حيث تنص المادة 104 على أنه: " يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية و هو رئيس الدولة ".

على إزدواجية السلطة التنفيذية فإلى جانب رئيس الجمهورية يوجد الوزير الأول، هذا الأخير الذي منحه الدستور عدة إختصاصات، تتمثل فيما يلي:

- ضبط برنامج عمله، و عرضه على مجلس الوزراء و البرلمان.

- توزيع الصلاحيات على أعضاء الحكومة.

- السهر على تنفيذ القوانين، و توقيع المراسيم التنفيذية.

- السهر على حسن سير الإدارة العمومية.

- التعيين في المناصب الإدارية في الدولة في غير تلك التي يختص بها رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

و تتمثل أهم صلاحياته المتعلقة بالوظيفة الإدارية في سلطة التعيين و السلطة التنظيمية⁽²⁾.

بالنسبة لسلطة التعيين، بالرجوع للمادة 01/79 من دستور 1996 يلاحظ أن إختصاص إختيار و تعيين أعضاء الحكومة جعله الدستور أحد الإختصاصات المتقاسمة بين الوزير الأول و رئيس الجمهورية، حيث منح الأول إختصاص الإستشارة، و الثاني إختصاص التعيين، وعليه فدور الوزير الأول يكاد أن يكون منعدما في هذا المجال، كما نجد أن المادة 03-02/77 تفيد من إستشارة الوزير الأول في مجالين هما: مجال الدفاع الوطني و العلاقات الخارجية، حيث أصبح إختيار وزير الدفاع و وزير الخارجية مجالان محميان لرئيس الجمهورية⁽³⁾.

إلا أنه في الجزائر و قبل التعديل الدستوري الأخير الذي جرى في 2008، فإن الرئيس من الناحية القانونية كان ملزم بتعيين أعضاء الحكومة الذي يختارهم رئيس الحكومة، فهذا

1- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني لمؤسسات الإدارة المركزية في الجزائر، المقال السابق، ص 11.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 111.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 108-110.

- د. بوضيف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 206-207.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 111.

3- فقير محمد: علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري، دراسة مقارنة، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، ص 59.

الأخير لا يقترح فقط و لكن يختار أيضا الشيء الذي يعني أنه يتمتع بحرية و غير مقيد في ذلك بسبب كونه يحدد برنامج عمل حكومته و يقوم بتنفيذه⁽¹⁾ و هو مسؤول عليه أمام المجلس مما يستدعي حريته في إختيار من يراه كفوًا بذلك.

إلا أن الممارسة جعلت من هذا الإختصاص الدستوري مجرد إجراء شكلي سابق لتعيين أعضاء الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، فإستحوذ هذا الأخير على الإختصاصين - الإختيار و التعيين- بالرغم من أن النص واضح و صريح و لا لبس فيه، إلا أن رؤساء الجمهورية دوما كانوا يختارون و يعينون أعضاء الحكومة لأنهم يرون في إختيارهم وتعيينهم و إنهاءهم لمهام رئيس الحكومة في أي وقت دون قيد أو شرط، يجعل من هذا الأخير تابعا لهم مستحوذين بذلك على إختصاصاته.

غير أن التعديل الدستوري الأخير قد قام بالتنسيق بين الممارسة الواقعية و النص الدستوري، إذ جعل و بصريح النص، إختصاص تعيين أعضاء الحكومة حق خالص ينفرد به رئيس الجمهورية⁽²⁾ و ذلك حسب المادة 01/79 من الدستور⁽³⁾.

أما بالنسبة للسلطة التنظيمية، فقد نصت المادتين 85 و 125 من دستور 1996 على إسناد هذه المهمة لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول⁽⁴⁾، و عليه فإن رئيس الجمهورية

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 83.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 169-170.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 100.

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 193.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 98.

- أ. مزياني فريدة: المرجع نفسه، ص 153.

3- فقير محمد: علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري، دراسة مقارنة، المذكرة السابقة، ص 59-60.

4- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 109-110.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 83.

- أ. مزياني فريدة: المرجع نفسه، ص 154.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 110-111.

وحسب النص الدستوري ليس صاحب الإختصاص الوحيد في ممارسة السلطة التنظيمية وعليه نجد هناك إزدواجية في الإختصاص التنظيمي. و المجال التنظيمي ينقسم إلى نوعين، الأول يسمى بالمجال التنظيمي المستقل و النوع الثاني يسمى بالمجال التنظيمي المشتق، وهذا الأخير هو الذي يعود للوزير الأول حسب أحكام المادة 02/125 من الدستور التي تنص: " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"، فالوزير الأول مختص فقط بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان و كذلك تنفيذ التنظيمات التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية " المجال التنظيمي المستقل"⁽¹⁾.

و على خلاف السلطة التنظيمية الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فإن السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة - الوزير الأول حاليا - مقيدة بنصوص القانون كما نصت على ذلك الفقرة الثانية من المادة 125 من دستور 1996 وحدود المراسيم الرئاسية وفقا للفقرة الثالثة من المادة 85 من دستور 1996 ، و بذلك يسهر الوزير الأول على تنفيذ مختلف القوانين و المراسيم الرئاسية و المراسيم التنفيذية، و يتم تنفيذها بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول⁽²⁾.

و بالرجوع إلى نصوص قانون البلدية نجد أن الكثير من موادته تحيل إلى التنظيم الذي يبين كيفية تطبيق بعض المواد كما سبقت الإشارة إليها، مع العلم أن المشرع الجزائري لم يحدد طبيعة هذا التنظيم، حتى لو كانت في شكل مراسيم رئاسية فإن الوزير الأول

1- فقير محمد: علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري، دراسة مقارنة، المذكرة السابقة، ص 83.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 83.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 109-110.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 100-101.

- د. بوشعير السعيد: القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الطبعة 08، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007، ص 17.

يضطلع بمهمة السهر على تنفيذها.

و يجب التنبيه أن المراسيم التنفيذية التي تصدر عن الوزير الأول بعد التعديل الدستوري الأخير، أصبحت تخضع للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية ، بما فيها مراسيم التعيين "المراسيم الفردية" التي تصدر عنه، ويمكن ملاحظة ذلك بمقارنة المراسيم التنفيذية الصادرة قبل و بعد التعديل الدستوري، ويعتبر إدراج شرط التأشيرة أو الموافقة المسبقة قيда على صلاحية الوزير الأول، لأنه من شأنها إعدام المرسوم التنفيذي أصلا فلا يخرج للوجود، فالموافقة الرئاسية المسبقة تعتبر و بدون أي منازع قيد على الوزير الأول في ممارسة مهمة التنظيم، و يتم تأكيد ذلك بمقارنة تجرى بين المراسيم التنفيذية الصادرة قبل التعديل الدستوري و بعده، و نذكر منها على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 08-157 المؤرخ في 28-2008-05، الذي لم ترد فيه عبارة " بعد موافقة رئيس الجمهورية"، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 07-125 المؤرخ في 05-05-2007، و ذلك قاعدة كل المراسيم التنفيذية الصادرة قبل التعديل الدستوري⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بالمراسيم التنفيذية الصادرة بعد التعديل الدستوري فكلها تتضمن عبارة "وبعد موافقة رئيس الجمهورية... يرسم ما يأتي"⁽²⁾.

ثالثا: الوزير:

يعين الوزير من طرف رئيس الجمهورية بناء على إقتراح من الوزير الأول، بموجب مرسوم رئاسي و تنتهى مهامه بنفس الأشكال⁽³⁾.

يتمتع الوزير بصفتان فهو من جهة يعتبر رجل سياسة إذ يساهم في تخطيط و رسم السياسة العامة للدولة، و عند قيامه بهذا الدور المنوط به فإنه يكون مرؤوسا سياسيا

1- فقير محمد: علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري و المصري، دراسة مقارنة، المذكرة السابقة، ص 85-86.

2- أنظر المرسوم التنفيذي رقم 08-433 المؤرخ في 28 ديسمبر 2008، يتضمن نقل إعتقاد في ميزانية تسيير وزارة المالية، الجريدة الرسمية عدد: 03.

3- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني لمؤسسات الإدارة المركزية في الجزائر، المقال السابق، ص 12.

من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل الوزير الأول، ومن جهة أخرى يعتبر الوزير الرئيس الإداري بالنسبة لوزارته فهو الذي يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة داخل وزارته، و بهذه الصفة يكون في قمة الجهاز الإداري⁽¹⁾.

و إعتبار الوزير كذلك لا ينبغي أن يفهم منه إستقلاله المطلق بشؤون وزارته لأنه لا بد أن يخضع لمبدأ المشروعية فيراعي القوانين و التنظيمات المعمول بهما، إضافة إلى خضوعه للقرارات التي يصدرها كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول، لكنه لا يخضع لسلطتها الرئاسية أو الوصائية بالمعنى المتعارف عليه في فقه القانون الإداري فالعلاقة هنا أقرب إلى الإشراف و التنسيق منه إلى الرئاسة الإدارية⁽²⁾.

ويضطلع الوزير بجملة من الصلاحيات نوجزها فيما يلي:

- السلطة التنظيمية تتحصر في مساهمته في تنفيذ و تطبيق أحكام المراسيم التنفيذية بماله من سلطة في إصدار قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته⁽³⁾.

- كما يمارس الوزير سلطة الوصاية على مختلف المؤسسات العمومية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و على الجماعات المحلية بصفة عامة⁽⁴⁾.

نستشف ذلك بالرجوع إلى بعض نصوص قانون البلدية، فمثلا المادة 47 نصت على أنه:

" يتم حل المجلس الشعبي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية".

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 130.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 111.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 88.

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 208-212.

2- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 191.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 111.

3- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 113.

4- د. عادل محمود حلمي: المرجع نفسه، ص 130.

فنلاحظ من نص المادة أن المشرع ولو إشتراط لتطبيق إجراء الحل صدور مرسوم رئاسي إلا أن هذا المرسوم يتم إتخاذه بناء على تقرير وزاري صادر عن الوزير المكلف بالداخلية، فنلاحظ هنا الدور الذي يلعبه الوزير المكلف بالداخلية و الشؤون المحلية⁽¹⁾ في صدور المرسوم الرئاسي الذي يقضي بحل المجلس الشعبي البلدي الذي يجسد الرقابة الممارسة على هذا الأخير، إضافة إلى ذلك إشتراط المشرع في حال ثبوت إعدام المجلس الشعبي البلدي و حله إذا توفرت ظروف معينة تحول دون إجراء الإنتخابات البلدية أن يصدر تقرير من الوزير المكلف بالداخلية بعد عرضه على مجلس الوزراء، و بناء عليه يعين الوالي متصرف لتسيير شؤون البلدية⁽²⁾.

إضافة إلى ما سبق تجدرالإشارة أن الوالي عندما يمارس سلطة الرقابة⁽³⁾ على مداوات المجلس البلدي إستنادا إلى أحكام قانون البلدية⁽⁴⁾ فهو في هذه الوضعية يمثل الوزير.

-
- 1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 108.
 - عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 77.
 - 2- أنظر المادة 51 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.
 - 3- أنظر بخصوص ذلك:
 - د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
 - أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، (د. ط)، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2006، ص 91.
 - Lahcen Seriak, op, cit, p 103-104.
 - Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.
 - مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون جامعة الجزائر، 2001-2002، ص 188.
 - 4- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 171-173.
 - د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 301.
 - د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 203-204.
 - د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 204-211.
 - د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 287.
 - د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 202.
 - Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

بعد إستعراض إختصاصات كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء، و تبيان العلاقة ببعضهم من جهة، و علاقتهم بالجماعات المحلية من جهة أخرى، يمكننا القول أن سلطة الوصاية تتجلى أكثر في إختصاصات الوزراء بصفة عامة كل في مجال إختصاصه ووزير الداخلية و الجماعات المحلية بصفة خاصة، فالسلطات الإدارية العليا وبحكم منصبها و إنشغالاتها لا يمكنها الإهتمام بالأمر و المسائل ذات الأهمية الثانوية مثل الوصاية، مما يستدعي تركها إلى سلطات أدنى نظرا لما تسببه عملية الوصاية من تجميد و عرقلة للجماعات المحلية خاصة و أن صدور قرار من رئيس الجمهورية يقتضي المرور بإجراءات بطيئة و معقدة و ذلك ما يقال أيضا بالنسبة للوزير الأول و عليه يمكن القول أن الهيئات القيادية العليا لا تمارس الوصاية الإدارية و إنما تمارس إشرافا قياديا عاما وشاملا⁽¹⁾.

هذه هي السلطات المركزية التي خول لها القانون سلطة ممارسة الوصاية على الهيئات المحلية، إلا أنه بالتمعن أكثر نستنتج أن الوزراء هم من يباشرون الجزء الأكبر من الرقابة، و بذلك تكون الوزارة هي الأصل في مباشرة الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية. و هذا أمر طبيعي لأن الوزير هو الذي يتولى وضع الخطة العامة على مستوى الدولة⁽²⁾، ثم تقوم الوحدات الإقليمية بتنفيذ جزء الخطة المتعلق بهذه الأقاليم كل في ميدان إختصاصه، و الوزير وحده هو المسؤول عن الخطة - رسما و تنفيذيا - إما أمام البرلمان⁽³⁾ أو أمام رئيس الدولة أو أمامهم جميعا و ذلك حسب النظام السياسي المعمول به و السائد في الدولة، و لما كان الوزير هو المسؤول فمن المنطقي أن يقرر له مباشرة الإشراف والرقابة على تنفيذ خطته⁽⁴⁾.

1- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 116.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 88.

3- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 114.

4- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة نفسها، ص 118.

الفقرة الثانية: ممارسة الوصاية من قبل جهات غير مركزية:

كما سبقت الإشارة إليه آنفا، فيمكن أن تمارس الوصاية من طرف ممثلي السلطة المركزية لدى الجماعات المحلية أو من قبل هيئات عدم التركيز، وذهبت بعض الأنظمة إلى أبعد من ذلك حيث خولت لبعض المجالس المحلية ممارسة الرقابة على المجالس الأدنى.

أولاً: الوالي :

يعتبر الوالي من الموظفين السامين في الدولة، و نظرا لأهمية الإختصاصات والصلاحيات الممنوحة له ومركزه الحساس فقد نص الدستور صراحة على إختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه (وفقا لنص المادة 78 من دستور 1996) وهو المختص أيضا بعزله وفقا لقاعدة توازي الأشكال؛ ومن المعلوم أن الوالي يمارس سلطات أنيطت به بإعتباره ممثلا للدولة و بهذه الصفة فإنه بإمكانه ممارسة الوصاية على البلديات⁽¹⁾ و قد نص القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على خضوع أعمال البلدية لرقابة الوالي لا سيما المواد 79-80-81-82 منه، وهو ما تم تكريسه أيضا في قانون البلدية الجديد رقم 11-10 المتعلق بالبلدية لا سيما المواد 98-99-100 منه.

ثانيا: رئيس الدائرة :

يقوم رئيس الدائرة و تحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات⁽²⁾، وخاصة المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية و التي

1- Lahcene Seriak, op, cit, p 103-104.

-Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.

- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 77.

- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005، ص 215-216.

2- Lahcene Seriak, op, cit, p 104.

- مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص

لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة.

كما يقوم رئيس الدائرة بإعتباره ممثلا للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له⁽¹⁾ و يقدم لها الإستشارة، وبناء على ذلك يكون رئيس البلدية على إتصال دائم برئيس الدائرة، فيعرض عليه مشاكل البلدية و أعمال و مقترحات المجلس و مختلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها، و بعدها يأخذ من رئيس الدائرة وجهة نظره مباشرة أو ينقل الإستشارة إلى الوالي الذي يقدم بدوره توجيهاته العامة بإعتباره ممثل للدولة وللولاية معا، ويطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها وتنفيذها في البلديات⁽²⁾.

يتضح من ذلك أن رئيس الدائرة يمارس الوصاية على البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون ويستند في ذلك إلى الصلاحيات المخولة له بمقتضى المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 02/07/1994 المتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية؛ و ما يلاحظ على المادة 10 أعلاه أنها لا تتوافق مع أحكام المادة 42 من القانون رقم 90-08 لأنها تضمنت تعديل في القائمة، و هذا ما دفع بالبعض للقول أن نص المادة 10 من هذا المرسوم تشكل إعتداء صارخ على مبدأ تدرج القواعد القانونية، فكما هو معلوم القانون لا يعدل إلا بقانون مماثل أو بقاعدة أعلى منه⁽³⁾.

إلا أنه بالرجوع إلى نص المادتين 41 و 42 من قانون البلدية لسنة 1990 ، أو المادتين رقم 56 و 57 من قانون البلدية الجديد لسنة 2011 نجدها أنها أشارت بصريح العبارة أن الجهة المختصة بالمصادقة على المداولات تتمثل في والي الولاية، ولم يرد في قانون البلدية ما يشير أن الوالي يمارس هذه السلطة عن طريق رئيس الدائرة، وهنا يسجل وجود

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 186-187.
 - أ. بزازة وهيبية: مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2011، ص 217.
 - Zouaimia Rachid, op, cit, p 125.

2- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 117-118.
 3- بن طيفور نصر الدين: أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع قانوني لبلدية والولاية، مجلة إدارة، المجلد 11، العدد 22، 2001، ص 17.

فراغ قانوني كبير في هذا الجانب⁽¹⁾.

وبناء على ذلك يمكن القول أن رؤساء الدوائر يستمدون سلطتهم في المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المشار إليه سابقا، و من التفويض الممنوح لهم من الولاية، لأنه من المعلوم أن الوالي يمارس إختصاصات متعددة بإعتباره ممثلا للدولة أوكجهة تنفيذية، و لهذا فإن ثقل الأعباء المنوطة به تفرض تخصيص أعوان له يكلفون تحت إشرافه وسلطته بالقيام ببعض الأعمال الإدارية، و من هؤلاء رؤساء الدوائر .

إلا أنه كان أجدر بالمشرع الجزائري ومنعا للغموض أن يعير للدائرة أهمية و يخصص لها بعض الأحكام في قانون الولاية بإعتبارها من الناحية العملية أهم جهات الوصاية و أكثرها إقترابا من البلديات ومتابعة لأعمالها، صف إلى ذلك أن رئيس الدائرة لما يمارس سلطة المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية بموجب القانون أفضل من أن يستند في ممارستها للتنظيم⁽²⁾.

زيادة على ذلك قد منحت بعض الأنظمة سلطة ممارسة الرقابة لبعض المجالس المحلية الأعلى على الهيئات المحلية التي دونها، على غرار المشرع المصري و تتمثل في:

1- رقابة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة على المجالس المحلية الأخرى: إذ يختص المجلس الشعبي المحلي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية الأخرى في نطاق المحافظة، وطبقا للقواعد المقررة في القانون و التنظيمات بما يأتي:

- الإشراف و الرقابة على أعمال ونشاط هذه المجالس.

- التصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقرها اللائحة⁽³⁾.

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 186.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 185-187.

3- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 186.

- الموافقة على إقتراحات المجالس بإنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية في نطاق المحافظة أو تغيير أسمائها.
- مباشرة الإختصاصات المتعلقة بمشروعات المجالس الشعبية المحلية في نطاق المحافظة و التي لا تتمكن هذه المجالس من القيام بها.
- 2- رقابة المجلس الشعبي المحلي للمركز:** كما يختص المجلس الشعبي المحلي للمركز - في نطاق السياسة العامة للمحافظة- بالإشراف و الرقابة على أعمال المجالس المحلية للمدن و القرى الواقعة في نطاق المركز و التصديق على قراراتها وهذا في الحدود التي تقرها اللائحة التنفيذية⁽¹⁾.
- 3- رقابة المجلس الشعبي المحلي للمدينة:** يقوم المجلس الشعبي المحلي للمدينة بمهمة الرقابة والإشراف على مجالس الأحياء والتنسيق بينها، وذلك في نطاق السياسة العامة للمركز.
- حيث أوجبت المادة 47 من اللائحة التنفيذية على المجالس الشعبية الأدنى إبلاغ المجلس الأعلى بقراراتها خلال مهلة سبعة أيام من تاريخ صدورها، ويتم التصديق والإعتراض على هذه القرارات خلال مدة خمسة عشرة يوما من تاريخ الإخطار، وإذا إنقضت هذه المدة دون رد يعتبر القرار نافذ.
- كما إستوجب القانون أن يكون القرار الصادر عن المجلس الشعبي المحلي المختص بالإعتراض على كل أو بعض القرارات التي أصدرها المجلس المحلي مسببا وأن يخطر به رئيس المجلس الشعبي المحلي الذي أصدر القرار المعترض عليه، وفي هذه الحالة يوقف القرار⁽²⁾.
- هذا وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري لم يكرس هذا النوع من الرقابة ومرد ذلك عدة أسباب ولعل أهمها أن المجموعات المحلية في الجزائر تقتصر على الولاية والبلدية فقط،

1- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 186-187.

2- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع نفسه، ص 187.

كما نصت على ذلك المادة 15 من الدستور، وكذلك المادة 45 من القانون المدني حتى أن الدائرة في النظام الجزائري لا تعتبر من الوحدات الإقليمية في الدولة وإنما تعد من قبل أجهزة عدم التركيز على خلاف الأنظمة الأخرى التي تتعدد فيها الوحدات الإقليمية.

الفرع الثاني

القيود الواردة على ممارسة الوصاية

على إعتبار أن المشرع هو الذي يقرر الوصاية فهو من يملك تحديد سلطاتها وشروط إستعمالها وممارستها، وهذا شيء منطقي، لأنه من غير المعقول أن يمنح المشرع للجهة القائمة بالوصاية سلطات مطلقة وغير محددة تمارسها على الأشخاص اللامركزية، لأن القول بذلك يتنافى مع مبدأ إستقلالية البلديات من جهة، كما يؤدي إلى إساءة إستعمال هذه السلطات من جهة أخرى.

ولما كانت الإستقلالية هي الأصل العام و الوصاية هي الإستثناء⁽¹⁾ تحتم بالضرورة ألا تمارس إلا في الحالات وبالوسائل ووفق الأغراض و الأهداف التي تحددها النصوص التشريعية لهذه الوصاية، و تتمثل القيود الواردة على ممارسة الوصاية في:

1- قيود تشريعية.

2- قيود خاصة بكيفية إستعمال الوصاية.

3- قيود ترد على الأغراض التي تستهدفها الوصاية⁽²⁾.

الفقرة الأولى: القيد التشريعي:

من بين أهم المبادئ والقواعد و الأسس التي تستند إليها الرقابة أو الوصاية الإدارية أنه

1- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 152.

- Charles Debbache: Institutions administratives, op, cit, p 73.

- Jean Rivero, op, cit, p 319.

2- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 157.

"لا وصاية إلا بنص" (1) خلافا لما هو عليه الحال في السلطة الرئاسية حيث تكون مفترضة (2)؛ ويعني هذا أن جهة الوصاية لا تمارس سلطاتها إلا إستنادا إلى نصوص القانون ، و ينبنى على ذلك القول أن جهة الوصاية لا تمارس سلطاتها حتى و إن واجهت أعمال غير مشروعة صادرة عن الهيئات اللامركزية، وتلتزم الصمت إتجاهها في حالة إنعدام وجود نص قانوني يقرر ممارسة الوصاية.

ولما كانت الوصاية الإدارية رقابة إستثنائية كما سبقت الإشارة إليها بمعنى أنها ضيقة وتباشر في حدود القانون (3)، فيجب أن تكون هذه النصوص المقررة للرقابة صريحة، وأن تخضع في تفسيرها إلى قاعدة "التفسير الضيق" للنصوص القانونية لأن التوسع في التفسير يتعارض مع خاصية الإستثنائية (4).

إن الإشكال الذي يطرح في هذا المجال يدور حول طبيعة النص المقرر للوصاية، هل يجب أن يكون نص تشريعي أو يجوز أن يكون تنظيمي ؟
نجيب ونقول بأنه يجب أن يكون النص المقرر للوصاية تشريعا لأن كونه تنظيميا يفرغ هذا القيد من فحواه و يخرج الوصاية من طابعها و خاصيتها الإستثنائية، و مرد ذلك أن سلطة الوصاية - و كما بينا سابقا - هي السلطة المركزية و هي السلطة المختصة

-
- 1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.
- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 179.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 53.
- جورج قودال بيار د لقوقيه، ترجمة منصور القاضي: المرجع السابق، ص 304.
- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 23.
2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 77.
- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
- أ. مزنياني فريدة: المرجع السابق، ص 138.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 105.
3- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 152.
4- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 158.

بإصدارالتنظيمات و بهذا فهي من تقرر صلاحياتها بنفسها مما يجعلها حرة في مباشرة الوصاية تقررها وتباشرها وفق إرادتها و هذا ما يتعارض مع طبيعة الوصاية⁽¹⁾. وبإسقاط هذه الإشكالية على النظام القانوني الجزائري نلاحظ أن النص المقرر للوصاية على البلدية هو تشريع، لكن بتفحص بعض نصوص قانون البلدية المقررة للوصاية نجدها في غالب الأحيان تحيل إلى التنظيم الذي يبين كيفية تطبيق المادة⁽²⁾، وإذا كان نظام الإحالة معمول به لكن الإكثار منه يفقد النص القانوني قيمته الحقيقية.

هذا وقد نص الدستور الجزائري على أن البرلمان هو المختص بمسألة التقسيم الإقليمي للبلاد⁽³⁾، وتنظيم السلطات العمومية و عملها، و بمقتضى هذه النصوص أصدر البرلمان عدة قوانين تنظم الجماعات المحلية بصفة عامة و البلدية بصفة خاصة مثل قانون البلدية رقم 90-08 لسنة 1990 و كذا قانون البلدية الجديد رقم 11-10 لسنة 2011 و قد نصا هذان القانونان على خضوع البلدية للوصاية مع تبيان وسائل ممارستها. و إذا لم ينص المشرع على رقابة معينة بصدد إختصاص معين تجد الإدارة المركزية نفسها مجردة من صلاحية ممارسة الرقابة التي تستطيع بموجبها إبداء رأيها حول ممارسة هذا الإختصاص فلا تمتلك حيال القرار الإداري الصادر عن الأشخاص اللامركزية إلا طريق الطعن القضائي إذا توافرت شروطه⁽⁴⁾.

الفقرة الثانية : القيد الوارد على كيفية استعمال الوصاية الإدارية :

تبعاً لهذا القيد لا يحق لسلطة الوصاية أن تلجأ إلى استعمال وسيلة لم يحددها القانون⁽⁵⁾، حتى و لو كانت أقل مساساً بحرية و إستقلالية الهيئة اللامركزية ومنها البلدية. يثير هذا القيد إشكال يتعلق بما إذا كان للسلطة الوصية الحق في اللجوء إلى دعوى الإلغاء

1- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 123.

2- أنظر المواد 48-49-51 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

3- أنظر المادة 122 الفقرة العاشرة من دستور 1996.

4- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة نفسها، ص 123.

5- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

من أجل طلب إبطال بعض القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية و المشمولة بالوصاية؟ الحقيقة أن لجوء السلطة الوصية إلى طريق الطعن القضائي المتمثل في دعوى الإلغاء ضد القرارات التي تصدرها الهيئات اللامركزية، مع وجود إمكانية إلغاء هذه القرارات من طرف جهة الوصاية بمقتضى سلطتها الوصائية أمر غير منطقي و غير مقبول من جهة، ولا فائدة له من جهة أخرى، وذلك بسبب إنتفاء المصلحة⁽¹⁾ في مثل هذه الدعوى إضافة إلى وجود طريق غير دعوى الإلغاء يمكن من خلالها الحصول على مرادها. غير أن هذا التساؤل يمكن إثارته في حال ما إذا كانت سلطة الوصاية لا تملك قانونا حق إلغاء هذه القرارات فهل يجوز لها في مثل هذه الحالة أن تلجأ إلى دعوى الإلغاء؟ ذهب بعض الشراح إلى القول أن لسلطة الوصاية حق اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء بعض القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية غير المشمولة بوصايتها إذا كان يشوبها عيب من عيوب البطلان، لأن شرط الصفة متوافرة في سلطة الوصاية مادامت متمتعة بهذه الصفة⁽²⁾ (أي أنها سلطة وصاية).

و يرى بعض الفقهاء أن هذا الرأي جانب الصواب إذ من شأنه نقل كل سلطات الوصاية إلى مجلس الدولة فتخضع بذلك لرقابته كل أعمال الهيئات اللامركزية دون سند من القانون كما أن سلطة الوصاية لا مصلحة لها في اللجوء إلى مثل هذه الدعاوى مادامت لا ترتب ضررا بالنسبة لها⁽³⁾.

ويجب على جهة الوصاية عند إستعمالها لوسائل الوصاية الإدارية أن تحترم و تراعي الإجراءات المحددة و التي ينص عليها المشرع⁽⁴⁾، وهي عادة ما تكون إجراءات شكلية قد

1- د. سنقوقة سائح: المرجع السابق، ص 46.

2- أنظر المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

3- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 159.

4- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

تتمثل في الأخذ بالرأي مقدما⁽¹⁾ أو الإعذار⁽²⁾ أو التسبيب⁽³⁾ أو النشر و الإعلان و المواعيد⁽⁴⁾ و غيرها ، و الهدف من تكريس هذه الإجراءات هو حماية مصلحة الهيئات اللامركزية من جهة وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى، وقد يكون الغرض منها أيضا حماية إستقلالية الهيئات اللامركزية و الحد من تدخل سلطة الوصاية و حماية الصالح العام بمنع صدور قرارات متسرعة و طائشة.

ولقد تباينت و اختلفت التشريعات بخصوص الجزاء الذي يجب توقيعه نتيجة مخالفة هذه الإجراءات ، فمنها ما يترتب على تخلفها البطلان، و منها ما يفرق بين الإجراءات والشكليات الجوهرية والتي توجب البطلان و الإجراءات الثانوية و التي لا يترتب على مخالفتها البطلان⁽⁵⁾.

الفقرة الثالثة: القيد الوارد على أغراض الوصاية الإدارية:

من المعلوم أن الوصاية الإدارية - كما سبق و أن تطرقنا له - تهدف إلى التحقق من مدى مشروعية الأعمال و التصرفات التي تصدرها الهيئات اللامركزية⁽⁶⁾ و عدم مخالفتها للصالح العام، لأن الوصاية الإدارية لا تستهدف بالدرجة الأولى حماية مصالح الهيئات

1- أنظر المادة 32 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

2- أنظر المادة 101 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

3- أنظر المادة 32 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

- أنظر المادة 60 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

4- أنظر المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

5- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 161.

6- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 137.

- د. عوايدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 05.

- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 189.

- د. سعيد الحكيم: المرجع السابق، ص 06.

اللامركزية ذاتها بقدر ما يهتما المحافظة على المصلحة العامة⁽¹⁾، كما أنها لا تستهدف تحقيق مصالح سياسية أو شخصية، وبناء على ما تقدم فإنه لا يجوز لسلطة الوصاية أن تلجأ لإستعمال وسائلها بغية تحقيق أغراض و أهداف غير تلك التي قررها المشرع في نصوص القانون إذا كان يفرض عليها أغراض و أهداف معينة ، أو أن تلجأ إلى إستعمال هذه الوسائل من أجل تحقيق أغراض سياسية أو شخصية، و إذا ما تحقق ذلك تكون قد إنحرفت و أساءت إستعمال السلطة المخولة لها⁽²⁾.

ضف إلى ذلك فلا يمكن لسلطة الوصاية النظر في الملاءمة⁽³⁾ إذا لم ينص القانون على ذلك صراحة⁽⁴⁾ ، و عليها أن تنقيد بالغرض الذي رسمه المشرع و تسعى لتحقيقه. وحتى تبقى الوصاية الإدارية في حدودها القانونية المرسومة ، فلا تمس بإستقلالية الهيئات اللامركزية، فإنه يحق لممثل هذه الهيئات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطة المركزية و المتعلقة بممارسة سلطة الوصاية⁽⁵⁾.

و هذا ما كرسه المشرع الجزائري في قانون البلدية، فقد إحتمل المشرع الجزائري إمكانية حدوث منازعة بين السلطة الوصية ممثلة في الوالي، و السلطة المنتخبة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، لذا حرص على إبراز طرق لتسوية هذا النزاع . فبالرجوع لنص المادة 46 من قانون البلدية لسنة 1990 نصت على أنه يجوز للمجلس

1- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 189.

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الاري، المرجع السابق، ص 177.

- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 138.

- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، المقال السابق، ص 50.

2- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 162.

3- Zahia Moussa : évaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967/1988), op, cit, p 399.

4- د. محمد باهي أبو يونس: المرجع السابق، ص 326.

5- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 132.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

الشعبي البلدي ممثلا في شخص رئيسه⁽¹⁾ أن يرفع طعنا قضائيا لدى المحكمة المختصة ضد قرار الوالي القاضي بإبطال مداولة ما أو الذي رفض من خلاله المصادقة عليها⁽²⁾. لكن قد يثار إشكال قانوني في هذا المجال و يتعلق بسلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر للوالي بغرض المصادقة على مداولة ما رفض التصديق عليها خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تخص رقابة الملاءمة⁽³⁾؛ إذ قد تقدر سلطة الوصاية ممثلة في الوالي بأن الظروف لا تسمح أو أن الوضع غير مناسب لتنفيذ مضمون مداولة ما رغم شرعيتها وتماشيا مع القوانين و الأنظمة المعمول بها⁽⁴⁾.

إلا أنه يجب التنبيه أن قانون البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 سلك المشرع الجزائري طريقا مغايرا لتسوية هذا النزاع وفقا للمادة 61 منه، فقد منح المشرع للبلدية ممثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي في مواجهة سلطة الرقابة المسلطة عليها من قبل الوالي⁽⁵⁾، حق الطعن في القرار المتضمن بطلان مداولة ما أو الذي رفض المصادقة عليها عن طريق الطعن الإداري المتمثل في التظلم الإداري⁽⁶⁾، وقد يكون التظلم ولأني⁽⁷⁾ يوجه

1- Zouaimia Rachid, op, cit, p 133.

2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 105.

- أ. مزياي فريدة : المرجع السابق، ص 224.

3- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر- تونس- المغرب، المقال السابق، ص 19.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 63.

4- د. بوضياف عمار: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريع الجزائري و التونسي، المقال السابق، ص 24.

5- Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

6- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، (د. ط)، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2011، ص 57.

7- Gustave peiser, op, cit, p 46.

- Jean Waline, op, cit, p 506.

- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 275.

للوالي بإعتباره السلطة مصدرة القرار ، أو قد يكون تظلم رئاسي⁽¹⁾ يوجه إلى الوزير المكلف بالداخلية⁽²⁾.

و هو نفس النمط الذي سار عليه التشريع التونسي فطبقا للفقرة الثانية من الفصل 27 من القانون الأساسي للبلديات ينبغي إحالة النزاع على وزير الداخلية، و بذلك يكون المشرع التونسي قد فضل طريق الطعن الإداري لتسوية النزاع الذي قد يحدث بين المجلس البلدي ووالي الولاية، و يبدو أن هذه الطريقة و إن كان من مزاياها فض النزاعات القائمة بسرعة، و تجنب إتباع مشقة الإجراءات المعقدة نظرا لبساطة إجراءاتها، كما أنها تمكن الوالي مصدر القرار من مراجعة قراراته المطعون ضدها، إلا أنه يؤخذ عليها تحيز سلطة الوصاية ممثلة في وزارة الداخلية لوالي الولاية⁽³⁾.

لكن المشرع الجزائري إتجه كذلك للأسلوب القضائي حيث أجاز بحكم المادة 61 السابقة الذكر اللجوء إلى الطعن القضائي أمام المحاكم الإدارية، عن طريق دعوى الإلغاء ضد القرار و ذلك بإتباع الإجراءات و الأوضاع المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁽⁴⁾.

هذا و إن مسؤولية الجهات القائمة بالوصاية تتقرر أيضا إتجاه الأفراد، حيث تسأل السلطة الوصية إذا ما أهملت أو قصرت في ممارسة الرقابة التي حددها القانون أو إنحرفت في إستعمالها، و مرد ذلك أن جهات الوصاية تمارس سلطاتها في هذا المجال بموجب

1- د. عوايدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 259-260.

- د. سعيد الحكيم: المرجع السابق، ص 263.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 44.

2- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 57.

3- د. بوضياف عمار: الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، المقال السابق، ص 24.

4- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع نفسه، ص 57.

قرارات إدارية مستقلة و طبقا لأحكام القانون، فإذا ما ترتب على قيامها بهذه المهمة ضرر لحق بالغير فهي تسأل عنه.

فإذا ما أذنت السلطة المركزية كجهة وصاية للأشخاص اللامركزية بمباشرة تصرف لا يقره القانون، أو صادقت على قرار غير مشروع، بفعلها هذا تكون قد ساهمت بعمل إيجابي في تنفيذ تصرف مخالف للقانون، ما كان سيتم تنفيذه لولا تدخلها كسلطة وصاية ومنحها للإذن أو التصديق⁽¹⁾.

هناك من يرى أن المسؤولية في مثل هذه الحالة تنقرر إتجاه الشخص اللامركزي مصدر القرار⁽²⁾ وهناك إتجاه آخر يرى أن المسؤولية تنقرر إتجاه الشخص اللامركزي و جهة الوصاية على حد سواء نتيجة تعدد الخطأ، فيسأل الشخص اللامركزي من جهة على إعتبار أن التصرف الغير مشروع صدر من جانبه، و تسأل السلطة المركزية كجهة وصاية بسبب إهمالها و تقصيرها في ممارسة سلطات الرقابة المنوطة بها⁽³⁾.

المطلب الثاني

أنظمة الوصاية الإدارية

إن الرقابة الإدارية الممارسة على الهيئات اللامركزية هي رقابة متعددة المظاهر والمصادر، فبعضها سياسي، و بعضها إداري و قضائي و شعبي، و بإستثناء النوع الأول، فإن الأنواع الثلاث الأخرى بما فيها الرقابة الإدارية من حيث المزج بينها أو تغليب إحداها شكلت أهم النماذج أو الأساليب أو كما يسميها بعض الفقهاء بالأنظمة

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 234.

2- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 180.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 44.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 78.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 54.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.

3- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 234.

الرئيسية للرقابة، و قد تجسدت في ثلاث أنظمة هي على التوالي: النظام الإنجليزي والنظام الفرنسي و النظام اليوغسلافي.

الفرع الأول

النظام الإنجليزي

يتفق أسلوب الرقابة على الهيئات المحلية في النظام الإنجليزي مع النظام العام الذي يسير عليه التشريع البريطاني فيما يتعلق بتوزيع الإختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية⁽¹⁾، إذ تتمتع المجموعات المحلية في هذا النظام بحرية واسعة وبدرجة عالية من الإستقلالية إزاء السلطة المركزية⁽²⁾ وذلك نتيجة لنضج تجربة الإدارة المحلية هناك من ناحية، ولأن إختصاصات الإدارة المحلية في إنجلترا محددة على سبيل الحصر والدقة والوضوح بموجب قانون من ناحية أخرى، وهذا يؤدي إلى عدم التداخل والخلط بين إختصاصات الحكومة المركزية والهيئات المحلية⁽³⁾.

وبالتالي تكون الرقابة خفيفة وضيئلة ولا تمارس إلا في حالات معينة وفي أضيق الحدود إذ لا تقيد حرية الهيئات المحلية في ممارسة الإختصاصات والصلاحيات المنوطة بها بل هي وسائل ترابط وتعاون بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية⁽⁴⁾. تمارس الرقابة على الهيئات المحلية في بريطانيا من قبل ثلاثة أجهزة، فتخضع لرقابة

-
- 1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 25.
 - 2- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 197.
 - د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 118.
 - 3- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي الصادرة عن كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06، ص 105.
 - صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 25.
 - 4- أ. مزياي فريدة: المرجع السابق، ص 139.
 - مزياي فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 47.
 - د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 29.

البرلمان والقضاء بصفة أساسية ورقابة محدودة من جانب السلطة المركزية⁽¹⁾، وهو ما سيأتي شرحه تباعا مع التركيز على الرقابة الإدارية التي تتولاها السلطة المركزية فهذا ما يهمننا.

تتمثل رقابة البرلمان⁽²⁾ (السلطة التشريعية) في أنه هو الذي يقرر إنشاء الهيئات اللامركزية ويمنحها الشخصية المعنوية، ويتولى تنظيمها وبيان وتحديد إختصاصاتها، وكيفية مباشرتها لعملها، وهو الذي يملك حق إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها⁽³⁾. فيحق للبرلمان أساسا أن يعدل نظام الإدارة المحلية بالعمل على توسيع إختصاصاتها أو تضيقها لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما على المستوى العملي وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع نجد أن البرلمان قلما يتدخل للإنتقاص من حرية الهيئات اللامركزية، إلا في حالة منحها إختصاصات جديدة، وهذا الأمر يعود إلى ظاهرة طغيان العرف على القانون في التشريع البريطاني⁽⁴⁾ وساعد على ذلك الطابع المحافظ للنظام الإنجليزي.

ومن جهة أخرى فالقضاء الإنجليزي - العادي - من جانبه يمارس رقابة على الهيئات

1- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 118.

2- أنظر بخصوص الرقابة البرلمانية:

- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 276.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 94.

- Jean Waline, op, cit, p 512.

3- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 154.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع نفسه، ص 118.

- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 139.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 25.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 29.

4- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 105.

- صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 25.

- د. محي الدين القيسي: المرجع نفسه، ص 29.

المحلية وعلى أعمالها في حالة مخالفتها للقوانين، إذا ما قدم طعن أمامه سواء من جانب الأفراد أو الحكومة⁽¹⁾.

ويمارس القضاء هذه الرقابة إنطلاقاً من خضوع جميع الهيئات العامة ومنها المجالس المحلية لرقابة القضاء، وجدير بالذكر أن بريطانيا تأخذ بنظام القضاء الموحد والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة - كالأفراد - للمحاكم العادية، ولنفس القواعد القانونية التي تحكم النشاط الفردي فلا يوجد هناك قضاء إداري مستقل ولا يعترف هذا النظام بإستقلال الإدارة في مواجهة القضاء⁽²⁾.

ومما يجدر ذكره أيضاً أن المحاكم الإنجليزية - بخلاف الأمر بالنسبة لفرنسا والدول التي تبنت نظام ازدواجية القضاء وأخذت بتجربتها في مجال القضاء الإداري - لا تحكم فقط بإلغاء الأعمال والقرارات الإدارية غير المشروعة بل تملك الحق في توجيه أوامر ونواه للهيئات العامة ومنها الوحدات المحلية للتصرف وفقاً لأحكام القانون والعمل في دائرته حتى قبل أن تتخذ قراراتها النهائية⁽³⁾.

ويجدر التنبيه أن للقضاء الإنجليزي سلطة ضخمة وخطيرة في مواجهة الهيئات العامة بحيث يكاد يعتبر بمثابة الرئيس المشرف على أعمال مرؤوسيه⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للرقابة التي تمارسها الحكومة - وهذا ما يهمننا - على الهيئات المحلية البريطانية (الرقابة الإدارية) فيمكن إجمالها على النحو التالي:

1- تقوم الحكومة المركزية بالتصديق على بعض نشاطات المجالس المحلية كما تقوم بالرقابة على أعمالها القانونية، و مثال ذلك التصديق على اللوائح المحلية الصادرة عن

1- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 105.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 118.

2- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 25.

3- د. الخلايلة محمد علي: المرجع نفسه، ص 118.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 29.

4- د. محي الدين القيسي: المرجع نفسه، ص 29.

مجالس المدن بغرض المحافظة على الأمن أو الصحة العامة كما تصادق الوزارة المعنية على بعض المشروعات المحلية من أجل التأكد من سلامة المخططات و مدى إنسجامها مع سياسة الحكومة⁽¹⁾.

2- كما تملك الحكومة البريطانية سلطة الرقابة على الهيئات المحلية، و ذلك في حالة وجود مخالفات و تجاوزات للقوانين المحددة لإختصاصات هذه الأخيرة خاصة إذا إمتعت هذه الهيئات عن إحترام القانون إختيارا إذ يحق عندئذ للحكومة المركزية مخاصمة الهيئات المحلية عن طريق الطعن في أعمالها المخالفة للقانون و يكون ذلك أمام القضاء العادي من أجل إجبارها على إحترام القانون⁽²⁾.

3- من جانب آخر يحق للحكومة المركزية القيام بإجراءات التفتيش التي تستهدف التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاية، و هذا الإجراء دوري موكول لممثلي الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية، و لعل ما يعطي لهذا الإجراء فعالية أكثر هو أنه يتوج بتقديم تقرير عن كيفية أداء الخدمات ، وعلى ضوء هذه التقارير يتم تحديد مبلغ المكافآت السنوية و المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية⁽³⁾، و في حالة ما إذا تم تقرير خفض المعونة بسبب الإهمال المحلي في أداء الخدمات المنوطة بها، حينها تضطر المجالس المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية و ذلك من أجل تغطية النقص المالي الناجم عن تخفيض المعونة، و هذا الأمر يؤدي إلى إستياء الناخبين و عدم رضاهم⁽⁴⁾.

1- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 48.

2- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 26.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 30.

3- د. محي الدين القيسي: المرجع نفسه، ص 30.

4- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 198.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 119.

- صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 26.

- 4- يمكن للحكومة المركزية و بناء على تفويض عن البرلمان أن تصدر بعض اللوائح أو القرارات الإدارية التنظيمية لتنظيم بعض أمور الهيئات اللامركزية⁽¹⁾.
- 5- كما تملك الحكومة الحق في الإشراف على الهيئات المحلية عند التصرف في الأملاك البلدية أو عند عقد قروض⁽²⁾.
- 6- إضافة إلى ذلك تراقب السلطة المركزية إختصاصات و أعمال المجالس المحلية المتعلقة بإنشاء بعض الوظائف التي تطلبها الحكومة مثل الأطباء و سكرتيري المجالس و تراقب قرارات فصل بعض الموظفين⁽³⁾.
- 7- تصدر الحكومة المركزية بعض اللوائح التنظيمية لبعض المجالس المحلية بشأن تعيين و ترقية و تأديب بعض الموظفين كرجال الإطفاء.
- 8- و في المجال المالي تنصب رقابة الحكومة المركزية على أعمال المجالس المحلية من خلال تفحص ميزانية المشاريع المستفيدة من إعانات الحكومة، إضافة إلى مراقبة أنواع و مقدار الرسوم التي تفرضها المجالس المحلية، كما أنه يتوجب على الوحدات المحلية الحصول على موافقة الحكومة المركزية عند اللجوء إلى أسلوب الإقتراض من أجل تنفيذ بعض المشاريع المحلية⁽⁴⁾.
- و في حالات إستثنائية، يكون للحكومة المركزية رقابة مشددة على الهيئات المحلية، وذلك في بعض الأمور المتعلقة بإصدار الهيئات المحلية للوائح محلية أو التصرف في الأملاك المحلية، و في مسألة مساكن العمال، و القروض، و الحسابات الختامية...⁽⁵⁾

1- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 30.

2- د. محي الدين القيسي: المرجع نفسه، ص 30.

3- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 119.

- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 40.

4- د. الخلايلة محمد علي: المرجع نفسه، ص 119.

5- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 24.

- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 140.

ويكمن الهدف من وراء بسط هذه الرقابة في التحقق و التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية للمهام المنوطة بها، و مدى تأدية المرافق المحلية للخدمات المسندة إليها بكفاءة وفعالية، و مدى إستخدامها للإعانات الممنوحة من السلطة المركزية أفضل إستخدام⁽¹⁾. من خلال ما سبق ذكره يلاحظ أن الأسلوب الإنجليزي في الرقابة يضمن الإستقلال المحلي إلى حد كبير ويتجلى ذلك فيما يلي:

1- يتسم هذا الأسلوب بتقليص دور السلطة الإدارية في الرقابة، لأنه يعتمد بصفة أساسية على دور القضاء في الرقابة، فلا تملك السلطة المركزية حق التدخل في أعمال المجالس المحلية، ولا تستطيع إلغاء قراراتها إداريا، بل يتعين عليها اللجوء إلى القضاء كأفراد من أجل المطالبة بإلزامها على إحترام القانون، و يتمتع القضاء بسلطة واسعة في إلغاء القرارات غير الشرعية⁽²⁾.

2- حتى رقابة السلطة المركزية و التي تكاد تنحصر في صورة واحدة و هي "التفتيش" لا تمس بإستقلال الوحدات المحلية، بل تعد محفزا لدفع هذه الأخيرة إلى العمل من جهة، و من جهة أخرى يعد أسلوب ووسيلة للتمييز بين الهيئات التي تقوم بواجباتها بكفاءة و بين الهيئات المقصرة في ذلك⁽³⁾.

إلا أنه بالرجوع إلى تاريخ الإدارة الإنجليزية، نجد أنه حتى نهاية القرن التاسع عشر الميلادي كانت الهيئات المحلية مستقلة عن الحكومة، حتى أطلقت عليها تسمية الحكومة الذاتية بسبب الرقابة البسيطة و المخففة المبسوطة عليها.

لكن بسبب الأزمات المالية التي عاشتها إنجلترا منذ سنة 1929 وبحكم ظروف الحرب العالمية الثانية، و بإعتماد مبدأ التخطيط، بدأت الحكومة تتدخل في نشاطات الهيئات المحلية، خاصة مع بروز فكرة تدخل الدول في الحياة الإقتصادية، و الإجتماعية، و لهذه

1- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 49.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 26.

2- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 47.

3- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 198.

الأسباب ظهرت الرقابة في صورة أشد مما كانت عليه من قبل⁽¹⁾.

نتيجة لذلك بدأ نظام الحكومة الذاتية - أو الأسلوب الأنجلوأمريكي - يتحول نحو لامركزية بسيطة من النموذج الفرنسي مما أدى إلى تخفيض درجة الإستقلال المحلي وتجلّى هذا التراجع على مستويات:

1- إنشاء هيئات حكومية متخصصة - وزارات - من أجل تحويل بعض المهام الإدارية من المجموعات المحلية إلى السلطة المركزية.

2- ظهور سلطات مختلفة للوزراء على المجموعات المحلية مثل: اللوائح الوزارية المفروضة على المجموعات المحلية - سلطة التصديق اللاحق على الأعمال في الموارد الإدارية و المالية - سلطة الحلول - إمكانية مخاصمة القرار المحلي أمام الوزير- إنشاء أجهزة للتفتيش المالي و التقني ، و بذلك ظهرت وصاية غريبة عن المفهوم الإنجليزي.

3- مع زيادة المساعدات التي تمنحها الدولة للهيئات المحلية، و التي وصلت إلى النصف تقريبا من إجمالي موارد الميزانيات المحلية، ظهر نوع جديد من الرقابة، يعرف برقابة المنحة⁽²⁾، وهو ما يخول للسلطة المركزية حق متابعة ومراقبة أوجه صرف هذه الأموال وبالتالي الحد من الإستقلال المحلي⁽³⁾.

يجب التنبيه أن تراجع فكرة الإستقلال المحلي بظهور رقابة إدارية بصورة أشد لم يلغي أسلوب الرقابة القضائية على الهيئات المحلية فبقيت المحاكم تختص بالنظر في القضايا المقدمة أمامها ضد الهيئات المحلية أو ضد أفرادها أو الوزارات، كأن يكون ذلك من أجل المطالبة بالتعويض عن الأضرار بسبب إخلال الهيئات المحلية بالتزاماتها التعاقدية، وكذلك الأضرار الناجمة عن تنفيذ هذه الهيئات لقراراتها، كما تسأل الهيئات المحلية عن

1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 47.

2- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 47-48.

3- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 106.

الأضرار التي تسبب في إحداثها موظفيها بسبب أخطائهم وأثناء تنفيذ مهامهم⁽¹⁾.

الفرع الثاني

النظام الفرنسي

يقوم النظام الفرنسي على أسس مناقضة لأسس ومبادئ النظام الإنجليزي، حيث تخضع الهيئات الإدارية اللامركزية في هذا النظام لرقابة دقيقة ومحكمة⁽²⁾. ولهذا تعتبر الرقابة المركزية على المجالس المحلية في فرنسا أشد منها في النظام الإنجليزي⁽³⁾، على الرغم من أن تجربة الإدارة المحلية في كل من فرنسا وإنجلترا قطعت شوطاً بعيداً، ويرجع البعض من الفقهاء شدة هذه الرقابة إلى عدة أسباب إذ يربطها الدكتور محمد علي الخلايلة بالظروف التاريخية التي صاحبت نشأة الإدارة المحلية هناك وذلك في أعقاب الثورة الفرنسية والظروف التي حكم فيها نابليون وهي ظروف عسكرية تميل إلى الشدة والمغالاة في الرقابة المركزية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل المحافظة على الأمن والنظام في تلك المرحلة⁽⁴⁾.

وبناء على ما سبق ذكره فلقد مر نظام الرقابة على المجموعات المحلية في فرنسا بمرحلتين أساسيتين:

- 1- تمثلت الأولى في مرحلة الرقابة الإدارية الشديدة وهو النموذج التقليدي.
- 2- واتسمت الثانية بإلغاء الرقابة الإدارية والإكتفاء برقابة القضاء وهو الإتجاه الجديد⁽⁵⁾، الذي كرسه قانون 02 مارس 1982 ، وهذا ما سنستعرضه فيما يلي:

1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 47.

2- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 155.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 119-120.

3- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 30.

4- د. الخلايلة محمد علي: المرجع نفسه ، ص 119-120.

5- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 193.

الفقرة الأولى: مرحلة الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية (النموذج التقليدي):

تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لرقابة السلطات الثلاثة، فالسلطة التشريعية تباشر رقابتها من خلال إنشاء الهيئات المحلية، ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي، كما يحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم⁽¹⁾.

كما أن القضاء يتدخل في حال وجود طعن في أعمال الهيئات المحلية، فيكون من إختصاص القضاء الإداري الفصل في المنازعات التي تكون الهيئات المحلية طرفا فيها⁽²⁾ وتكمن نقطة الخلاف بين الرقابة القضائية في كل من النظام الإنجليزي والنظام الفرنسي، في كون القضاء الموحد هو الذي يمارس الرقابة على الإدارة الإنجليزية، أما في فرنسا فالقضاء الإداري هو الذي يمارس الرقابة على الهيئات المحلية⁽³⁾.

فضلا عن خضوع الهيئات المحلية في فرنسا لرقابة كل من السلطة التشريعية والقضاء الإداري كما سبق شرحه، فإنها تخضع لرقابة إدارية شديدة تمارسها السلطة المركزية وهذا ما يعنينا.

وتعتبر هذه الرقابة مشددة نظرا لكثرة إختصاصات الهيئات المحلية، وتأخذ هذه الرقابة صورتان: الرقابة على الهيئات المحلية ذاتها وعلى أعضائها، ورقابة على أعمالها ونشاطاتها⁽⁴⁾.

-
- 1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 26.
- مقطف خيرة: تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 130.
- 2- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 106.
- 3- صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 26-27.
- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال نفسه، ص 105.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 118.
- 4- صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 27.
- م.م فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، المقال السابق، ص 126.

أولاً: الرقابة على أعضاء الهيئات اللامركزية:

يقصد بها الرقابة التي تباشرها السلطة الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية باعتبارها أشخاص قانونية مستقلة، والرقابة على أعضاء المجلس إذ تتجلى الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعضاء الهيئات اللامركزية في صورتين أساسيتين :

- للحكومة الحق في تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية، وهذا لا يؤثر على إستقلال الهيئات اللامركزية لأنه يقتصر على الأقلية من الأعضاء في حين يتم إنتخاب أغلبية الأعضاء⁽¹⁾ بالإقتراع العام المباشر⁽²⁾.

- كما خول المشرع للسلطة الإدارية المركزية بعض السلطات التأديبية على أعضاء الهيئات اللامركزية كالحق في عزل بعض أعضاء هذه المجالس⁽³⁾ سواء المعينين أو المنتخبين أو الحق في مساءلتهم تأديبياً و فصلهم و يتم ذلك في حدود القانون⁽⁴⁾.

ثانياً: الرقابة على المجلس:

فتملك السلطة المركزية حق إيقاف وحل المجالس المنتخبة، طبقاً للشروط والإجراءات التي يحددها القانون⁽⁵⁾.

يتم إيقاف المجلس المحلي عن العمل بقرار من وزير الداخلية، ويتم حل المجلس البلدي بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء⁽⁶⁾ بناءً على إقتراح المحافظ ويتضمن تعيين لجنة مؤقتة لتسيير الأعمال حتى يتم تشكيل المجلس البلدي الجديد.

-
- 1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 27.
 - 2- Martine Lombard: droit administratif, 5^{eme} édition, Paris, p 133.
 - 3- مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 207.
 - 4- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 140-141.
 - د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 30-31.
 - 5- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 48.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 22-23.
 - 6- Martine Lombard, op, cit, p 133.

هذا ويعتبر إجراء حل المجلس من أشد وأخطر مظاهر الرقابة على الهيئات اللامركزية، لهذا أحاطها المشرع بضمانات كإشتراط إجراء إنتخابات جديدة لإنتخاب مجلس جديد خلال مدة معينة⁽¹⁾.

ثالثاً: الرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية:

إن الرقابة على أعمال الهيئات المحلية تعتبر من أهم مظاهر الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية، وهذه الأعمال يمكن تقسيمها إلى نوعين : أعمال ايجابية، وأخرى سلبية.

فبالنسبة للأعمال الإيجابية فإن الكثير منها يخضع لإذن سابق أو لتصديق لاحق من السلطة المركزية⁽²⁾، وكذلك الأمر بالنسبة للأعمال السلبية للهيئات اللامركزية، ففي حالة إمتناع الهيئات المحلية عن القيام بعملها فإنه يجوز للسلطة المركزية أن تحل محلها في أداء ذلك العمل⁽³⁾، وذلك لجعلها تتماشى مع القوانين.

يجب التنبيه أن السلطة المركزية تتمتع في هذا المجال بجملة من السلطات تجعلها في نهاية الأمر ليست مجرد شريك للمجموعات المحلية في تسيير شؤونها، بل هي في مركز أقوى من المجالس المعنية⁽⁴⁾.

ولقد حرصت أغلب التشريعات على منح السلطة المركزية عدة إمكانيات ووسائل خاصة

-
- 1- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 140.
 - د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 93.
 - مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 207.
 - 2- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 27-28.
 - م.م فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، المقال السابق، ص 126.
 - 3- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 107.
 - د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.
 - 4- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 200.

لتستخدمها في هذه الرقابة، ولقد إتفق الفقه عموما على وجود ستة وسائل وهي: الإستشارة، الإذن المسبق أو كما يسميه البعض التصريح، التصديق، الإيقاف، الحل، والإلغاء، وهذا ما سنحاول شرحه بالتفصيل فيما يلي:

1- الإستشارة: تتلخص تقنية الإستشارة في كون الهيئات المحلية ترجع بطلب المشورة في

بعض الأحيان من السلطة المركزية، فرغم أن القانون قد يمنح الهيئات المحلية إختصاصات واسعة تمارسها في حدود الإقليم المحلي، إلا أنه بالمقابل المطلوب من هذه الأخيرة أن تحرص على العمل في إطار السياسة العامة للدولة، إضافة إلى ضمان التنسيق بين جميع الهيئات المحلية من جهة، وبين هذه الهيئات والسلطة المركزية من جهة أخرى، حيث أنه بالرجوع إلى السلطة المركزية لطلب المشورة أو الرأي يمكن للهيئات المحلية الحصول على معلومات وإرشادات قد تفيدها وتساعد في إنجاز أعمال معينة⁽¹⁾، فضلا على أنها تمكنها من الإستفادة من الخبرات والإمكانات الموجودة لدى السلطة المركزية؛ ولطلب المشورة أو إستطلاع الرأي صورتان هما:

الأولى أن يكون طلب الإستشارة إلزاميا، وهنا تكون الهيئة المحلية ملزمة بإستشارة السلطة المركزية، فإذا ما قامت بعمل ما دون طلب المشورة عد تصرفها باطلا بحكم القانون، لأن في هذه الحالة يعتبر إستطلاع الرأي شرطا لازما.

الثانية فهي الإستشارة الإختيارية، وهي الحالة التي لا يشترط فيها الرجوع للسلطة المركزية من أجل صحة العمل الذي تقوم به الهيئات المحلية، بحيث يمكن للهيئة المحلية أن تنجز أي عمل من غير إستطلاع رأي السلطة المركزية.

مع العلم بأن الهيئات المحلية تكون حرة في الأخذ أو عدم الأخذ بنتيجة المشورة في كلتا صورتين⁽²⁾.

1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 28.

2- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 107.

- صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 28.

2- الإذن المسبق: (التصريح): وهو ما يعرف أيضا بالترخيص، وفي هذه الحالة يلزم القانون الهيئات اللامركزية إستئذان السلطة المركزية والحصول على ترخيص قبل القيام بالتصرف الذي تنوي مباشرته⁽¹⁾، وفي حالة ما إذا إشتراط القانون الحصول على الإذن، فإن أي تصرف بدونه يقع باطلا، لأن رقابة التصريح أو الحصول على إذن سابق من السلطة الإدارية المركزية المختصة لا تتم إلا بالنسبة للأعمال التي يحددها القانون على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الإذن هو إجراء قانوني لازم وسابق، أي يشترط الرجوع للسلطة الوصية التي لا تأذن إلا بالأعمال التي تحقق الصالح العام⁽²⁾.

3- التصديق: يجتمع المجلس في دورات عادية أو إستثنائية⁽³⁾ للتداول حول الشؤون المحلية، وإشتراط المشرع ضرورة التصديق على بعض المداولات التي تخص مواضيع معينة؛ ويقصد بالتصديق إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية فبالصديق فقط تتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المزمع إنجازه⁽⁴⁾، والتصديق يجب أن يكون على العمل كله وليس على جزء منه فقط، حيث لا يجوز للسلطة الوصية أن تجري تعديلات على العمل المقدم للتصديق لأن ذلك يعني التدخل في إختصاصات الهيئات المحلية أي إغتصاب وظائفها وهو ما لا يتفق مع القانون، وفي حالة ما إذا تبين للسلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق يحتاج إلى تعديل، فيجب عليها أن

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

- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 94.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 28.

2- أ. مزياياني فريدة: المرجع السابق، ص 142.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 107.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.

3- Martine Lombard, op, cit, p 133.

4- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 155.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع نفسه، ص 120.

- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع نفسه، ص 94.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

تعيده للهيئات المحلية المعنية لإجراء التعديلات المطلوبة، ثم تعيده مرة ثانية للتصديق. والملاحظ أنه بعد التصديق يكون القرار قابلا للتنفيذ في أي وقت، مع إمكانية عدول⁽¹⁾ الهيئة المحلية عن تنفيذه إذا ما إتضح لها أن المصلحة العامة تقتضي عدم تنفيذه، ذلك أن القرار المصادق عليه ينسب للهيئة المحلية، فهي وحدها المسؤولة عن أي ضرر قد يترتب عن تنفيذ هذا القرار، و مطالبتها ببناء على ذلك بالتعويض⁽²⁾.

وتجدر الإشارة أن التصديق على أعمال المجالس البلدية أوسع إذا ما قورنت بالتصديق على أعمال المحافظات، حيث أصبحت قرارات المجالس البلدية مقيدة بتصديق السلطة المركزية أو ممثليها، ومن بين القرارات التي تخضع إلى تصديق المحافظ أو مساعديه أو مجلس المحافظة تلك القرارات المتعلقة بالمسائل المالية (كفرض الضرائب العادية أوالإستثنائية، نقل إعتمادات الميزانية من باب إلى آخر، فتح إعتمادات إضافية أو طلب القروض المحلية)، ضف إلى ذلك القرارات المتعلقة بتأجير العقارات التي تملكها المجالس البلدية أو تحديد الأماكن الخاصة بالأسواق العامة أو إدارة بعض المرافق عن طريق أسلوب الإدارة المباشرة و إما أن يكون التصديق صريحا أو ضمنيا⁽³⁾:

أ - التصديق الصريح : و يكون ذلك في حالة ما إذا نص القانون على أن يكون التصديق صريحا، و يتحقق ذلك عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تركيبتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها

-
- 1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 28.
 - مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 179.
 - 2- د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 146.
 - د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 24-25.
 - د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 108.
 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 155.
 - د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.
 - 3- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 142-143.

وصائيا، و ذلك بإستعمال عبارة "لا مانع " أو "موافق" أو "صالح"⁽¹⁾...

ب- **التصديق الضمني** : و يقصد به إلتزام جهة الوصاية الصمت و السكوت إزاء العمل أو القرار اللامركزي المعروض عليها⁽²⁾، و عادة ما ينص القانون أن قرارات الهيئات اللامركزية تصبح نافذة بعد مضي المدة المنصوص عليها قانونا دون إقرارها⁽³⁾. و في الأخير يجب الإشارة أن التصديق ينقلب في الواقع العملي إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الإعتماد (agrément)، و يترتب على نتائجه السلبية إصابة المجالس المحلية بشلل ، فلا تستطيع مواصلة أعمالها إلا بعد علمها مسبقا بموافقة السلطة الوصية.

إضافة إلى أن سلطة التصديق تعتبر إحدى الآليات التي تؤدي إلى التدخل في الشؤون المحلية، إذ يعتبرها الأستاذ شيهوب مسعود بمثابة حق فيتو شبه مطلق، يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية و السلطة المحلية⁽⁴⁾.

4- الإيقاف: يعتبر الإيقاف أسلوب من أساليب الرقابة الإدارية، و هو عبارة عن إنذار أو تحذير تحدد آجاله، و يترتب عليه تعطيل نشاط وسير أعمال هيئة معينة لمدة محددة

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 40.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 75.

2- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 181.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 75-76.

- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 172.

- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 249.

- Jean Rivero, op, cit, p 321.

3- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 143.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 30.

- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 94.

4- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 200.

أي بصفة مؤقتة، و ذلك لإعتبارات قد تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملاءمة، والإيقاف هو إجراء أولي و تمهيدي قد يعقبه حلول أو إلغاء فيما بعد⁽¹⁾.
 إن إجراء الإيقاف له أهمية إذ أنه يساعد جهة الرقابة على توقي الأضرار التي تتجر من وراء تنفيذ القرار، إضافة إلى أن مدة الإيقاف تساعد جهة الرقابة لبحث إجراء الإلغاء⁽²⁾.
5- الحلول : للهيئات المحلية إختصاصات محددة بموجب القانون و هي ملزمة بتنفيذها دون أي تدخل من السلطات الوصية، هذا و تتمتع الهيئة المحلية بسلطة تقديرية في الإقدام على أداء مهامها أو الإمتناع عن بعضها ، لكن هذا يبقى من الناحية النظرية فقط⁽³⁾.
 حيث نجد على المستوى العملي أن الهيئات المحلية قد تمتنع في بعض الأحيان عن أداء بعض مهامها إما بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال، و هو الأمر الذي يترتب عليه تعرض المصالح العامة المحلية إلى خطر ، مما يقتضي تدخل السلطة الوصية لمنع حدوث هذا الخطر ، وذلك عن طريق قواعد إستثنائية تمنح لها الحق في الحلول محل الهيئة المحلية المعينة⁽⁴⁾.

ويقصد بالحلول قيام سلطة الرقابة بالحلول محل الهيئة الإدارية اللامركزية من أجل تنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التي إمتنعت هذه الأخيرة عن القيام بها إما عمدا أو بسبب

-
- 1- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 109.
 - د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 23.
 - د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.
 - 2- أ. مزباني فريدة : المرجع السابق، ص 144.
 - 3- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 30.
 - 4- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال نفسه، ص 109.
 - د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 155.
 - د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 120.
 - مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 190.
 - د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 155.

إهمال أو عجز⁽¹⁾ ، ففي الأصل أن الهيئات اللامركزية تباشر إختصاصاتها ثم يأتي دور الرقابة الإدارية.

وعلى إعتبار أن إجراء الحلول فيه إعتداء على إستقلال الهيئات اللامركزية فقد أحاطه المشرع بقيود و ضمانات محددة⁽²⁾، فيشترط حتى يكون الحلول مشروعاً توافر شرطان أساسيان هما:

1- أن يتم إثبات إمتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل رسمياً ، ويكون ذلك بقيام السلطة المختصة بالرقابة بتوجيه إنذار أو إخطار إلى الهيئة اللامركزية لضرورة تنفيذ إلتزاماتها خلال المدة المحددة في الإنذار ، وبعد إنقضاء هذه المدة المحددة مع مواصلة رفض الهيئة اللامركزية لتنفيذ إلتزاماتها، هذا يدل على أنها رضيت بإجراء الحلول و المساس بإستقلالها⁽³⁾.

2- أن ينص القانون صراحة على جواز الحلول في حالات معينة⁽⁴⁾.

-
- 1- د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، (د. ط)، القاهرة، دار النهضة العربية، 1985، ص 175، و أنظر كذلك:
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.
 - د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 251.
 2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 76.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع نفسه، ص 62.
 - د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 155.
 - د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 117.
 3- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 144-145.
 - د. هاني علي الطهراوي: المرجع نفسه، ص 156.
 - د. علي خطار شنطاوي: المرجع نفسه ، ص 252.
 4- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 31.
 - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 227.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، المرجع نفسه، ص 62.

تجدر الإشارة أنه في حالة الحلول فإن القرار يصدر من قبل سلطة الرقابة بإسم الهيئة اللامركزية و لحسابها، و يترتب على ذلك أن المسؤولية التي تنشأ عن الأضرار التي تلحق بالغير من أعمال سلطة الرقابة في حالة الحلول تقع على عاتق الهيئة اللامركزية، و لهذا يعتبر إجراء الحلول من أشد صور الرقابة⁽¹⁾.

ونشير في الأخير إلى أن هناك من يرى أن الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية محل السلطة المحلية في أداء العمل تكون في النفقات الإلزامية و إعادة توازن الميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة المركزية بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية و إعادة توازن الميزانية، بعدما تنبه السلطة المحلية إلى ذلك و ترفض؛ إضافة إلى ذلك ليس هناك أي تبرير لإعتناق فكرة الحلول المعتمدة على النفقات الإلزامية، لأن النظام الإنجليزي يعرف هذه النفقات ومع ذلك لا يأخذ بالحلول الذي يعني في الأخير التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية⁽²⁾.

6- الإلغاء : يعتبر من أهم أوجه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية، فقد يمنح القانون السلطة الوصية حق إبطال أوإعدام القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية، والتي تكون مخالفة للقانون، وألتي يشارك في إتخاذها عضو له مصلحة شخصية في القضية المطروحة⁽³⁾ و دون الرجوع إلى القضاء، وهذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية حتى عندما يتعلق الأمر بالشؤون المحلية⁽⁴⁾.

1- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 145.

2- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 49.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 109.

3- Martine Lombard, op, cit, p 134.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

4- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 200-201.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال نفسه، ص 108.

- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 155.

- د. محمد جمال مطلق الذنبيات : المرجع السابق، ص 95.

- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 273.

- وحتى يكون الإلغاء مشروعاً يجب توفر الشروط التالية:
- 1- أن يصدر قرار الإلغاء عن السلطة الوصية.
 - 2- أن يتم إلغاء القرار كله أو يعاد إلى الهيئة المحلية المعنية لتعديله، فلا يجوز الإلغاء الجزئي لأن ذلك يعد تعديل لقرار الهيئة اللامركزية، و هو أمر غير جائز.
 - 3- أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً و معللاً.
 - 4- في حالة تحديد مدة الإلغاء، يجب أن يصدر قرار الإلغاء خلال هذه المدة.
 - 5- يطبق الإلغاء بأثر رجعي ابتداءً من تاريخ صدور القرار عن الهيئة المحلية و ليس من تاريخ صدور قرار الإلغاء.
 - 6- أن يكون قرار الإلغاء بناءً على طلب من جهة معينة⁽¹⁾.
- و عند تجاوز السلطة المركزية لحدودها في مباشرة الوصاية الإدارية عن الهيئات اللامركزية، فيحق لهذه الأخيرة الطعن في قرارات الأولى بطريقتين مختلفتين إما عن طريق الطعن الإداري، أو بواسطة الطعن القضائي في هذه القرارات⁽²⁾.
- أ- الطعن الإداري :** و يكون إما بتقديم تظلم إلى من صدر منه التصرف أو العمل لإعادة النظر فيه ، أو بتقديم تظلم إلى الرئيس المباشر للشخص الذي صدر منه التصرف⁽³⁾ أو العمل بحيث يملك الرئيس سلطة لإعادة النظر في أعمال مرؤوسيه⁽⁴⁾.
- ب- الطعن القضائي :** فيحق لممثلي الهيئات اللامركزية أن تطلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية إذا كانت مخالفة للقانون و ذلك عن طريق الطعن أمام جهة القضاء الإداري، كما يحق لهم رفع دعوى التعويض أو دعوى المسؤولية عن الأضرار

1- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 31.

2- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: المرجع السابق، ص 155.

- مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 197.

3- Gustave peiser, op, cit, p 46.

- Jean Waline, op, cit, p 506.

4- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 32.

التي تسببها القرارات الصادرة عن جهة الرقابة⁽¹⁾. بالإضافة إلى الصور السابقة يضيف الدكتور مسعود شيهوب صورة أخرى من صور الرقابة الإدارية، و هي الوصاية التقنية "la tutelle technique"، و هي مظهر من مظاهر التدخل في الشؤون المحلية (أو إدارتها بالإشتراك)، و هي بمثابة تصرفات أو أعمال تملّي الدولة بموجبها على المجموعات المحلية السلوك الواجب الإلتباع في التسيير حتى قبل إتخاذ القرار، و يؤدي هذا الأسلوب إلى إصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ و إجراءاته⁽²⁾.

من خلال ما سبق عرضه تجدر الإشارة و التذكير بأن الوصاية الإدارية المسلطة على المجالس البلدية هي أشد إذا ما قارناها بتلك الممارسة على مجالس الولايات، وخاصة في الأمور المالية، و تمارسها جهات و هيئات متعددة هي:

- 1- يمارس الوالي وصاية على المجالس البلدية في حدود الولاية.
 - 2- يمارس مساعدو الوالي (رؤساء الدوائر) وصاية على المجالس البلدية الصغيرة.
 - 3- يمارس المجلس الولائي وصاية على بعض أعمال المجالس البلدية⁽³⁾.
- لقد جعلت صورة الرقابة الإدارية المتعددة المفروضة على الهيئات المحلية من الإستقلال مفرغا من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية، و جعلت مفهوم الوصاية الإدارية نفسه يبدو كأنه مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، حيث أن الإستقلال هو المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي أصبح مجرد تصور نظري، الأمر الذي دفع بالعديد من الفقهاء إلى إنتقاد نظام الوصاية الإدارية المسلطة على الجماعات المحلية في فرنسا على إعتبار أنها أصبحت تمثل قناع للسلطة الرئاسية، كما أن تسيير الشؤون المحلية يتم عن طريق أجهزة مركزية لا تركيزية.

1- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 146.

2- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 201.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 109-110.

3- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 40.

و أضافوا أن النظام البلدي - منذ قانون 28 بليفيور العام 8 إلى التشريع الحالي - يتجه من المركزية السلمية الكاملة إلى مركزية بسيطة، فالإستقلال البلدي لم يعد هو القاعدة، و بناء عليه طالبوا بمراجعة نظام الوصاية الإدارية و جعلها أكثر مرونة، إضافة إلى إشراك البلدية في المستقبل الجماعي للبلاد و ترتيبا على ذلك صدر القانون رقم 213-82 المؤرخ في 2 مارس 1982⁽¹⁾ ، الذي ألغى نظام الوصاية الإدارية و تم تعويضها بنظام الرقابة القضائية و هو الإتجاه الجديد⁽²⁾.

الفقرة الثانية: الإتجاه الجديد:

فالقانون رقم 213-82 المؤرخ في 2 مارس 1982 و المعدل بموجب قانون رقم 623-82 الصادر في 22 جويلية 1982 ألغى الوصاية الإدارية و المالية على أعمال الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية و أسندت مهمة الرقابة إلى جهة القضاء الإداري و الغرفة المحلية للمحاسبات⁽³⁾، حيث إتسمت هذه المرحلة بما يلي⁽⁴⁾:

أولا: إلغاء الوصاية الإدارية والإستعاضة عنها برقابة قضائية :

لقد تم إلغاء الوصاية الإدارية المعمول بها سابقا و تم تعويضها برقابة قضائية⁽⁵⁾، حيث نص القانون رقم 213-82 على أن القرارات الصادرة عن الهيئات المحلية تكون نافذة

1- Loi n° 82-213, du 02 Mars 1982, relative aux droit et libertés des communes des départements et des régions, journal officiel de la république Française, 03 Mars 1982.

2- Martine Lombard, op, cit, p 87.

- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 50.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 110.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.

3- " Le contrôle des actes des autorités locales confié désormais au juge est évidemment un contrôle a posteriori et exclusivement un contrôle de légalité".

4- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 49.

5- Marie- Luce Pavia: la decentralisation principe d'organisation territoriale de la république Française, revue du conseil d'état, N° 3, 2003, p 91-92.

- د. محي الدين القيسي: المرجع نفسه، ص 31.

- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 77.

- صالح سهييلة : الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 43.

بقوة القانون بعد نشرها و تبليغها⁽¹⁾ و فقا للقواعد العامة لنفاذ القرارات الإدارية⁽²⁾، و لا يصدر قرار إداري بالموافقة عليها من قبل المحافظ أو الوزير المختص. و لا يستطيع المحافظ إلغاء الأعمال أو القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية و لا أن يمنع تنفيذها، و لكن له أن يحيلها للقاضي لإلغائها في حالة عدم مشروعيتها، و بذلك تكون الرقابة لاحقة⁽³⁾.

تجدر الإشارة أن تحريك دعوى الإلغاء ليس حكرا على ممثل الدولة، فهو حق أيضا للأشخاص الطبيعية والقانونية تمارسه مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة - إذا طلبت منه تحريك الدعوى - و حرصا على سلامة ممارسة حق اللجوء إلى القضاء، تلزم الحكومة بتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان، حول كيفية ممارسة ممثل الدولة للرقابة اللاحقة⁽⁴⁾. لكن هناك أعمال قانونية مهمة تتخذها المجالس المحلية، يستوجب على هذه الأخيرة إحالتها إلى مفوض الدولة في المحافظة أو الأقاليم، هذا الإجراء لإعلام المحافظ و هي :

- 1- القرارات التنظيمية أو الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الإداري.
- 2- القرارات اللائحية التي تصدرها المجالس المحلية تطبيقا لقانون الإدارة المحلية.
- 3- كل إنفاق يتعلق بعقد إداري أو قرض أي كل إنفاق يتعلق بمنح إمتياز أو إيجار أحد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي و التجاري، هذه الإنفاقات يجب أن تحال إلى

1- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 51.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 110.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.

2- Article 02 de la loi n° 82-23: " Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit des qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement. "

3- Martine Lombard, op, cit, p 87.

- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة ، ص 50.

- م.م فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، المقال السابق، ص 128.

4- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 203-204.

مفوض الدولة خلال مدة خمسة عشرة يوما إبتداء من تاريخ التوقيع عليها⁽¹⁾.

4- القرارات الفردية التي تتعلق بالتعيين أو الترقية في الدرجة أو الجزاءات أو التسريح المتعلقة بالموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية⁽²⁾.

على مجلس البلدية الموجود في نفس المدينة التي تقع فيها المحافظة أن يرسل القرارات السابقة إلى المحافظ بينما البلديات الأخرى ترسلها إلى نائب المحافظ الموجود في الدائرة التي تقع فيها البلدية، و يرسل المجلس العام للمحافظة القرارات إلى المحافظ و يقوم مجلس الأقاليم بإرسالها إلى محافظ الأقاليم.

و يجب أن ترسل القرارات في أقرب فترة و يترتب على عدم إرسالها إلى السلطة المختصة عدم نفاذها، بعد إرسالها يقوم المحافظ أو نائبه بفحص شرعيتها دون أن يبحث في الملاءمة، إذا تبين للمحافظ أنها مشروعة يعلم المجلس المحلي بذلك لتكون قابلة للتنفيذ بعد نشرها أو تبليغها، وإذا تبين للمحافظ أن هذه القرارات غير مشروعة كأن يشوبها عيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية لا يملك المحافظ سلطة إلغاء أعمال أو قرارات الهيئات المحلية أو منع تنفيذها بل يتعين عليه اللجوء إلى القضاء المختص لطلب إلغاء القرارات التي يراها غير شرعية خلال مهلة شهرين من تاريخ تحويل الموضوع⁽³⁾، و هذا الإجراء يعد طعن قضائي يخضع للقواعد العامة لدعوى الإلغاء⁽⁴⁾.

1- Article 43 de la loi n° 92-125 du 06 Février 1992, "Aux conventions de marché des communes et des établissements publics communaux ou intercommunaux transmises par application du " de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 Mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement dans un délai de quinze jours à compter de leur signature...".

2- Article 2, 5,7 de la loi № 82-623 du 22 juillet 1982 modifiant et complétant la loi № 82-213 du 2 Mars 1982.

3- Article 3 et 7 Alinéa de la loi 82-623 du 22 juillet 1982:" le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région défère au tribunal administratif les actes mentionnés au paragraphe 2 de l'article précédent qu'il estime contraires a la légalité dans les deux mois suivant leur transmission".

4- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 50-51.

إن القضاء الإداري عندما يتولى فحص القرار الإداري المطعون فيه لإثبات عدم مشروعيته فإنه يحرص على فحص أركان القرار، فإذا ما تبين له عدم مشروعية أحدها سارع بإلغاء القرار لعدم مشروعيته.

و لهذا فإن القاضي الإداري هو قاض للمشروعية دون الملاءمة، فلا يملك الحكم بإلغاء القرار الإداري لعدم الملاءمة، لأن مسألة الملاءمة تختص بها المجالس المحلية فلها أن تحدد مدى ملاءمة تصرفاتها.

و لا يترتب على رفع دعوى الإلغاء وقف تنفيذ القرار المطعون فيه أمام المحاكم الإدارية، فيملك المجلس المحلي بعد تحويل القرار إلى السلطة المختصة تنفيذ القرار⁽¹⁾.

لكن إذا إتضح أن تنفيذ القرار يترتب عليه أضرار يمكن لممثل الدولة أن يطلب إيقاف تنفيذ هذا القرار إلى حين الفصل في الدعوى، و للقضاء الإداري وحده سلطة الفصل في الدعوى، و كذا وقف تنفيذ القرارات الإدارية، خاصة عند ما يتعلق الأمر بمجال العمران و الصفقات العمومية أو المساس بالحريات العامة أو الحياة الخاصة للأفراد⁽²⁾.

ويجب أن يستند طلب وقف التنفيذ إلى أسباب هامة، وتبقى للقاضي سلطة تقديرية في الحكم بوقف القرار الإداري أو عدم وقفه، ويكون الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ قابل للطعن فيه عن طريق الإستئناف أمام مجلس الدولة⁽³⁾.

ثانيا: إلغاء الوصاية المالية:

لقد تم إلغاء الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، وتم إسناد إختصاص تقدير حسابات الميزانية و الرقابة على تسييرها إلى هيئات قضائية تتمثل في الغرف الجهوية للمحاسبة، ولم يعد ممثل الدولة يملك سلطة الحل محل المجموعات المحلية من أجل إعادة توازن الميزانية و إدراج النفقات الإلزامية، إلا تنفيذا

1- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 51.
2- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 110.
3- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة نفسها، ص 52.

لقرار الغرفة الجهوية للمحاسبة، التي تقدم نماذج و إقتراحات التصحيح إلى المجالس المحلية، وبعد إنتهاء المدة المحددة قانونا دون أن تقوم المجموعة المحلية بالتصحيحات⁽¹⁾. يتضح مما سبق ذكره أن رقابة الغرف الجهوية للمحاسبة هي رقابة توجيهية - إرشادية - في أصلها تستهدف الأخذ بيد المجموعات المحلية، و لذلك تقوم محكمة المحاسبة « la cour des comptes » بناء على ملاحظات الغرف الجهوية بتخصيص جزء من تقريرها السنوي، إلى كيفية التسيير المحلي و تخبير الهيئات المحلية بالملاحظات المتعلقة بطريقة التسيير التي تراها ملائمة، كما تطلب منها أن تقدم ملاحظاتها⁽²⁾.

ثالثا: تخفيف الوصاية التقنية :

حيث نص القانون على عدم جواز فرض السلطة المركزية لأية إجراءات على المجموعات المحلية، إلا إذا كانت صادرة تطبيقا لقانون، ولهذا يجب إصدار قانون يجمع هذه الإجراءات و الشروط في تقنين واحد، ضف إلى ذلك أنه لا ينبغي إرفاق القروض والمساعدات المقدمة للمجموعات المحلية من طرف السلطة المركزية بشروط تتعارض مع هذه المبادئ⁽³⁾.

الفرع الثالث

النموذج اليوغسلافي

لا تشمل الرقابة على المجموعات المحلية اليوغسلافية - البلديات أساسا - إلا الشرعية دون الملائمة، و تهدف هذه الرقابة بالدرجة الأولى لضمان وحدة النظام القانوني للدولة، و يتحقق ذلك بتدرج القرارات و تخفيف الرقابة - بإستثناء الرقابة على المخطط - .

1- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 51.
 - د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق ، ص 110.
 2- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال نفسه، ص 51.
 3- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 204.
 - مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 166.

تتمتع البلديات اليوغوسلافية بإستقلال واسع، حيث أصبحت وحدات شبيهة بحكومة محلية متساوية من حيث المبدأ مع حكومة الجمهورية و يشمل هذا الإستقلال الميزانية سواء من حيث الإعداد أو التنفيذ، إذ تحوز البلدية الموارد الخاصة بها، و لها حق فرض ضرائب على أرباح المشاريع الإقتصادية المقامة فوق إقليمها ، زيادة على ذلك فهي من تضع قانونها الأساسي بنفسها، فيتضح مما سبق أنها تتمتع بإستقلال حقيقي و الرقابة هي الإستثناء و تمارس من قبل اللجان الشعبية للمحافظة، و ليس من قبل ممثل السلطة المركزية، و تتجلى أهم مظاهر الرقابة فيما يلي:

- 1- رقابة الشرعية الدستورية على أعمال المجالس البلدية.
- 2- رقابة المساس بالمصلحة العامة، أي النظام العام الإقتصادي، بصدد الموضوعات التي لا ينظمها القانون و لا تنظمها قرارات السلطة العليا في الدولة.
- 3- تعليق تنفيذ القرارات البلدية، ففي حالة ما إذا صدر قرار بلدي تنفيذا لقرار بلدي آخر فإن لجنة المحافظة تملك سلطة إيقاف تنفيذ القرار إذا تبينت عدم شرعيته، ثم تطلب من البلدية إلغاء القرار فإذا لم يتحقق ذلك خلال مهلة شهر أعتبر الإيقاف منتهيا، و هذا ما يعكس حقيقة الإستقلال المحلي، و ما يؤكد ذلك أن البلدية بإمكانها رفع تظلم لدى مجلس الجمهورية ضد قرارات المحافظة، كما يحق لها توجيه عتاب إلى مجلس المحافظة أو الجمهورية أو الفدرالية ضد قرار صادر عنها و يمس بالإستقلال البلدي، و يجب على المجلس أن يفصل في هذا العتاب و يقرر ما إذا كان من اللازم إلغاء القرار الصادر بشأنه العتاب.

4- التفتيش الذي تقوم به المحافظة من أجل ضمان الشرعية⁽¹⁾.

أما بالنسبة للرقابة التي تمارسها السلطة المركزية فهي الأخرى تعتبر إستثناء و تكون في

1- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 204-205.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 63.

- مقطف خيرة : تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 165 و ما بعدها.

حالات خاصة جدا عندما يتعلق الأمر بقرارات المصلحة القومية، و تتمثل فيما يلي:

أولاً: الحلول :

إن البلديات ملزمة بتنفيذ القوانين الفيدرالية، لكن في بعض الأحيان قد تمتنع عن ذلك، مما يؤدي إلى حلول الأجهزة الفدرالية أو الجمهورية محلها من أجل تنفيذ هذه القوانين.

ثانياً: الإلغاء:

تملك السلطة حق إلغاء القرارات التي تشكل خطراً على الحياة أو الصحة أو السلم أو النظام العام.

ثالثاً: التفتيش:

يتولى القيام بإجراء التفتيش الأجهزة الجمهورية أو الفدرالية على الأجهزة المحلية تستهدف من ذلك ضمان و تأكيد تنفيذ القوانين و صيانة الشرعية.

فإذا ما إستثنينا هذه الحالات، فإن السلطة المركزية لا تتدخل إلا من أجل إزالة الخلاف بين جهة الرقابة (المحافظة) و بين البلدية.

يتضح مما سبق ذكره أن الإستقلال الواسع في يوغوسلافيا - بإستثناء سلطتي الإلغاء و الحلول المحددتين بحالات خاصة- يجرنا للحديث عن التنسيق بين الهيئات و ليس الرقابة، و تبرير ذلك أن الهيئات اليوغوسلافية على إختلافها هي هيئات متساوية من حيث المبدأ ، وهي ملزمة بتنفيذ الإختصاصات المنوطة بها و المحددة طبقاً للقانون، الذي يتضمن قواعد متدرجة يعلوها الدستور الفيدرالي⁽¹⁾.

1- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 205-206.

و بناء عليه فإن النموذج اليوغوسلافي يعتمد أسلوبا للتنسيق أكثر منه أسلوبا للرقابة ويدعمه برقابة شعبية⁽¹⁾، حيث يبقى المجال مفتوح أمام دور الناخبين المستمر في الحياة المحلية، و هذه الرقابة لا تهدد الإستقلال المحلي ، وفي نفس الوقت تحقق تنشيطا دائما وفعالا للمجالس المحلية⁽²⁾.

تعتبر هذه أهم النماذج الرئيسية الثلاثة للرقابة الممارسة على الهيئات المحلية، و تأخذ مختلف الدول بإحدى هذه النماذج أو الأنظمة تبعا لمدى مساهمتها لظروف الإدارة المحلية فيها، فبأي من هذه النماذج أخذت الدول العربية بصفة عامة و المشرع الجزائري بصفة خاصة؟

بالرجوع للمشرع الجزائري، فقد تبني النموذج الفرنسي - التقليدي - في الرقابة على الإدارة المحلية، نستشف ذلك من خلال صور الرقابة على البلدية، سواء بالنسبة للرقابة على المجلس ككل و التي تتمثل في إجراء الحل، أو الرقابة على الأعضاء و التي تتجلى في الإقالة و الإيقاف و الإقصاء، أو بالنسبة للرقابة على الأعمال و تتمثل في التصديق و الإلغاء و الحلول⁽³⁾، و هذا ما سيأتي شرحه بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا العرض. أما بالنسبة للدول العربية فنأخذ مصر كعينة، فالمجالس المحلية في مصر تخضع لرقابة

1- حول الرقابة الشعبية، أنظر:

- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 05.
- د. جمال الدين سامي: المرجع السابق، ص 280-281.
- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 429.
- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 230.
- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 135-136.
- 2- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 205-206.
- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 63.
- 3- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 167.
- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 222-227.

مركزية شديدة إلى درجة أن جانب من الفقه الإداري هناك يعتبر أن نظام الإدارة المحلية في مصر هو من قبيل عدم التركيز الإداري و ليس من قبيل اللامركزية الإدارية، ويرجع البعض شدة الرقابة المركزية على المجالس المحلية في مصر لسببين رئيسيين هما :

الأول أن مجالس المحلية أصبحت تشكل عن طريق أسلوب الانتخاب مما يعني غياب الرقابة المركزية على هذه المجالس من داخلها ومن خلال الأعضاء المعينين من قبل السلطة المركزية، و من ثم كان من الضروري تعويضها برقابة مركزية أشد .

أما السبب الثاني فيتمثل في التوسع الكبير في إختصاصات المجالس المحلية، و هو ما يستوجب وجود رقابة أشد من تلك الممارسة من قبل.

وتمارس الرقابة المركزية على المجالس المحلية في مصر من قبل رئيس الجمهورية، مجلس الشعب، مجلس الوزراء، رئيس الوزراء، المجلس الأعلى للحكم المحلي، الوزير المختص بالحكم المحلي و بعض الوزارات الأخرى ، كما منح المشرع للمحافظين ورؤساء الوحدات المحلية الأخرى سلطة الرقابة و الإشراف على المجالس المحلية كل في نطاق إختصاصه.

كما تمارس المجالس الشعبية في مصر نوعا من الرقابة على بعضها البعض وفقا لتدرجها الهرمي، فالمجلس الشعبي المحلي للمحافظة يمارس رقابة على المجالس الشعبية المحلية للمراكز الواقعة في نطاق المحافظة ، و المجلس الشعبي المحلي للمركز يراقب المجالس الشعبية المحلية للمدن و القرى الواقعة ضمن دائرته، و هكذا.

خلاصة الفصل الأول:

لقد تضمن هذا الفصل تحديد تعريف الرقابة الإدارية: لغة، وتشريعاً، و فقهاً. حيث إتفقت معظم معاجم اللغة العربية على أن معنى الرقابة ينصرف إلى مدلول السيطرة أو التحكم أو الضبط والسلطة، كما تستعمل للدلالة على معاني الإشراف و المتابعة والتقييم. أما تشريعاً، فإن المشرع الجزائري لم يضع تعريف محدد للرقابة الإدارية، رغم أن الدستور الجزائري جعل من الرقابة وظيفة متميزة إلى جانب الوظائف الأخرى (التفيدية، التشريعية، القضائية)، و خصص لها الدستور الحالي الفصل الأول من الباب الثالث، كما إختلفت آراء الفقهاء في تعريف الرقابة الإدارية.

كما تضمن هذا الفصل التطرق لأهداف الرقابة الإدارية و إن إختلف الفقهاء في تصنيفها إلا أنهم إتفقوا جميعاً على أنها تهدف بالدرجة الأولى لتجسيد مبدأ المشروعية و تكريس دولة القانون، بالإضافة إلى إحترام المصلحة العامة، و الحفاظ على وحدة الدولة إدارياً وسياسياً وقانونياً.

و يمكن تحديد طرق تحريك الرقابة الإدارية في طريقتين إثنين، يتمثل الأول في إنعقاد الرقابة الإدارية تلقائياً بتدخل السلطة الإدارية من تلقاء نفسها بناء على السلطات التي منحها إياها القانون أو التنظيمات فنقوم بتصحيح أو إلغاء أو تعديل أو سحب الأعمال الإدارية غير المشروعة، أو لتصادق على الأعمال الإدارية المشروعة، أما الطريق الثاني يسمى بالطعون أو التظلمات الإدارية و هي على نوعين تظلم ولائي و هو الطلب أو الشكوى التي يقدمها صاحب المصلحة في صورة إلتماس إلى نفس الجهة الإدارية مصدرة التصرف أو العمل محل الطعن، و هناك تظلم رئاسي و هو الذي يقدمه ذوو الشأن إلى الرئيس الإداري للشخص أو الهيئة الإدارية مصدرة القرار محل الطعن يطالبون بإلغائه أو تعديله.

و يمكن تحديد بعض خصائص الرقابة الإدارية من منطلق التعريفات المقترحة للرقابة، و إجمالها فيما يلي:

- 1- أنها إدارية و أعتبرت كذلك نظرا لصدورها عن جهة إدارية متخصصة، كما أنها تمارس بموجب قرارات إدارية تخضع لكافة أحكام القرار الإداري من حيث الأركان وطرق الطعن.
 - 2- إرتباط الوصاية الإدارية بوجود أشخاص لامركزية، فحيثما وجد شخص مستقل يتمتع بكيان ذاتي فإن القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهته هي قرارات وصائية.
 - 3- الوصاية الإدارية هي رقابة إستثنائية و المقصود من ذلك أنها لا تفرض ولا تمارس إلا إذا نص عليها المشرع صراحة، و يجب أن تتم مباشرتها في الحدود و وفق الوسائل التي يقرها النص القانوني.
 - 4- لا تمارس الوصاية إلا على الأعمال التي تصدرها الهيئات اللامركزية بصفتها هيئة إدارية مستقلة، و بمفهوم المخالفة أنها لا تمارس على أعمال تلك الهيئات عندما تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة لها.
 - 5- الوصاية الإدارية يجب أن توفق بين مبدئين هما: إحترام المشروعية من قبل الهيئات اللامركزية من جهة، و يجب على جهات الوصاية إحترام إستقلالية الهيئات المحلية عند ممارسة دوها الرقابي من جهة أخرى.
 - 6- أن الرقابة الإدارية تقتصر على عنصر المشروعية دون الملاءمة.
- أما عن تمييز الرقابة الإدارية عن المفاهيم المشابهة، فرأينا أن الرقابة الإدارية تختلف عن الوصاية المدنية من حيث المفهوم فالوصاية في القانون المدني المقصود بها حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية، أما الرقابة الإدارية لا يصل الأمر فيها إلى نقص أهلية الهيئات اللامركزية، كما تتميز الرقابة الإدارية عن السلطة الرئاسية فإذا كان الإستقلال في النظام اللامركزي هو الأصل و الرقابة هي الإستثناء، فإن السلطة الرئاسية تمارس الرقابة آليا، كما تتميز الرقابة الإدارية عن رقابة الإشراف الإداري من حيث المفهوم، و الأغراض و من حيث الوسائل المستعملة في كل منهما، كما تتميز الرقابة الإدارية عن الرقابة القضائية من حيث الجهة المختصة بممارستها و من حيث وسائل و أساليب الرقابة في كل من الفكرتين.

إن المتمعن في النصوص القانونية يستخلص أن الجهات القائمة بالرقابة الإدارية تتمثل في رئيس الجمهورية و ذلك من خلال إختصاصه بتعيين الوالي و عزله هذا الأخير الذي يعتبر جهة وصاية على البلدية، إضافة الى إختصاصه في حل المجالس البلدية بموجب مرسوم رئاسي كما نصت على ذلك النصوص القانونية، بالإضافة إلى الوزير الأول الذي يضطلع بهذه المهمة من خلال سلطته التنظيمية التي تخول له تنفيذ القوانين و التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية زيادة على خضوع أغلب الإدارات العمومية لرقابة و إشراف الوزير الأول؛ أما على المستوى المحلي يضطلع بهذه المهمة الوالي بموجب نصوص قانون البلدية التي إعترفت له بهذه السلطة، زيادة على رئيس الدائرة و الذي يمارس مهمة الرقابة تحت السلطة الرئاسية للوالي.

كما تضمن هذا الفصل تسليط الضوء على أنظمة الرقابة أو كما يسميها البعض نماذج أو أساليب الرقابة الإدارية، و خصصنا الدراسة على النظام الفرنسي الذي كان يفرض على الهيئات اللامركزية- التي تعتبر البلدية إحداها- رقابة إدارية مشددة، أما بعد صدور قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق و حريات البلديات، المحافظات و المناطق، فقد أسندت مهمة الرقابة على البلديات إلى جهات القضاء ممثلة في القضاء الإداري.

في المقابل يتجه النظام الإنجليزي في الرقابة على الهيئات اللامركزية إلى الأخذ بالرقابة البرلمانية و الرقابة القضائية بصفة أساسية، كما يأخذ بالرقابة الإدارية و لكن بصفة ضئيلة مقارنة مع النظام الفرنسي.

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية

إن إستقلال البلدية هو إستقلال أصيل لكنه غير مطلق، إذ تمارس البلدية مختلف صلاحياتها وإختصاصاتها تحت إشراف السلطة المركزية، لأن هذه الرقابة تعتبر أهم وسيلة للمحافظة على مبدأ المشروعية الذي يضمن حقوق الأفراد، ويكرس الإستقرار الإداري. فالأصل إذن هو تمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال في أداء مهامها، والإستثناء هو أن يقيد هذا الإستقلال برقابة تباشرها السلطة المركزية، فتخضع البلدية من خلال مجلسها المنتخب وأعضائها لرقابة إدارية وصائية واضحة ومحددة قانوناً، إذ نظم القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية هذه الرقابة بشكل واضح، على غرار ما كان معمول به سابقاً في ظل القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية.

فبالرجوع إلى نصوص القانون رقم 11-10 نجد أن هذه الرقابة تمارس من قبل جهات محددة تتمثل أساساً في السلطة المركزية، وتتصب على الأعضاء فرغم أن رئيس وأعضاء المجلس الشعبي البلدي منتخبون لكن هذا لا يعني إفلاتهم من الرقابة، إذ تملك السلطة المركزية سلطة معاقبة أعضاء المجلس البلدي إما بتوقيفهم أو إقصائهم أو إقالتهم، كما تملك سلطة حل المجلس الشعبي البلدي ككل، كجهاز، كما تمارس رقابة على أعمال المجالس البلدية من خلال تقنيات التصديق و الإلغاء والحلول.

وهذا ما سنوضحه في هذا الفصل، من خلال تحديد هذه المظاهر و آثارها، محاولين بذلك الإجابة على التساؤلات التالية:

إذا كان أعضاء المجلس البلدي منتخبون فما هي أساليب الرقابة الإدارية الممارسة عليهم؟ وماهي مبرراتها؟ وكيف عالج قانون البلدية الجديد مظاهر الرقابة على المجلس كجهاز و على أعماله بمعنى هل تم المحافظة على نفس التقنيات التقليدية أم أن المشرع سلك أسلوب جديد تماشياً مع التطورات الحاصلة؟

تبعاً لذلك سيكون تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة العضوية.

المبحث الثاني: الرقابة الموضوعية.

المبحث الأول

الرقابة العضوية

تمارس الرقابة على البلدية في عدة مظاهر وتقنيات، من بينها الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي كل عضو على حدى، كما تمارس السلطة المركزية رقابة على المجلس البلدي كهيئة تداولية في مجموعه⁽¹⁾.

ففيما يتعلق بالمظاهر الواردة على الأشخاص، نشير في البداية إلى أن أشخاص الجماعات المحلية قد يكونون منتخبيين⁽²⁾ أو بعضهم معين⁽³⁾، وقد إتبع المشرع الجزائري في طريقة إختيار الأعضاء أسلوب الإنتخاب بالنسبة للبلدية، حيث أن الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء منتخبون، وبذلك فهم ليسوا مرتبطين بالسلطة الرئاسية، فلا يمكن نقلهم أو ترقيتهم وغيرها من مظاهر السلطة الرئاسية، بمعنى أن ذلك يصعب بلا شك من ممارسة الرقابة، لكن هذا لا يعني عدم خضوعهم لأي ضرب من الرقابة بل يخضعون لها بالكيفيات والإجراءات التي حددها القانون، فلا يعقل تحت حجة الإنتخاب أن تقطع كل صلة وتعامل ورقابة وإشراف بين البلدية والسلطة المركزية⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بمظاهر وأشكال الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كجهاز فتمارس السلطة المركزية رقابة على المجلس ككل⁽⁵⁾، وذلك بتسليط عقوبات عليه كجهاز، ويتعين ذلك من خلال حله⁽⁶⁾.

1- Zouaimia Rachid, op, cit, p 100.

2- عدد المنتخبين بالتحديد للعهدة الإنتخابية 2002-2007 هو 13981، أنظر:

- المرسوم التنفيذي رقم 02-232 المؤرخ في 08-06-2002، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 97-278، الذي يحدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 79 و 99 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06-03-1997، و المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، لتحديد عدد المقاعد المطلوب شغلها لإنتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، الجريدة الرسمية العدد: 47.

3- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 298.

4- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 222.

5- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 116.

6- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

لذلك فإن تقسيم هذا المبحث سيكون على النحو التالي: المطلب الأول للتعرض لمختلف مظاهر الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، والمطلب الثاني لدراسة أشكال الرقابة الإدارية المسطرة على المجلس البلدي كجهاز.

المطلب الأول

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يمارس سلطات الوصاية على المجلس الشعبي البلدي الوالي، وذلك بإعتباره ممثلاً للدولة⁽¹⁾، وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة التي مورست بموجب قانون البلدية لسنة 1990، والتي تمارس حالياً في ظل القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، لم تخرج عن تطبيق بعض أنماط الرقابة والمتمثلة أساساً في: التوقيف⁽²⁾، والإقصاء و الإقالة⁽³⁾ وهذا ما سيأتي شرحه في ثلاث فروع متتالية:

-
- 1- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
 - د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.
 - د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 207.
 - أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.
 - Lahcen Seriak, op, cit, p 103-104.
 - Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.
 - عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 77.
 - بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 215-216.
 - 2- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.
 - فاتح بوطيبيق: اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة: (المسيلة، المطارقة، المعاضيد) للعهدتين الإنتخابيتين 90/95 و 97/2002، المذكرة السابقة، ص 109.
 - عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة نفسها، ص 79.
 - 3- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 223.
 - د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 299.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 168.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 139.

الفرع الأول

الإيقاف

تنص المادة 43 من قانون البلدية على ما يلي: " يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الإنتخابية".

نستنتج من نص هذه المادة أنه يقصد بالإيقاف تجميد العضوية⁽¹⁾. وقبل الخوض في تفصيل هذه المادة، تجدر الإشارة أن التوقيف كمظهر من مظاهر الرقابة المسلطة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتي أعتمدت في ظل الأمر رقم 24-67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن قانون البلدية، والمعدل بموجب القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، قد كانت موجودة في التشريع الفرنسي، إلا أنه رغم تعديل النموذج الفرنسي القديم وإستبداله بنموذج أقل حدة⁽²⁾، إلا أن

1- مزياني فريدة: المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 271.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 234.

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، المذكرة السابقة، ص 204.

2- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 193.

- د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 120.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 30-31.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 26.

المشرع الجزائري إحتفظ بشكل التوقيف كعقوبة مفروضة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ ، وذلك بموجب القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية. إن المتفحص لنص المادة 43 أعلاه يستنتج أن قرار تجميد العضوية يرتكز على جملة من الأركان:

الفقرة الأولى: سبب قرار التوقيف:

إذ أن قرار تجميد العضوية يعود للمتابعة القضائية⁽²⁾ بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية⁽³⁾، والتي تحول دون إستمرار العضو في ممارسة مهامه النيابية الملقاة على عاتقه خلال عهده الإنتخابية⁽⁴⁾، وما يتصور في مثل هذه الحالة أن العضو قد قيدت حريته أو بمعنى قانوني أصح أنه تم إيداعه الحبس المؤقت⁽⁵⁾.

بالوقوف عند عبارة "لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة"

-
- 1- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس سطيف، 2005، ص 100.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.
- 2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 168.
- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 97.
- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.
- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 53.
- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.
- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 234.
- 3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، الطبعة 01، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2012، ص 284-285.
- 4- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 224.
- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.
- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 97.
- 5- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 300.
- أ. مزياني فريدة: المرجع نفسه، ص 234.

هو وصف محدد للمتابعة، وبمفهوم المخالفة أنه إذا تعرض العضو المنتخب لمتابعة قضائية لأسباب المذكورة في نص المادة أعلاه، ولم تحل دون مواصلته لأداء مهامه النيابية فإنه لا يوقف.

الفقرة الثانية: من حيث الإختصاص:

لقد عقدت المادة السابقة الإختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصاية، فهو من يصدر قرارا بذلك⁽¹⁾.

الفقرة الثالثة: من حيث المحل:

يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في تجميد عضوية النائب مؤقتا وعدم تمكنه من ممارسة مهامه الإنتخابية لفترة محددة⁽²⁾، تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة⁽³⁾.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفورا ممارسة مهامه

1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 97.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 135-136.

- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 208.

- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 53.

- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 205.

- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 129.

2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 97.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 168-169.

3- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 168.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

- د. شيهوب مسعود: المرجع نفسه ، ص 208.

الإنتخابية، فتعود له العضوية ثانية بحكم القانون ودون الحاجة لإثبات ذلك بموجب مداولة من المجلس أو بموجب قرار من الوالي⁽¹⁾، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 43 من قانون البلدية.

الفقرة الرابعة: من حيث الشكل والإجراءات:

بالرجوع لنص المادة 43 نجدها خالية من أي شكليات أو إجراءات حيث لم تشترط في قرار التوقيف شكلا معينا، كما أنها لم تلزم الوالي كجهة وصاية بشق وإتباع إجراءات معينة تسبق إصدار قرار التوقيف.

الفقرة الخامسة: من حيث الهدف أو الغاية:

يعتبر قرار التوقيف إجراء إحترازي يهدف بالدرجة الأولى إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، والمحافظة على حسن سير المجلس، أما إذا كان يهدف إلى تحقيق أغراض سياسية وحزبية وينتمي إلى نوايا إنتقامية، فإنه يكون معيب بعيب الإنحراف في السلطة، مما يجعله باطلا⁽²⁾.

إن المتفحص لنص المادة 43 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، ومقارنتها بنص المادة 32 من قانون البلدية لسنة 1990، يسجل مجموعة من الفروق يمكن إجمالها فيمايلي:

-
- 1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 224.
 - د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.
 - بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 205.
 - 2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 98.

1- نص المشرع في كلا النصين أن سبب قرار التوقيف يتمثل في متابعة قضائية⁽¹⁾، لكنه أحسن صنعا في نص المادة 43 عندما حدد أسباب هذه المتابعة وحصرها في الجناية أو الجنحة المتعلقة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف⁽²⁾؛ لكن نسجل على هذه المادة بالمقابل إتسامها بالغموض، حيث وسعت من سلطة الوالي في مواجهة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث أن الوالي بإعتباره جهة وصاية⁽³⁾ وبمجرد تعرض المنتخب البلدي لمتابعة قضائية ويرى أنها تحول دون الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة يصدر قرارا بتوقيفه⁽⁴⁾، وهذا راجع للسلطة التقديرية التي يتمتع بها الوالي.

1- Essaid Taib: la démocratie a l'épreuve de la décentralisation l'exemple de la commune en Algérie, revue idara, n 02, 1991, p 67.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 284-285.
- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.
- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 97.
- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 168.
- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 53.
- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.
- أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 234.
- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 284-285.
- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.
- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.
- Lahcen Seriak, op, cit, p 103-104.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.
- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 77.
- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 97.
- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 168.
- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 208.
- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال نفسه، ص 53.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

ومن جانب آخر كان جدير بالمشرع أن يوضح أكثر هذه المادة ويفصل ويفرق ما إذا كانت هذه المتابعة القضائية التي تعرض لها المنتخب البلدي مرتبطة أو بمناسبة أدائه لعمله كمنتخب أم أنها خارجة عن ذلك، فإذا تحققت الحالة الأولى ووقع التوقيف بسببها نكون أمام حالة طبيعية ومنطقية، أما إذا توفرت الوضعية الثانية فمجرد المتابعة لا تعني أن العضو متهم، كما أنها ليست حجة قاطعة على عجز المنتخب البلدي عن أداء المهام المنوطة به، ضف إلى ذلك أنه حتى أثناء مرحلة المتابعة والتحقيق يحق لعضو المجلس الشعبي البلدي أن يوكل عضواً آخر من المجلس ليصوت نيابة عنه وهذا الحق كرسه قانون البلدية بموجب نص المادة 24 منه.

نستنتج من نص هذه المادة أن المشرع خول لأي منتخب بلدي تعذر حضوره لجلسة أو دورة أن يوكل من يصوت عنه بالنيابة، ووردت في المادة عبارة "مانع" وجاءت عامة ومطلقة، حيث أن النص لم يحصر أسباب الغياب بقائمة محددة مما يجعل تعذر الحضور بسبب التعرض لمتابعة قضائية احتمالاً قائماً.

2- نلاحظ أن نص المادة 43 جاء خالياً من أي شكليات أو إجراءات - كما ذكرنا سابقاً - في حين أن قانون البلدية لسنة 1990⁽¹⁾ كان يستوجب تسبب القرار من جانب الوالي⁽²⁾ وهذا ما يشكل ضماناً قانونياً يسمح للجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس المعني من معرفة أسباب إصدار الوالي لقرار إيقاف عضو معين⁽³⁾، ولذلك يعاب على المشرع الجزائري إلغائه لإجراء التعليق أو كما يسميه البعض التسبب

1- أنظر المادة 32 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

2- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

3- د. بوضيف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 98.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 169.

- فاتح بوطيبيق: اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة:

(المسيلة، المطارقة، المعاضيد) للعهدتين الإنتخابيتين 95/90 و 2002/97، المذكرة السابقة، ص 109-111.

الذي يحافظ على حقوق العضو المعني⁽¹⁾. كما يعاب عليه أيضا إلغاء الإجراءات التي كان لزاما على الوالي إتباعها قبل إصدار قرار التوقيف والمتمثلة في إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي⁽²⁾، فرغم أن هذا الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي إستشاري⁽³⁾، بمعنى أنه حتى ولو صدر رأي عن المجلس البلدي مفاده أن العضو الذي تعرض لمتابعة قضائية بإمكانه أو ليس بإستطاعته مواصلة ممارسة مهامه بصفة صحيحة، فالوالي له سلطة مطلقة في الأخذ بهذا الرأي من عدمه⁽⁴⁾. وكان أجدر بالمشروع الإبقاء على هذا الإجراء لما ينطوي عليه من أهمية بالغة إذ يمكن الوالي من الإصغاء لمختلف الآراء ووجهات النظر كما يجنبه التسرع في إتخاذ القرارات، وكان حري بالمشروع أن يجعل من رأي المجلس الشعبي البلدي ملزما لجهات الوصاية، لأن تقدير ما إذا كانت المتابعة القضائية ستعيق مهام العضو المنتخب من عدمها يعود بالدرجة الأولى للمجلس الشعبي البلدي.

-
- 1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.
 - 2- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 169.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.
 - 3- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.
 - د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 98.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع نفسه، ص 141.
 - بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، المذكرة السابقة، ص 205.
 - 4- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 212.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 173-174.
 - د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 139.
 - د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 54.

هذا وتجدر الإشارة أن موقف المشرع الجزائري بخصوص إجراء الإستشارة متباين، فبالرجوع إلى نص المادة 92 من الأمر 67-24 كانت الإستشارة غير موجودة، لكن تراجع المشرع عن موقفه هذا في القانون رقم 90-08 وكرس هذا الإجراء بحكم المادة 32 منه حيث ألزم الوالي بإستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي قبل إصدار قرار التوقيف⁽¹⁾، ليعود ويتراجع عن موقفه ويلغي إجراء الإستشارة في قانون البلدية لسنة 2011 بموجب المادة 43 منه.

3- كان يجب على النصوص القانونية في كل من قانون البلدية لسنة 1990 أو القانون الجديد رقم 11-10 أن تنص على جواز الطعن القضائي في قرار التوقيف. فيلاحظ أن جواز الطعن القضائي أمام القضاء الإداري المختص ينص عليه القانون بالنسبة لقرارات التصديق أو عدم التصديق⁽²⁾ - كما سنرى ذلك لاحقا- من السلطة الوصية، والأصل العام وكمبدأ قانوني يجب أن تكون كل القرارات الإدارية الصادرة عن جهات الوصاية بمناسبة ممارستها للرقابة، قابلة للطعن فيها أمام الجهات القضائية المختصة، بشرط أن يكون هذا القرار نهائي وقابل للتنفيذ وهذا لتكريس دولة القانون وإحتراما لمبدأ المشروعية. 4- يلاحظ على قانون البلدية لسنة 2011 أنه قلص من سلطات الوالي فيما يخص قرار توقيف أحد أعضاء المجلس البلدي حيث حصرها بالمتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية⁽³⁾، وهذا ما يجعل رقابة الوالي كجهة وصاية تنصب على المشروعية فقط دون الملاءمة، وما يؤكد

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 98.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 293.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 284-285.

صحة هذا الطرح نص المادة 26 من القانون رقم 10-11⁽¹⁾، والتي نصت على أن مناقشة الحالات التأديبية والإنضباطية للمنتخبين تتم على مستوى المجلس البلدي التي يداول فيها في جلسات مغلقة وسرية، وبمفهوم المخالفة فإن كل الحالات التأديبية والإنضباطية للمنتخبين المحليين تخرج عن سلطات الوصاية لأنها تتم في مداولة مغلقة وسرية على مستوى المجلس الشعبي البلدي، وليس للوالي أي تدخل في ذلك. بعد إستعراض ذلك يمكن أن نطرح السؤال التالي: لماذا قرر المشرع دراسة الحالات

التأديبية للمنتخبين وفحصها في جلسات مغلقة وسرية، وخرق بذلك مبدأ علانية الجلسات؟ نسارع بالإجابة ونقول لا نؤيد المشرع الجزائري في هذا الطرح، لأن تقرير فحص الحالات الإنضباطية للمنتخب المحلي في جلسة مغلقة ومنع حضور مواطني البلدية يعد ذلك ضرب صارخ للرقابة المباشرة التي يمارسها سكان ومواطني البلدية على ممثليهم ومنتخبهم، وكان حري بالمشرع الجزائري أن يجعل هذه الجلسات علنية، حتى يتعرف الناخبون على مدى مستوى والتزام من تم إختيارهم لتمثيلهم على المستوى المحلي، ومن جهة أخرى يجعل المنتخب المحلي منضبط وأكثر التزام وتوخيا للأخطاء.

الفرع الثاني

الإقصاء

فالإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي، لأسباب حددها القانون فلا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر اللجوء إليه والمتمثل في تعرض العضو المنتخب لإدانة جزائية والمقصود بها أن تكون الدعوى قد إستنفذت جميع مراحلها

1- حيث تنص المادة 26 على أنه: " جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، و تكون مفتوحة لمواطني البلدية و لكل مواطن معني بموضوع المداولة.

غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل:

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.

- دراسة المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام".

وأن الحكم نهائي وحائز لقوة الشيء المقضي فيه⁽¹⁾.
وبالتالي يعد الإقصاء إجراء تأديبي عقابي، مقرون بعقوبة جزائية⁽²⁾.
و الإقصاء هو المرحلة الثانية بعد توقيف العضو، ولكن هذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار التوقيف، أو أن قرار التوقيف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم أو القرار القضائي الصادر عن الجهة القضائية المختصة ضد العضو المعني والذي يقيد الوالي في إتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له إختيار آخر، وإعلان المجلس الشعبي البلدي لحالة الإقصاء⁽³⁾.
بمعنى أنه إذا ثبت إدانة العضو من قبل المحكمة المختصة بموجب حكم نهائي، فمن غير

-
- 1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.
 - د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.
 - د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.
 - د. بكر القباني: المرجع السابق، ص 132-133.
 - أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 234.
 - بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 139.
 - مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 271.
 - بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2010-2011، ص 96.
 - عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 80.
 - 2- أ. بلجلبل عتيقة: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06، ص 195.
 - د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 112.
 - د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 100.
 - 3- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته، ومن ثم يجب أن تسقط عنه، وتطبق قواعد الإستخلاف⁽¹⁾.

من خلال ما سبق ذكره نوضح عناصر مشروعية قرار الإقصاء وأركانه فيما يلي:

الفقرة الأولى: من حيث السبب:

يعود سبب الإقصاء حسب نص المادة 44 أعلاه إلى إدانة عضو المجلس الشعبي البلدي بحكم جزائي طبقا لقانون الإجراءات الجزائية⁽²⁾.

ويجب التنبيه إلى أن الإدانة المشار إليها في النص القانوني تقرر بقرار نهائي، وهذا ما يفهم منه أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء، بل يجب أن تكون قرارات صادرة عن المجلس أو المحاكم الجنائية أو المحكمة العليا، وقد أصاب المشرع في هذا الطرح لأن ما أكدته يتماشى مع أحد أهم وأبرز أركان الشرعية الإجرائية المتمثل في قرينة البراءة⁽³⁾.

الفقرة الثانية: من حيث الإختصاص:

يعود الإختصاص في قرار الإقصاء للوالي بإعتباره جهة وصاية⁽⁴⁾.

-
- 1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.
 - د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.
 - بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، المذكرة السابقة، ص 205.
 - 2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 170.
 - د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 285.
 - د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 136.
 - 3- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.
 - د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 101.
 - 4- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 100.
 - د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 285.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

الفقرة الثالثة: من حيث المحل:

يتمثل محل وموضوع قرار الإقصاء في وضع حد لعضوية المنتخب⁽¹⁾، فقرار الإقصاء يؤدي إلى فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية⁽²⁾.

كما يترتب على الإقصاء تطبيق أحكام الإستخلاف، حيث يتم إستخلاف العضو المقصى⁽³⁾ بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بموجب قرار من الوالي وهذا ما نصت عليه المادة 41 من قانون البلدية.

الفقرة الرابعة: من حيث الشكل والإجراءات:

الإجراء الرئيسي والجوهرى، الذي يسبق صدور القرار هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء⁽⁴⁾ في جلسة مغلقة، وهو إجراء وجوبي⁽⁵⁾.

إلا أنه تجدر الإشارة أن المادة 44 لم تنص صراحة على هذا الإجراء⁽⁶⁾، لكن بالرجوع للفقرة الثانية من هذه المادة ذكرت أن الوالي يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار وهذا يدل على أن دور الوالي كجهة وصاية⁽⁷⁾ لا يتمثل في إصدار قرار الإقصاء الذي يعود بطبيعة

1- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 105.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 170.

- أ. بلجل عتيقة: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، المقال السابق، ص 196.

3- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 170.

4- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 101.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 136.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

5- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 101.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 224.

6- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

7- Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

الحال للمجلس الشعبي البلدي، وإنما يقتصر فقط على إثباته، وفي هذا الصدد نعيب على المشرع حذف هذا الإجراء وعدم النص عليه حرفياً وبذلك يكون قد أضفى غموضاً ولبس على هذه المادة، هذا بخلاف ما نصت عليه المادة 33 من قانون رقم 90-08 التي أقرت صراحة أن المجلس الشعبي البلدي يعلن إقصاء العضو قانوناً.

ضف إلى ذلك إذا ما قورنت المادة 44 أعلاه بنص المادة 46 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، نجد أن المادة 46 أعلاه نصت صراحة أن المجلس الشعبي الولائي يقر إقصاء المنتخب بموجب مداولة⁽¹⁾، ونفس النص كان موجود في القانون رقم 90-09 المؤرخ في 17 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية⁽²⁾.

الفقرة الخامسة: من حيث الهدف (الغاية):

يسعى قرار الإقصاء للمحافظة على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي وعدم خدشها⁽³⁾.

إذا أمعنا النظر في نص المادة 44 أعلاه يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- أن المشرع الجزائري بقي وفيًا للنموذج القديم المعمول به في ظل قانون البلدية لسنة 1990، وهذا فيما يتعلق بالعقوبات الفردية المسلطة على أعضاء المجلس البلدي، والتي من بينها عقوبة الإقصاء⁽⁴⁾، واحتفظ بنفس الأسباب وتقريباً نفس الإجراءات المعمول بها

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير، المرجع السابق، ص 327.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 180.

3- أ. بلجل عتيقة: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، المقال السابق، ص 196.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 101.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

4- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 170.

- د. نباد ناصر: المرجع السابق، ص 136.

- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 208.

- أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 234.

سابقا، هذا رغم تغير الظروف والمستجدات التي عرفتھا الدولة الجزائرية وخاصة إدارتها المحلية خلال هذه الحقبة الزمنية الطويلة.

2- كان جدير بالمشرع أن يفصل أكثر في شروط وكيفية وإجراءات تطبيق هذه المادة، ولا يتركها لمجال التفسير والسلطة التقديرية لجهة الوصاية، خاصة وأن هذه المادة لا تحيل إلى التنظيم.

فكان لزاما على المشرع أن ينص على وجوب إجتماع المجلس الشعبي البلدي بعد صدور حكم نهائي يدين العضو جزائيا ليعلن عن هذا الإقصاء بموجب مداولة، ثم يتم تطبيق أحكام الإستخلاف إذا ما تعلق الأمر بأي عضو منتخب كما سبق شرحه، أما إذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي البلدي فيتم تطبيق أحكام المادة 71 من قانون البلدية، والتي نسجل عليها غموض بدورها لأنها حصرت حالات إستخلاف الرئيس في حالة الوفاة أوالإستقالة أوالتخلي عن المنصب أوحدوث مانع قانوني، ولم تنص على وضعية الإقصاء وإذا كانت حالتها الوفاة والإستقالة واضحة ولا تحتاج لشرح، فإن حالة التخلي عن المنصب فصل فيها بحكم المواد 74 و75 من قانون البلدية وهي لا تشتمل على حالة الإقصاء؛ هل يفهم من ذلك أن المشرع ضم حالة الإقصاء لحالة حدوث مانع قانوني، أم أنه على إعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو منتخب محلي تطبق عليه أحكام المادة 41 من هذا القانون؟

لكن نجيب ونقول أن هذا لا يستقيم لأن نص المادة 71 ذكرت حالة الوفاة والإستقالة والمانع القانوني المنصوص عليها في المادة 41 المتعلقة بالمنتخب البلدي، ولهذا ترك المشرع فراغ قانوني ومنتساءل في هذا الصدد إذا ما تم إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي كيف يتم إستخلافه؟

وجدير بالذكر أن قانون البلدية رقم 90-08 كان ينص صراحة على حالة إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 51 منه حيث نصت على أنه: "يعوض المجلس الشعبي البلدي الرئيس المتوفي، أو المستقيل، أو المقصي، أو المقال بمنتخب من بين أعضاء قائمته وفقا للكيفيات المحددة في المادة 48 من هذا القانون".

3- لقد أحاط المشرع بموجب قانون البلدية لسنة 2011 عقوبة الإقصاء بضمانات تصب في صالح المنتخب البلدي، حيث قصر صلاحيات سلطة الوصاية في هذا المجال، حيث تكمن فقط في ملاحظة هذه الإجراءات وتجسيدها قانونيا بموجب قرار ولائي⁽¹⁾، وهذا ما يظهر بوضوح من خلال نص المادة 44 التي تنص على أن الوالي يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار⁽²⁾.

وبناء على ذلك فإن قرار الوالي بإثبات حالة الإقصاء هو تحصيل حاصل وقرار كاشف لموقف المجلس الشعبي البلدي الذي يعلن حالة الإقصاء، وهو من باب الإعلام فقط بإعتبار أنه لا يمكن لأي كان أن يعترض على الأحكام القضائية⁽³⁾. وعلى ضوء ذلك فإن صلاحيات السلطة الوصائية باتت محصورة في ملاحظة هذه الإجراءات وتجسيدها قانونيا⁽⁴⁾، وهذه الضمانات التي أحاطها المشرع بعقوبة الإقصاء كانت مكرسة كذلك في قانون البلدية لسنة 1990⁽⁵⁾ لكنها لم تدم طويلا بحيث بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09-02-1992 المتضمن إعلان حالة

1- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 136.

- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 13.

- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 131.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

3- د. لباد ناصر: المرجع نفسه، ص 136.

- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 139.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 142.

4- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.

5- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 170.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع نفسه، ص 141-142.

الطوارئ والمرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11-04-1992 المتعلق بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وأعضاء المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾، إستعادت السلطة الوصائية صلاحياتها وأصبح يتم توقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 92-143.

ونشير إلى أن هذه المراسيم بقيت سارية المفعول وقابلة للتطبيق إلى غاية صدور الأمر رقم 01-11 المؤرخ في 23 فبراير 2011 والمتضمن رفع حالة الطوارئ⁽³⁾، والذي أعقبه صدور القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، وبذلك إستعاد أعضاء المجلس البلدي الضمانات التي كرسها القانون.

4- لقد نص المشرع على وجوب إتباع بعض الإجراءات بخصوص قرار الإقصاء يجب مراعاتها⁽⁴⁾ كما حدد جهة الإختصاص⁽⁵⁾، ومخالفتها يجعل من قرار الإقصاء معيبا، فمثلا لو تعرض أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي لمتابعة قضائية، وعقد المجلس البلدي مداولة تمحور موضوعها حول إقصاء هذا المنتخب وتجريده من العضوية بالمجلس البلدي، وتم إرسالها إلى والي الولاية المختص والذي تقع في دائرة ولايته هذه البلدية وذلك من أجل إصداره لقرار لتثبيت الإقصاء عملا بأحكام المادة 44 من قانون البلدية،

1- الجريدة الرسمية عدد: 27.

2- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 136-137.

3- الجريدة الرسمية عدد: 12.

4- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 224.

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 101.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 171.

5- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 234.

فإن جهة الوصاية ممثلة في الوالي وفي مثل هذه الوضعية سترفض ذلك لأن هذه المداولة جاءت مخالفة لأحكام المادة 43 من قانون البلدية والتي تقضي بتوقيف العضو الذي تعرض لمتابعة قضائية بموجب قرار من الوالي إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، والذي على أساسه يتم إقصاء العضو بصفة نهائية من عضوية المجلس البلدي. فالمجلس الشعبي البلدي لا يملك حق تجريد عضوية المنتخب المحلي، وإنما الوالي هو الذي يقوم بذلك⁽¹⁾ حسب المادة 43 من قانون البلدية.

الفرع الثالث

الإقالة (الإستقالة الحكيمة)

نصت على الإقالة أو الإستقالة الحكيمة⁽²⁾ المادة 45 من قانون البلدية و جاء فيها: "يعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة. في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك."

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 285.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 99.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 135.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 234.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

2- بلفتح عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المذكرة السابقة، ص 96.

- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 79.

وما يستشف من خلال قراءة هذه المادة هو أن الإقالة تكون على شاكلة قرار تتجلى أركانه وعناصر مشروعيته فيما يلي:

الفقرة الأولى: من حيث السبب:

يتمثل السبب القانوني الوحيد لإقالة المنتخب البلدي في تغيب العضو المنتخب وبدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة⁽¹⁾.

وبمفهوم المخالفة لنص هذه المادة أن العضو المنتخب الذي يتغيب بسبب وجود عذر مقبول، أو الذي تغيب لدورة واحدة أو دورتين خلال نفس السنة فإنه لا يعتبر مستقيل.

الفقرة الثانية: من حيث الإختصاص:

يوول الإختصاص في ذلك إلى جهة الوصاية المتمثلة في الوالي⁽²⁾.

الفقرة الثالثة: من حيث المحل:

يتمثل محل وموضوع القرار في سحب عضوية المنتخب البلدي وتجريدته من صفته النيابية⁽³⁾.

الفقرة الرابعة: من حيث الشكل والإجراءات:

ألزم المشرع المجلس الشعبي البلدي بسماع المنتخب المعني أولاً، ثم يعلن الغياب، ويخطر الوالي بذلك⁽⁴⁾.

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 286.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 169.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 135.

- أ. مزياي فريدة: المرجع السابق، ص 234.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 141.

3- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 223.

4- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 286.

الفقرة الخامسة: من حيث الهدف:

إن الغاية والهدف من قرار الإقالة هي ضمان مبدأ المشروعية، إلى جانب المحافظة على السير الحسن للمجلس البلدي وعلى فعاليته⁽¹⁾.

من خلال نص المادة 45 أعلاه يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- يقصد بالإستقالة تجريد عضو المجلس الشعبي البلدي من صفته كمنتخب⁽²⁾، وذلك بسبب تغيبه وبدون عذر لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة⁽³⁾، و يرى البعض أن هذا أمر معقول لأنه لا يتصور أن يعقد المجلس الشعبي البلدي دوراته دون حضور لأعضائه⁽⁴⁾.

فكما هو معلوم أن المجلس الشعبي البلدي يجتمع في دوراته العادية كل شهرين، وتكون مدة الدورة خمسة أيام على الأكثر⁽⁵⁾، وتتعدّد الدورة بعد إستدعاء رئيس المجلس الشعبي البلدي للأعضاء بموجب إستدعاءات تكون مرفقة بمشروع جدول الأعمال⁽⁶⁾، و تحدد المسائل المقترحة للنقاش حتى يحضر المنتخبون أنفسهم للإجتماع⁽⁷⁾ وتسلم هذه الإستدعاءات للأعضاء بمقر سكنهم قبل عشرة (10) أيام كاملة على الأقل من تاريخ إفتتاح الدورة، بإستثناء الحالات الإستعجالية التي تخفض فيها الآجال إلى يوم واحد⁽⁸⁾.

1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 100.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 223.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

4- مكلل بوزيان: الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 02، 1999، ص 50.

5- أنظر المادة 16 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

6- Zouaimia Rachid, op, cit, p 130-131.

-Lahcene Seriak, op, cit, p 34.

- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 68.

7- Lahcene Seriak, op, cit, p 34.

8- أنظر المادة 21 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

وأوجب القانون لصحة إجتماعات المجلس الشعبي البلدي توفر الأغلبية المطلقة للأعضاء⁽¹⁾، إلا أنه ومنعا لتعطل شؤون ومصالح البلدية وحفاظا على حسن تسييرها، تصح إجتماعات المجلس مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وذلك بعد توجيه إستدعاء ثاني بفارق خمسة (05) أيام كاملة على الأقل و هذا ما نصت عليه المادة 23 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

وبناء على ما سبق ذكره فإن تغيب أعضاء المجلس الشعبي البلدي على دورات المجلس وإجتماعاته، أصبحت خاضعة لنظام الرقابة، من قبل جهات الوصاية، وإشترط المشرع في ذلك حصول غيابات لأكثر من 03 دورات عادية⁽²⁾، ولم يبين المشرع ما إذا كانت الغيابات متتالية أو غير متتالية، كما أنه يكون بذلك إستثنى الدورات غير العادية أو الإستثنائية؛ ولعل مرد ذلك هو ندرة إنعقادها من الناحية العملية، أو أنه حتى لو تمت فإنها لا تصل إلى تعداد الدورات العادية والتي تصل إلى معدل ستة (06) دورات سنويا، كما إستوجب المشرع من جانب آخر أن يكون الغياب بدون عذر.

2- لقد قصر المشرع سبب الإقالة في تغيب العضو المنتخب بدون عذر مقبول، وهو نفس الإتجاه الذي عمل به في ظل الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 بموجب المادة 90 منه⁽³⁾ التي تنص على ما يلي: " كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا وصحيحا، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح بإستقالته من قبل الوالي، إلا إذا طعن في ذلك في خلال عشرة أيام من التبليغ، أمام المحكمة المختصة".

1- يسمح قانون الوظيف العمومي للمنتخبين بالإستفادة من رخص التغيب، دون فقدان الراتب، أنظر المادة 04/208 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15-07-2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد: 46.

2- د. بوضيف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

3- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 107.

- جعفر أنس قاسم: أسس التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 79.

وهذا ما دفع بعض الفقهاء إلى وصف المجالس في تلك الفترة بالمندوبيات الخاصة نظرا للتغيبات المتكررة للعديد من المنتخبين⁽¹⁾.
 لكن بالرجوع لقانون البلدية لسنة 1990 تراجع المشرع على هذا الموقف ليعود ويكرسه من جديد في القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، ونقول حسنا فعل المشرع عندما جعل من تغيب أعضاء المجلس الشعبي البلدي على دورات المجلس خاضعة لنظام الوصاية، وهذا يعد من قبيل الإجراءات التأديبية لحالة الغيابات المتعددة وغير المبررة اللامشروعة بالنسبة للمنتخبين والتي تؤثر بالمقابل على تسيير شؤون البلدية ومصالحها كما أنها تمس بطريقة غير مباشرة بالمصلحة العامة المحلية لمواطني الإقليم⁽²⁾.
 لكن بالمقابل لا نتفق مع المشرع في حصره لحالات الإقالة على تغيب المنتخبين فقط وبالتالي حذف الأسباب التي كان معمول بها في القانون رقم 90-08⁽³⁾ والتي نصت عليها المادة 31 والمتمثلة في عدم قابلية العضو للإنتخاب⁽⁴⁾، من جهة أو إعتزائه حالة

-
- 1- مكلل بوزيان: الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، المقال السابق، ص 47.
- 2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.
- 3- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 223.
- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 170.
- أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 233-234.
- 4- نصت المادة 98 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات على أنه: "بعد غير قابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولاية، أعضاء المجالس التنفيذية للولاية، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن، محاسبوا أموال البلدية، مسؤولو مصالح البلدية و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم"، أنظر:
- أ. برازة وهيبة: مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 213.
- عبد المومن عبد الوهاب: النظام الإنتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية مقارنة حول المشاركة و المنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2006-2007، ص 38-41.

من حالات التنافي⁽¹⁾ من جهة أخرى، ومنتساءل عن سبب هذا الحذف خاصة وأن تطبيق هذه الحالات موجودة من الناحية العملية، كما أن التصريح بإقالة العضو لهذين السببين أمر معقول⁽²⁾ لأنه يضمن نزاهة المجلس والمحافظة على مصداقيته.

وبالتالي السؤال المطروح في هذا المجال: ماذا لو تبين بعد الإنتخاب أن أحد الأعضاء غير قابل للإنتخاب؟ بمعنى أنه لا تتوفر فيه أحد الشروط التي يتطلبها قانون الإنتخابات وهذا أمر طبيعي فقد تسهوا الإدارة على أحد هذه الشروط، وقد يقدم أحد المترشحين ملف ترشحه منقوصا من أحد تلك الشروط سهوا أو عمدا، وماذا لو وجد أحد الأعضاء في حالة تنافي؟

حقيقة إن خلو قانون البلدية لسنة 2011 من ذكر هذه الأسباب والحالات يفتح الباب على مصراعيه للتساؤل، خاصة وأنه بالمقارنة مع قانون الولاية نجد المشرع إحتفظ بهذه الحالات⁽³⁾؛ فبموجب المادة 40 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية جعل المشرع وجود أحد أعضاء المجلس الشعبي الولائي تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، أوفي حالة تناف المنصوص عليها قانونا، يعرضه للإقالة فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾.

1- تبرز حالات التعارض أو التنافي إلى الوجود بعد الإعلان عن نتائج الإقتراع، حيث يجب على بعض الأشخاص والموظفين ممن يمثلون مراكز نفوذ و تأثير إما الإستقالة من مناصبهم الوظيفية أو التخلي عن عضويتهم بالمجلس الشعبي البلدي المنتخب حسب ما تفرضه القوانين الأساسية الخاصة بهم، أنظر:

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 56.
- أ. برازة وهيبية: مدى تجسيد الإنتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 213.
- عبد المومن عبد الوهاب: النظام الإنتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية مقارنة حول المشاركة و المنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، المذكرة السابقة، ص 41-45.
- 2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 223.
- 3- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 327.
- 4- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 195-196.
- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 129.

وبالرجوع إلى القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية جعل
المشرع وجود المنتخب في إحدى هاتين الحالتين تعرضه للإقصاء بقوة القانون و هذا ما
تنص عليه المادة 44 منه⁽¹⁾.

فلاحظ أن المشرع إذا صنف في قانون الولاية لسنة 1990 وجود أحد أعضاء المجلس
الولائي في حالة عدم قابلية للإنتخاب، أو حالة تناف تعرضه للإقالة الحكيمة⁽²⁾، فإنه في
القانون الجديد رقم 07-12 لم يحذف هذه الحالات بل أبقى عليها وجعلها تعرض المنتخب
الولائي للإقصاء⁽³⁾.

وبالإسقاط على قانون البلدية لسنة 2011 فإن حالات عدم القابلية للإنتخاب، وحالات
التنافي المنصوص عليها قانونا لا تعرض المنتخب البلدي للإقصاء ولا تعرضه كذلك
للإقالة، وكان حري بالمشرع المحافظة على نفس المسار والاتجاه الذي سلكه في ظل الأمر
رقم 67-24 المؤرخ في 18-01-1967 أين عدد أسباب الإقالة⁽⁴⁾، فبالإضافة إلى
الغيابات المتكررة وغير المشروعة⁽⁵⁾، أضاف حالة عدم القابلية للإنتخاب⁽⁶⁾ ويضيف أن
تعزيره حالة من حالات التنافي، أو كان عليه المحافظة على نفس العقوبات المسلطة على
أعضاء المجلس الشعبي الولائي ويكرسها في قانون البلدية، بمعنى أن يجعل من حالتي

-
- 1- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 326-327.
 - 2- سميت بالإقالة الحكيمة لأنها تحدث بقوة القانون، حيث يعتبر المنتخب مستقيلا بحكم القانون إذا توفرت فيه الحالات المنصوص عليها في المادة 45 من قانون البلدية.
 - 3- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع نفسه، ص 326-327.
 - 4- حسين مصطفى حسين: المرجع السابق، ص 167.
 - صدوق عمر: المرجع السابق، ص 107.
 - د. جعفر أنس قاسم: المرجع السابق، ص 78-79.
 - 5- أنظر المادة 90 من القانون رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي.
 - 6- أنظر المادة 55 من القانون رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي.

عدم القابلية للإنتخاب وحالات التنافي تعرض المنتخب البلدي للإقالة، أما حالات الغياب المتكررة وغير المبررة تعرضه للتخلي عن العهدة. ولا يفوتني أن أذكر أن مشروع القانون المتعلق بالبلدية وبعد ملاحظات وإقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات، ذكر حالات وجود المنتخب البلدي تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، أو وجوده في حالة تناف، وتعرض العضو إلى الإقصاء بقوة القانون وهذا ما نصت عليه المادة 44 من مشروع القانون والتي جاء فيها ما يلي: " يعلن الإقصاء بقوة القانون من طرف المجلس الشعبي البلدي، لكل منتخب بالمجلس الشعبي البلدي الذي يثبت أنه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، أو يوجد في حالة تناف منصوص عليها قانونا. يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار حتى في حالة رفض المجلس الشعبي البلدي الإقرار بذلك.

يمكن أن يكون قرار الوالي المتضمن تثبيت إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي، محل طعن أمام الجهات القضائية المختصة. " (1) فنلاحظ أن نص هذه المادة من مشروع القانون المتعلق بالبلدية تم إسقاطها، رغم أنها مستوفية لكل الأسباب والإجراءات القانونية، والسند القانوني الذي يسهل تطبيقها من الناحية العملية، ونلاحظ أن التغيير واضح مقارنة بالمادة 31 من قانون البلدية لسنة 1990 والتي كانت تعرض المنتخب في المجلس البلدي للإقالة إذا ما توافرت فيه إحدى الحالات المذكورة في النص القانوني (2)، وكانت سلطة إتخاذ قرار الإقالة من صلاحيات

1- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات: السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 36-37.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 223.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 100.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 135.

- أ. مزياي فريدة: المرجع السابق، ص 233-234.

الوالي فقط⁽¹⁾، في حين أن المادة 44 من المشروع جاءت بإجراءات وضمانات جديدة، إذ يتم تقرير إقصاء المنتخب بالمجلس البلدي بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي، وأصبحت سلطات الوالي كجهة وصاية مقتصرة على إثبات قرار الإقصاء، كما أن النص القانوني منح المنتخب ضمانات قانونية فمكّنه من سلك طريق الطعن القضائي في قرار الوالي المتضمن تثبيت الإقصاء أمام الجهات القضائية المختصة.

3- وما تجدر الإشارة إليه أنه رغم خطورة إجراء الإقالة - الذي يسقط العضوية تماما عن المنتخب- فإن المادة 45 من قانون البلدية قصرت الإجراءات على إعلان الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي، وإخطار الوالي بذلك، دون النص على ضرورة إجتماع المجلس البلدي لكي يعلم كل أعضاء المجلس بسبب إنهاء عضوية المنتخب المعني ويتداولون في هذا الشأن، ثم يتم إخطار الوالي بذلك⁽²⁾.

4- إنه بتدقيق الملاحظة في نص المادة 45 أعلاه، نجد أن هذه المادة غير واضحة وأحكامها مبهمّة، فلم توضح حالات الغياب المبنية على عذر مقبول، كما أنها لم تحدد الجهة المختصة بتقدير مدى شرعية غياب الأعضاء، وبهذا تترك المجال واسع للسلطة التقديرية للوالي بإعتباره جهة وصاية⁽³⁾ في إتخاذ ما يراه مناسبا في هذا الشأن.

1- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 223.

3- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.

- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 142.

- Lahcen Seriak, op, cit, p 103-104.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 77.

- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، المذكرة السابقة، ص 215-216.

وبالمقابل يفهم من نص المادة أنه لا يتحقق الضمان والإستقرار للمترشحين حتى بعد نجاحهم في الإنتخابات وذلك بتصريح المادة 45 المشار إليها سابقا " يعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب " أي أن التهديد بالإقالة يبقى قائما حتى نهاية العهدة⁽¹⁾.

إذن هذه أنواع ومظاهر الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي التي نص عليها قانون البلدية لسنة 2011، والتي مكن بموجبها السلطة المركزية من ممارسة سلطة معاقبة أعضاء المجلس الشعبي البلدي إما بتوقيفهم أو إقصائهم أو إقالتهم، لكن يجب التنبيه أن مشروع القانون المتعلق بالبلدية كان قد نص على عقوبة أخرى بمقتضى المادة 45 منه والتي نصت على ما يلي: " تنهي بقوة القانون العهدة الإنتخابية لكل عضو بالمجلس الشعبي البلدي الذي يكون حزبه السياسي قد تم حله قضائيا. يثبت إنهاء العهدة بقرار من الوالي."⁽²⁾

لقد أسقطت لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني من مشروع القانون المتعلق بالبلدية نص المادة 45 الخاصة بإجراء إنهاء العهدة الإنتخابية للأعضاء أو لعضو المجلس الشعبي البلدي المنتمي إلى حزب سياسي تم حله قضائيا، ومرد ذلك أن نص المادة 45 مجالها هو قانون الأحزاب السياسية وليس قانون البلدية من منطلق أن حل الأحزاب السياسية قضائيا تترتب عليه جملة من الآثار منصوص عليها في قانون الأحزاب نفسه.

ضف إلى ذلك أن إنهاء العهدة الإنتخابية للعضو المنتخب المنتمي إلى حزب سياسي محل، تعتبر بمثابة عقوبة سياسية للعضو على أخطاء يكون قد إرتكبها حزبه السياسي فأدت إلى حله قضائيا، وهذا ما يتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة من جهة، ومبدأ النيابة العامة للنائب من جهة أخرى.

1- بلعباس بلعباس: دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 137-138

2- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات: السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 37.

فكما هو متعارف عليه في الفقه الدستوري أن النائب بمجرد إنتخابه يصبح ممثلاً لمجموع الناخبين وليس للأحزاب السياسية، والقول بخلاف ذلك معناه أن الهدف من الترشح والحصول على مقاعد في المجالس هو خدمة المصالح الخاصة بالأحزاب والمصالح الشخصية، وليس لصالح المنتخبين ومن أجل تنفيذ البرامج المعروضة. كما أن تطبيق المادة 45 أعلاه تؤدي إلى تفضيل الترشح الحر في القوائم الحرة عن الترشح في قائمة حزبية وهذا ضرب صارخ للظاهرة الحزبية في الجزائر لأن تعدد الأحزاب يعد من أهم مبادئ الديمقراطية والحكم الراشد، وبذلك نؤيد إلغاء هذه المادة. إن حديثنا عن الرقابة التي يخضع لها أعضاء المجلس الشعبي البلدي تقتضي التطرق إلى الرقابة التي يخضع لها شخص رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.

بالإضافة إلى الرقابة التي يخضع لها رئيس المجلس الشعبي البلدي كبقية المنتخبين بالمجلس والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1- توقيف رئيس المجلس الشعبي البلدي عن أداء مهامه الإنتخابية في حال تعرضه لمتابعة قضائية، لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة مهامه بصفة صحيحة و هذا ما نصت عليه المادة 34.

2- إقصاء رئيس المجلس الشعبي البلدي إذا تعرض لإدانة جزائية نهائية، ويقوم الوالي بإصدار قرار لتثبيت هذا الإقصاء و هذا ما نصت عليه المادة 44.

3- إقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تطبيقاً لنص المادة 45 من قانون البلدية رقم 10-11، حيث يعتبر مستقيل تلقائياً كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة⁽²⁾.

1- لمزيد من المعلومات عن الرقابة على رئيس المجلس الشعبي البلدي، أنظر:

- بريق عمار: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم

العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي تبسة، 2005، ص 67-68.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 210 وما بعدها.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 284-286.

- 4- نصت المادة 75 من قانون البلدية أنه يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لأكثر من شهر، ويتم إعلان ذلك من طرف المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾.
- وبناء على ذلك فإن الغياب غير المبرر لرئيس المجلس الشعبي البلدي لمدة أكثر من شهر، يستوجب على المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة إعلان حالة التخلي فور تحقق مدة الغياب غير المبررة كإجراء مقرر للمجلس دون غيره.
- أما إذا تقاعس المجلس عن إثبات حالة التخلي، يقوم الوالي بعد مرور مدة 40 يوما من الغياب، بجمع المجلس البلدي وإعلان حالة التخلي، ثم يتم تطبيق قواعد الإستخلاف المنصوص عليها في المادة 72 بتعيين نائب رئيس وإذا إستحال ذلك يقوم المجلس البلدي بتعيين أحد الأعضاء⁽²⁾.
- 5- سحب الثقة: نصت على إجراء سحب الثقة⁽³⁾ المادة 79 من مشروع القانون المتعلق بالبلدية، وبعد ملاحظات وإقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات، جاء فيها:

- 1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 211.
- أ- عشي علاء الدين: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مقال منشور بمجلة الفقه والقانون، العدد 2، 2012، ص 174.
- 2- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 38.
- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 211.
- 3- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية و آليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 70.
- خويضر الطاهر: قيادة المجالس الشعبية البلدية و إشكالية المادة 48 من قانون البلدية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 23، 2009، ص 76-77.
- د. فرحاتي عمر: مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي الصادرة عن جامعة بسكرة، العدد 06، ص 156.
- لرقم رشيد: النظم الإنتخابية و أثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005-2006، ص 152.

" يمكن سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي. في هذه الحالة يمكن لثلثي (3/2) المنتخبين على الأقل تقديم لائحة تتضمن بيان أسباب سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي قصد إستدعاء دورة غير عادية لهذا الغرض، خلال أجل أقصاه شهر من تاريخ تقديم اللائحة ويخطر الوالي بهذه اللائحة. في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي الإستجابة لهذا الطلب، يستدعي الوالي الذي يتم إخطاره بهذا الشأن المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية. إذا تم تجسيد سحب الثقة بأربعة أخماس (5/4) الأصوات، يقال رئيس المجلس الشعبي البلدي من وظيفته دون المساس بصفة المنتخب. تجرى عندئذ إنتخاب رئيس جديد للمجلس الشعبي البلدي طبقا للكيفيات المنصوص عليها في المادة 69 أعلاه.

في حالة رفض سحب الثقة لا يمكن إعادة إدراج هذا الطلب خلال السنة التي تلي هذا الرفض.

لا يمكن إجراء أي سحب ثقة في السنة التي تلي إنتخاب الرئيس ولا خلال السنة التي تسبق إنتهاء العهدة الإنتخابية." (1)

لقد أسقطت لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني من مشروع القانون المادة 79 الخاصة بإجراء سحب الثقة، بعد أن ألح الكثير من النواب على إلغائها من أجل تمكين المنتخب البلدي من ممارسة مهامه بحرية أكبر، وأضافوا أن هذه المادة تقتصر للسند القانوني فضلا على أن كل حالات الإنسداد والإختلالات التي تعيق السير الحسن للمجلس البلدي تكفل بها مشروع قانون البلدية(2).

وتجدر الإشارة أن اللجنة إقتрحت تعديل هذه المادة لأسباب ذكرت منها: من أجل وضع رئيس المجلس الشعبي البلدي في منأى عن التقلبات السياسية المحلية، ونظرا لخطورة

1- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 43-44.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 211-212.

إجراء سحب الثقة منه وما قد يؤدي إليه من إنسداد وتعطيل مصالح المواطنين، أعادت اللجنة صياغة المادة بإدراج آليات جديدة تتمثل في أن يكون طلب سحب الثقة مرفوق بلائحة مسببة يقدمها 3/2 أعضاء المجلس البلدي، كما قيدت آجال إستدعاء رئيس المجلس الشعبي البلدي لدورة غير عادية لدراسة سحب الثقة بشهر تجنباً لأي تعطيل، كما أوجبت اللجنة إخطار الوالي بذلك على إعتبار أنه جهة وصاية⁽¹⁾.
وحسنا فعل المشرع بإلغاء إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، والذي أصبح ينعته رؤساء المجالس بأخطر سلاح يملكه الأعضاء في مواجهتهم⁽²⁾، وبالغوا في إستعمالها⁽³⁾ و أصبح ينعته البعض بالنقطة السوداء في البلدية⁽⁴⁾.

المطلب الثاني

الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

تتجلى مظاهر الرقابة الإدارية أو الوصاية على المجلس الشعبي البلدي في السلطات المخولة لجهات الوصاية إتجاه هذا المجلس كهيئة تداولية و تتمثل في الحل، الدعوة للإنعقاد⁽⁵⁾ و رقابة الإيقاف⁽⁶⁾ التي تكون قبل الحل، لكن المشرع الجزائري لم يتناولها في قانون البلدية رقم 08-90 ولا في القانون الجديد رقم 10-11 بل إكتفى فقط برقابة الحل.

-
- 1- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 44.
 - 2- بريق عمار: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، المذكرة السابقة، ص 67.
 - 3- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية و آليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 79-80.
 - 4- دحو ولد قابلية: الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 01، 2002، ص 88.
 - 5- د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 162.
 - لرقم رشيد: النظم الإنتخابية و أثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 153.
 - 6- د. جعفر أنس قاسم: المرجع السابق، ص 78.
 - صدوق عمر: المرجع السابق، ص 107.
 - حسين مصطفى حسين: المرجع السابق، ص 167.

الفرع الأول

الحل

و يقصد به القضاء على المجلس الشعبي البلدي و إنهاء مهامه بإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة⁽¹⁾، بطبيعة الحال⁽²⁾.

و يعتبر الحل من أخطر مظاهر الرقابة أو الوصاية الإدارية و أكثرها مساسا بمبدأ الديمقراطية و إستقلالية البلدية⁽³⁾، لذلك تنص عليه القوانين بشكل صريح كما يتطلب إحاطته بجملة من القيود و الضمانات⁽⁴⁾.

الفقرة الأولى: أسباب الحل و حالاته:

نظرا لخطورة إجراء الحل بإعتباره مظهرا من مظاهر الرقابة الإدارية فقد حدد المشرع حالاته على سبيل الحصر حيث تنص المادة 46 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية

1- أنظر المرسوم التنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 09 ماي 1993، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 03).

2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 106.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 175.

- د. بكر القباني: المرجع السابق، ص 134.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 294.

3- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 74.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 39.

- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 28.

4- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 74.

- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 93.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 14.

- أ. طاهري حسين: القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، القبة القديمة، الجزائر، دار

الخلدونية للنشر و التوزيع، 2007، ص 47.

- بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المذكرة السابقة، ص 97.

- مقطف خيرة: تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص

- على أنه: " يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:
- في حالة خرق أحكام دستورية.
 - في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
 - في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر إختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنيتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
 - في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الإستجابة له.
 - في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب".
- يبدو من خلال نص المادة أعلاه أن حالات الحل المنصوص عليها عادية و معقولة⁽¹⁾، و لا تعبر في حقيقة الأمر على هيمنة جهة الوصاية، حيث أن تدخل السلطة المركزية في مثل هذه الحالات أمر لا بد منه من أجل التأكد و الحرص على إستمرارية البلدية في أداء إختصاصاتها بكفاءة و فعالية.
- في حالة خرق أحكام دستورية إن هذه الحالة هي حالة مستحدثة بموجب قانون البلدية رقم 10-11، إذ لم تكن موجودة في ظل قانون البلدية لسنة 1990، و تعتبر هذه الحالة مقبولة و منطقية فمن الطبيعي أن يتم حل المجلس الشعبي البلدي عند خرقه لأحكام الدستور⁽²⁾ والقول بخلاف ذلك يعد خرقاً لدولة القانون و مبدأ المشروعية الذي يقتضي خضوع

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 294 و مابعدھا.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 294.

الأفراد و هيئات الدولة على حد سواء لأحكام القانون⁽¹⁾، و حسنا فعل المشرع بتكريسه لهذه الحالة في القانون الجديد خاصة و أن المنتبغ لخطابات شخصيات الدولة الرسمية على الساحة السياسية في الجزائر تركز في كل مناسبة على هدف بناء دولة القانون وتجسيدها في الواقع العملي.

و في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس و ما يلاحظ على هذه الحالة أنها وردت بصفة عامة ومبهمة فلم تبين أسباب الإلغاء النهائي لإنتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي مما يسوقنا للتساؤل هل مرد ذلك مخالفة أحكام القانون العضوي المتعلق بالإنتخاب أم يعود ذلك لأسباب أخرى؟

و هذه الحالة أيضا مستحدثة بموجب القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية حيث لم تكن مكرسة من قبل بل كانت مكرسة في قانون الولاية فقط الذي إعتبرها حالة من حالات حل المجلس الشعبي الولائي⁽²⁾، و حسنا فعل المشرع بإضافتها خاصة و أن احتمال إلغاء الإنتخابات في بلدية ما من قبل اللجنة الولائية وارد و قائم.

و في حالة الإستقالة الجماعية لأعضاء المجلس فمن المتصور أن يقدم أعضاء المجلس البلدي مجتمعين طلب الإستقالة و إنهاء العضوية، وهذا مهما كانت إنتمائهم السياسية⁽³⁾،

1- د. بوضياف عمار: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، المرجع السابق، ص 08.

- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 08.

- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 137.

-- Jean Rivero, op, cit, p 86.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 59.

2- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 181.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 344.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 201.

- أ. مزياي فريدة: المرجع السابق، ص 204.

3- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 301-302.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 175.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

وهذا يترتب عليه إفراغ المجلس من محتواه فيصبح كأنه لم يكن⁽¹⁾، وإن تم ذلك تعين حل المجلس مع العلم أن النص لم يحدد لأي جهة تقدم هذه الإستقالة الجماعية كما أنه لم يحدد شكلها⁽²⁾ فهل تقدم في شكل طلب واحد يعبر فيه الأعضاء عن إرادتهم في التخلي عن العضوية في المجلس الشعبي البلدي أم أن كل عضو يحزر طلب إستقالته بصفة فردية⁽³⁾ و يبقى الراجح أن تقدم في طلب واحد بصفة جماعية.

إن حل المجلس الشعبي البلدي إستنادا إلى هذه الحالة يعد منطقيا، لأن إستقالة جميع الأعضاء يؤدي إلى شغور المجلس الأمر الذي يترتب عليه عرقلة شؤون البلدية، فتتدخل الإدارة المركزية بإجراء الحل إستنادا إلى الدور المنوط بها و المتمثل في ضمان النشاط الإداري و الإدارة العامة للمرافق العامة عبر كامل الإقليم⁽⁴⁾.

و تجدر الإشارة أن إستقالة جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي من النادر تحققها نظرا لإختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس⁽⁵⁾.

و أما بخصوص ثبوت إختلالات خطيرة في التسيير البلدي في حالة الإبقاء على المجلس و التي من شأنها المساس بمصالح المواطنين و طمأننتهم، و هذه الحالة أيضا تم إستحداثها بموجب قانون البلدية لسنة 2011 و هي حالة طبيعية⁽⁶⁾، فربما تتبأ المشرع الجزائري بإمكانية حدوث خلافات داخل المجلس و التي من شأنها عرقلة النشاط أو المساس

1- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 210.

2- لقد حدد قانون البلدية شكل الإستقالة التي يقدمها أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بموجب المادة 42 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 295.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 225.

4- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي أم البواقي، 2008-2009، ص 32.

5- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 117.

6- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 295-296.

بمصالح المواطنين و سكينتهم، و كرس المشرع هذه الحالة في قانون البلدية الجديد إستنادا إلى التجربة المستمدة من الخلافات والصراعات التي طالت بعض المجالس الولائية في الوطن، علما أن التشريع الفرنسي كان يجيز حل المجلس المنتخب في حالة وجود خلل⁽¹⁾. و حالة كون عدد المنتخبين أصبح أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام الإستخلاف المنصوص عليها في المادة 41. فيجب أن تتضمن القائمة النهائية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي عددا من الأعضاء يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها، و عددا من المستخلفين لا يقل عن النصف و هذا من أجل تطبيق قواعد الإستخلاف⁽²⁾ و يسمح نظام الإستخلاف أو الإستبدال المباشر بوجود مجلس كامل في كل الأحوال⁽³⁾.

لقد حدد قانون الإنتخابات عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية⁽⁴⁾ غير أن هذا العدد ليس قارا إذ يمكن أن يفقد المجلس بعض أعضائه إما بسبب الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء⁽⁵⁾ أو حصول مانع قانوني، و حينها يتم تطبيق المادة 41 من قانون البلدية لسنة 2011 المتعلقة بالإستخلاف.

فحالة كون عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة من غير المنطقي أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته، فبمجرد ثبوت هذا المانع يرفع الوالي تقريره إلى وزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره و يحيله إلى مجلس الوزراء لإستصدار مرسوم الحل⁽⁶⁾. و يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة معقول و منطقي و له مبرراته، على إعتبار أنه لا يتصور إستمرار هذا الأخير في عقد جلساته و دوراته و قد فقد الأداة

1- Marie-Christine Rouault, op, cit, p 39.

2- المادة 80 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

3- عبيد لخضر: المجموعات المحلية في الجزائر، (المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي)، الطبعة 02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 05.

4- المادة 97 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

5- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 30.

6- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 296.

القانونية الأساسية في التداول و هي الأغلبية⁽¹⁾، و التي بموجبها يفصل فيما يعرض عليه من شؤون⁽²⁾ كما أن نقص عدد الأعضاء يخل بمبدأ التسيير الجماعي، و بالتالي فإن حل المجلس إستنادا إلى هذه الحالة أصبح أمر ضروري للمحافظة على مصالح البلدية. فمن المعلوم أن المجلس يجتمع وجوبا في دورة عادية كل شهرين أي بمعدل ستة دورات سنويا⁽³⁾، كما يمكن أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من رئيسه أو ثلثي أعضائه أو بطلب من الوالي⁽⁴⁾. و أوجب القانون لصحة الإجتماعات توفر نصاب الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين⁽⁵⁾، و هو الأمر الذي لا يمكن أن يتحقق إذا أصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة. و تجدر الإشارة أنه إذا تحققت هذه الحالة من جهة، و إستحال تطبيق أحكام الإستخلاف لإنعدام وجود أعضاء إحتياطيين في القائمة المراد الإستخلاف منها كحالة إنسحاب الأعضاء المستخلفين من جهة أخرى لا يمكن حل المجلس إستنادا إلى هذه الحالة لأن المشرع إشتراط تطبيق أحكام الإستخلاف⁽⁶⁾، و لذلك لا بد من إجراء إنتخابات جزئية من أجل تمكين البلديات من مواصلة سير أعمالها⁽⁷⁾.

1- Zouaimia Rachid, op, cit, p 131.

2- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 281.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 157.

- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المقال السابق، ص 170.

- أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 221.

3- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 32.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 187.

4- Zouaimia Rachid, op, cit, p 130-131.

5- أنظر المادة 23 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

6- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 31.

7- فايدة رزق: التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، دراسة مقارنة بين الجزائر و الأردن، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، 1995، ص 58.

أما بخصوص حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي⁽¹⁾ تعيق السير العادي لهيئات البلدية⁽²⁾، و هذا أمر وارد في ظل نظام التعددية السياسية فلا يتصور أن تتوحد الرؤية السياسية لكل الأعضاء في كافة المسائل ، التي تعرض على المجلس نتيجة وجود أفكار و مبادئ سياسية متباينة⁽³⁾ ، غير أن هذا الإختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة و الجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية تعين حينئذ حل المجلس⁽⁴⁾، لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية و هو ما سينعكس سلبا على الأفراد والمواطنين⁽⁵⁾.

بالتعمن في نص هذه المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري ضبط درجة الخلاف و وصفه بالخطير⁽⁶⁾، غير أنه بالمقابل إستعمل عبارات عامة تفتح المجال لعدة تأويلات مانحا بذلك للسلطة الوصائية كامل الحرية لتقدير مدى خطورة الخلافات على مستوى المجلس الشعبي البلدي، و الذي من شأنه تعطيل السير العادي لمصالح البلدية و هذا ما يشكل تهديدا على المجالس البلدية، و كان جدير بالمشرع أن يحدد طبيعة الخلافات الخطيرة بشكل واضح

-
- 1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 106.
- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 226.
- أ. مزباني فريدة : المرجع السابق، ص 236.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.
- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 53.
- 2- تم إستحداث هذه الحالة لأول مرة بموجب قانون البلدية 90-08 ، فلم تكن موجودة في ظل قانون البلدية لسنة 1967، نظرا لكون أعضاء المجلس آنذاك من تشكيلة حزبية واحدة أي ينتمون لحزب واحد و هو حزب جبهة التحرير الوطني، أنظر:
- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 33.
- 3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 296.
- 4- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.
- 5- د. بوضياف عمار : الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 302.
- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 296-297.
- 6- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 226.

ليضبط بذلك حالات تدخل جهة الوصاية.

لم يشر المشرع إلى ضرورة أن يسبق حل المجلس البلدي محاولة إجراء صلح بين الأعضاء، و الذي من شأنه أن يجنب حل المجالس البلدية أحيانا، إلا أنه من الناحية العملية ثبت قيام الولاة و رؤساء الدوائر كجهات وصاية⁽¹⁾ بإجراءات صلح بين الأعضاء من أجل تقريب وجهات النظر و إزالة الخلافات⁽²⁾.

لكن ينبغي أن نسجل للمشرع نصه على ضرورة توجيه إعدار من الوالي للمجلس البلدي و كأنه قيد سلطة جهات الوصاية للتدخل بإجراء الإعدار مسبقا و الذي يعتبر إجراء تمهيدي قد يؤدي إلى إزالة الخلافات أو قد يعقبه إجراء الحل إذا ما بقي الوضع على حاله. وأما حالة إندماج بلديات أوضمها أو تجزئتها، فهي حالة طبيعية⁽³⁾ فبعد أن رسم القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984⁽⁴⁾ الخريطة الإدارية للجزائر والتي تم من خلالها رفع عدد الولايات من 31 إلى 48 والبلديات من 741 إلى 1541 بلدية⁽⁵⁾ فإن عدد

1- Lahcene Seriak, op, cit, p 103-014.

- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.

- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 142.

- عزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، المذكرة السابقة، ص 77.

- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 215-216.

- مقطف خيرة: تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، المذكرة السابقة، ص 74-75.

2- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 37.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297.

4- الجريدة الرسمية عدد: 51.

5- Zouaimia Rachid, op, cit, p 128.

البلديات غير ثابت أو مستقر، فقد يعمد المشرع تبعاً لأسباب سياسية أو إجتماعية أو إقتصادية أو جغرافية أو غيرها إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها أو إدماجها و من ثم قد تضم بلدية إلى أخرى بحيث تدمجان في بلدية واحدة، و هو ما يعني حل المجلسين معاً، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم أو الإندماج بمجلس بلدي دون آخر، و لا يتصور أيضاً أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين، و بالتالي لا بد في مثل الحالة من اللجوء إلى الحل و إنتخاب مجلس بلدي جديد⁽¹⁾.

إن الحديث عن ضم البلديات أو إدماجها أو تجزئتها، يقتضي التساؤل عن الأسباب المؤدية لذلك.

بالرجوع إلى قانون البلدية فقد إكتفى بالنص على إمكانية ضم البلديات لبعضها البعض أو إدماجها أو تجزئتها، دون أن يحدد أسباب ذلك، وفي رأينا الخاص ربما مرد ذلك توافر ظروف سياسية أو إجتماعية أو إقتصادية أو جغرافية تملّي على السلطة التشريعية تغيير الخريطة الإدارية، و كان أجدر بالمشرع أن يضبط هذه الحالات لدرء اللبس و الغموض. و أضاف المشرع حالة جديدة و هي عند حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب⁽²⁾ و هي حالة مقبولة فإذا طرأت ظروف إستثنائية يستحيل معها تنصيب المجلس المنتخب و جب حينها المبادرة بإجراء الحل.

بعد إستعراض حالات حل المجلس الشعبي البلدي يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- أن المشرع الجزائري حدد حالات حل المجلس الشعبي البلدي حيث ذكر ثمانية حالات متى توافرت إحداها يقع الحل، و بذلك ضبط حالات تدخل جهة الوصاية و حافظ على إستقلالية المجالس البلدية.

2- نسجل ملاحظة أخرى و نقول أن المشرع الجزائري إحتفظ بالحالات التي كان

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 226.

- أ. مزباني فريدة : المرجع السابق، ص 236.

- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 41.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297.

منصوص عليها في قانون البلدية لسنة 1990، و المحددة بخمس حالات⁽¹⁾، و أضاف إليها حالات أخرى و هي حالة خرق أحكام دستورية، و حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس، و حالة قيام ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، و هذه الحالات ضرورية⁽²⁾ فلا يمكن الإبقاء على المجلس في حالة خرقه لأحكام الدستور الذي يتمركز في قمة الهرم القانوني⁽³⁾، كما أضاف حالة إلغاء الإنتخابات بعد أن نادى جانب من الفقهاء بإضافتها على غرار ما هو معمول به في قانون الولاية ، خاصة و أن إمكانية إلغاء إنتخابات المجالس البلدية قائمة و تختص بذلك اللجنة الولائية بحكم المادة 91 من الأمر رقم 07-97 المتضمن قانون الإنتخابات، و القضاء الإداري بعد صدور القانون العضوي رقم 04-04 المؤرخ في 07 فيفري 2004 المتعلق بنظام الإنتخابات⁽⁴⁾، المعدل و المتمم للأمر رقم 07-97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، و بالتالي حسنا فعل المشرع بإضافة هذه الحالة لحالات الحل في قانون البلدية. 3- كما نلاحظ أن المشرع في حالة وجود خلافات خطيرة حد من السلطة التقديرية لجهة الوصاية التي كانت تتمتع بسلطة واسعة في تقدير مدى خطورة الخلاف من عدمه، الأمر الذي يترتب عليه إمكانية حل مجالس بلدية حتى في حال وجود خلافات بسيطة أمكن معالجتها، لكن حسنا فعل المشرع عندما أضاف ضرورة توجيه الوالي لإعذار للمجلس

1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 175.

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 301-303.

- أ. مزياني فريدة : المرجع السابق، ص 235-236.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 140.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 294-297.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 294-295.

4- الجريدة الرسمية عدد: 09.

و ذلك من أجل مراجعة الأوضاع و إتخاذ التدابير والحلول اللازمة للحيلولة دون الوقوع في قيد الحل الذي يعد أخطر مظهر للوصاية الإدارية. نلاحظ كذلك أن حالات الحل في منحى تصاعدي و ربما سبب هذه الزيادة هي النتائج التي توصل إليها المشرع بعد تجربة لا بأس بها في مجال الإدارة المحلية. و مع كل ما سبق نبقي نسجل بعض النقائص التي لم يتداركها المشرع كتحديد الجهة التي توجه إليها الإستقالة الجماعية للأعضاء ، كما نلاحظ إستعمال العبارات العامة و التي تحتمل عدة تأويلات و التي بالمقابل توسع من سلطات جهة الوصاية. بطبيعة الحال نتساءل عما إذا كان تنظيم الحل يختلف في الأوضاع العادية عنه في الأوضاع غير العادية؟

إن الرد يكون بالإيجاب ، فإذا كان قانون البلدية إعتى بتنظيم الحل في الأوضاع العادية، فإن مسألة تنظيمه في الأوضاع غير العادية متروكة للتنظيم المتمثل في مرسومي حالة الحصار و حالة الطوارئ⁽¹⁾.

فقد نصت المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991 والمتضمن تقرير حالة الحصار على مايلي: "إذا حصل في مجال النظام العام أو في سير المرافق العمومية، إفشال عمل السلطات العمومية القانوني أو عرقلته بمواقف مبينة أو معارضة صريحة من مجالس محلية أو تنفيذية بلدية منتخبة، تتخذ الحكومة بشأنها تدابير لتوقيفها أو حلها.

و في هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية من بين الموظفين حتى إلغاء ذلك التوقيف أو شغل مناصبها عن طريق الإنتخاب في الوقت المناسب".

كما نصت المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992،

1- لمزيد من المعلومات حول حالة الحصار و الطوارئ، أنظر:

- د. بوضيف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 96 و مابعداها.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 78-79.

المتضمن إعلان حالة الطوارئ على مايلي: " عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها. و في هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخاب"، نستنتج من هذين النصين مايلي:

1- حالات الحل: عندما تؤدي تصرفات المجالس المحلية إلى إفشال عمل السلطات العمومية و عرقلتها.

2- السلطة المختصة: الحكومة هي المختصة بحل المجالس المحلية.

3- الآثار: تعيين مندوبيات تنفيذية⁽¹⁾، و إجراء إنتخابات في الوقت المناسب.

تجدر الإشارة أنه تم رفع حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، كما تم مؤخرا رفع حالة الطوارئ بموجب الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فبراير 2011.

الفقرة الثانية: جهة الإختصاص:

من المعلوم أن الوصاية الإدارية تمارس بين شخصين معنويين مختلفين، و على إعتبار أن الحل هو وصاية إدارية فإن الإختصاص بحل المجالس البلدية يؤول إلى رئيس الجمهورية نظرا لخطورة هذا الإجراء و يتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾.

1- يعين أعضاء هذه المندوبيات من طرف السلطة التنفيذية، أنظر:

- محمد زغداوي: إنعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية في الجزائر، مقال منشور بحوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي الصادرة عن جامعة منتوري قسنطينة، المجلد 03، 1999، ص 64.

2- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 52.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 140.

- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 202.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 227.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 236.

و يتم إتخاذ المرسوم الرئاسي بناء على تقرير وزاري، صادر عن الوزير المكلف بالشؤون الداخلية⁽¹⁾، و هو ما يجعل قرار الحل محصنا من الطعن القضائي نظرا لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية⁽²⁾ و وصفه بالعمل السيادي.⁽³⁾ حيث تنص المادة 47 من قانون البلدية على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية". فإذا كان الوالي هو المختص بممارسة مظاهر الوصاية الإدارية على البلديات⁽⁴⁾، بالإضافة إلى وزير المالية إذا تعلق الأمر بجوانب مالية⁽⁵⁾، غير أنه قد يعهد المشرع في بعض الحالات بمباشرة بعض أشكال الوصاية لسلطات أعلى كما هو الحال بالنسبة للحل⁽⁶⁾، حيث أسندت المادة 47 من قانون البلدية سلطة الحل إلى رئيس الجمهورية، بماله من سلطة تنظيمية⁽⁷⁾.

و المتمعن في نص المادة يلاحظ أن المشرع أزال الغموض بخصوص الأداة التي يتم بموجبها الحل و حدد طبيعتها بشكل واضح و دقيق إذ تتمثل في مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية.

-
- 1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297-298.
 - 2- أنظر قرار المحكمة العليا- الغرفة الإدارية- ملف رقم 36473 بتاريخ 07-01-1984، المجلة القضائية العدد الرابع، 1989، ص 211.
 - 3- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 54.
 - 4- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.
 - أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصقية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.
 - د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.
 - Lahcene Seriak, op, cit, p 103-104.
 - Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.
 - 5- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 52.
 - 6- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 65.
 - 7- أنظر المادتين 124-125 من الدستور.

و هذا خلافا لما كان سائدا في قانون البلدية لسنة 1990⁽¹⁾ حيث نص على أن الحل يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء⁽²⁾ بناء على تقرير من وزير الداخلية⁽³⁾، فلم يحدد طبيعة المرسوم أداة الحل أهو مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي، و يرجع سبب ذلك إلى النقل الحرفي لنص المادة المماثلة من القانون البلدي لسنة 1967 الملغى، و دون مراعاة التطورات الدستورية الحاصلة بعد صدور دستور 1989 حيث أصبح للمرسوم شكلان رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، و تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة⁽⁴⁾ (الوزير الأول حاليا) إلا أنه أشار النص إلى ذلك ضمنا حيث نص على أنه يتخذ في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية وهو يوقع مراسيم رئاسية وفقا للمادة 77 من دستور 1996.

- 1- أنظر المادة 35 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.
- 2- إن قرارات مجلس الوزراء لا تعتبر قرارات إدارية ذات طابع تنفيذي فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء:
- René Chapus, op, cit, p 163.
- 3- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 303.
- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 175-176.
- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 52.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.
- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 236.
- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 140.
- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 28.
- 4- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 108.

رغم أنه من الناحية العملية تم حل المجالس الشعبية البلدية بموجب مراسيم تنفيذية⁽¹⁾، و لكن هذا بعد أن خول المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 02-09-1992 للحكومة صلاحية الحل⁽²⁾ حيث نصت المادة 08 من المرسوم على مايلي: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الإقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها و في هذه الحالة تقوم السلطة الوصية، بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية المعنية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الإنتخاب".

1- و نذكر على سبيل المثال:

- المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11-04-1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 27 المؤرخة في 12-04-1992، ص 797).
- المرسوم التنفيذي رقم 92-436 المؤرخ في 30-11-1992 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 85 المؤرخة في 12-02-1992، ص 65-21).
- المرسوم التنفيذي رقم 93-56 المؤرخ في 21-01-1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 13 المؤرخة في 28-02-1993، ص 05).
- المرسوم التنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 05-05-1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 30 المؤرخة في 1209-05-1993، ص 05).
- المرسوم التنفيذي رقم 93-128 المؤرخ في 29-05-1993 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 36 المؤرخة في 30-05-1993، ص 04).
- المرسوم التنفيذي رقم 94-49 المؤرخ في 26-02-1994 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 11 المؤرخة في 28-02-1994، ص 06).
- المرسوم التنفيذي رقم 94-238 المؤرخ في 10-08-1994 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 52 المؤرخة في 17-08-1994، ص 05).
- المرسوم التنفيذي رقم 95-63 المؤرخ في 22-02-1995 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 12 المؤرخة في 02-02-1995، ص 08).
- المرسوم التنفيذي رقم 95-91 المؤرخ في 25-03-1995 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 18 المؤرخة في 15-04-1995، ص 09).
- 2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297-298.
- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.

و طبقا لما جاء في هذه المادة صدرت عدة مراسيم تنفيذية بحل المجالس المحلية⁽¹⁾ و التي تعتبر البلدية إحداها.

وبالتالي حسنا فعل المشرع عندما تدارك الوضع في قانون البلدية الجديد لسنة 2011 وحدد بصفة واضحة و دقيقة أداة الحل و المتمثلة في مرسوم رئاسي، و بالتالي زال اللبس والجدل الذي كان قائما بخصوص الجهة المختصة بالحل. كما نسجل على نص المادة 47 أعلاه أنها إكتفت بالقول أن إجراء الحل يتم بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده الوزير المكلف بالداخلية، خلافا لنص المادة 35 من قانون البلدية لسنة 1990 التي نصت على أن المرسوم يتخذ في مجلس الوزراء⁽²⁾. بمعنى هل المقصود بنص المادة 47 هو إنفراد رئيس الجمهورية في إتخاذ مرسوم حل المجالس البلدية؟ و إذا كان الأمر كذلك نقول أن المشرع و لو أحسن بتحديد أداة الحل بشكل قاطع لا يدع مجال للشك يتمثل في مرسوم رئاسي، إلا أنه ألغى دور مجلس الوزراء⁽³⁾ بتشكيلته المعروفة في المشاركة بإتخاذ هذا الإجراء، حيث كان يلعب دور مهم في إحاطة رئيس الجمهورية بجملة من الآراء لأنه كلما زاد الحوار نضجت الأفكار، و زادت الممارسات قابلية للرأي المخالف و العمل به إن كان مقنعا و صائبا. هذا و تجدر الإشارة أن إختصاص السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي البلدي على إعتبار أنه هو المختص بحل المجالس البلدية، تتعارض وقاعدة توازي الأشكال.

1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 176.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 108.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 227.

2- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 303.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

3- راجع بخصوص مجلس الوزراء:

- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 204.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 128.

فكما هو معلوم أن المجلس الشعبي البلدي تولد نتيجة عملية إنتخابية - لأن المشرع الجزائري إعتد أسلوب الإلتخاب بالنسبة للمجالس البلدية⁽¹⁾ - هذا من جهة، و من جهة ثانية يعتبر هذا تعدي على السلطة الشعبية و قاعدة التمثيل الشعبي، لأن الشعب هو الذي أنتج المجالس الشعبية البلدية و إنتخبها⁽²⁾ لمدة معينة، فلا ينبغي منعها من إتمام عملها قبل إنتهاء و كالتها.

و مع ذلك لو إستجدت و طرأت ظروف معينة بعد إنتخاب هذه المجالس إستدعت حلها، فلا بد أن يكون ذلك على يد سكان البلدية المعنية أو البلديات المعنية بالأمر، و ذلك من خلال إجراء إستفتاء شعبي⁽³⁾ حول الحل في البلدية أو البلديات المعنية⁽⁴⁾.

إن الأخذ بالإستفتاء الشعبي كأسلوب لحل المجلس الشعبي البلدي يعني أن رئيس الجمهورية، و متى توافرت أحد أسباب الحل المنصوص عليها قانونا، عليه أن يعرض مسألة الحل على مواطني البلدية أو البلديات المعنية، و يقتصر دور هؤلاء المواطنين على الموافقة أو عدم الموافقة على موضوع الإستفتاء و المتمثل في الحل.

فإذا صوت سكان البلدية أو البلديات المعنية، قبولهم حل المجلس أو المجالس البلدية المعنية تم الحل، أما إذا أبدوا رفضهم الحل، فإن المجلس يستمر في القيام بمهامه إلى حين

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 170.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 137.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 131-132.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

2- لقد منحت الدساتير الجزائرية حق الإلتخاب للمواطنين، أنظر:

- المادة 13 من دستور 1963.

- المادة 58 من دستور 1976.

- المادة 47 من دستور 1989.

- المادة 50 من دستور 1996.

3- بخصوص الإستفتاء الشعبي، أنظر:

- د. بو الشعير سعيد: المرجع السابق، ص 91.

4- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 72.

إنهاء عهده، لأن سكان البلدية هم الأقدر على تقدير عجز المجلس الشعبي البلدي عن تسيير شؤون البلدية، لأي سبب من الأسباب⁽¹⁾.
 نطرح تساؤل بهذا الصدد: هل مسألة عرض حل المجلس الشعبي البلدي للإستفتاء الشعبي أمر معقول و يمكن تجسيده من الناحية العملية؟ أم أنها تبقى مجرد تصور و آراء؟
 نجيب و نقول أنه إذا كان أسلوب عرض الحل للإستفتاء الشعبي لا يستقيم أحيانا في بعض الحالات التي حددتها المادة 46 من قانون البلدية لسنة 2011 كحالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس من طرف القضاء الإداري المختص، لأنه من غير المنطقي عرض الحل على الإستفتاء الشعبي في مثل هذه الحالة و إلا عد ذلك تعدي على أحكام القضاء، و كذلك الأمر بالنسبة لحالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب فكيف يمكن عرض الحل للإستفتاء الشعبي في مثل هذه الحالة و البلدية تفتقد لأحد هيئاتها و هذا ما من شأنه تعريض المصلحة العامة للخطر من جهة، و تعطيل تسيير شؤون البلدية من جهة أخرى.

لكن نرجع و نقول أن جعل مسألة حل المجالس البلدية بيد السلطة التنفيذية يجعل من الوصاية الإدارية مجرد عنوان و مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية كما يجعل من إستقلالية هذه الأخيرة مجرد تصور نظري ، صف إلى ذلك أنه إذا كان قانون البلدية الجديد قد نص في عدة مواد على ضرورة إشراك الشعب في الشؤون المحلية⁽²⁾، فلماذا لا يكون لهذا الأخير رأي في مثل هذه المسائل و هو الأقرب و الأعلم بشؤون بلديته.
 وإذا كان المشرع الجزائري قد قلد النظام الفرنسي القديم تقليدا أعمى في الأخذ بتقنية الحل كأسلوب للرقابة على جهاز البلدية، لكن نقول أن جهاز البلدية في الجزائر مر بحقب زمنية متعددة و صار في رصيده تجربة لا بأس بها فلماذا لا يكرس المشرع الجزائري هذا الأسلوب الجديد ليكون بذلك تجربة و خاصية جزائرية محضة.

1- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 71-72.

2- أنظر المواد: 02-11-12-13-14 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

و إذا كان البعض يعيب على أسلوب الإستفتاء الشعبي لأنه يتطلب أموالا كما يأخذ مدة زمنية طويلة⁽¹⁾، نسارع و نقول أنه لو قارنا بين أسلوب الإستفتاء الشعبي و الإجراءات الواجب إتباعها في الحل كما نصت عليه المادة 47 نستشف أن الوالي يعد تقريرا و يحيله إلى الوزير المكلف بالداخلية ليعد هذا الأخير تقريرا و يحيله هو الآخر إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾ و هذا يتطلب وقتا خاصة إذا أخذنا بعين الإعتبار المهام و الإختصاصات الثقيلة الملقاة على عاتق كل من رئيس الجمهورية و الوزير نتيجة إنشغالهم بالمسائل الأساسية للدولة، في حين أن الإستفتاء الشعبي يخص بلدية بعينها و التي يكون عدد سكانها محصور بنسبة معينة و هذا لا يتطلب وقت طويل.

الفقرة الثالثة: شكليات الحل و إجراءاته:

حفاظا على التمثيل و الإختيار الشعبي، أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات إضافية لحماية المجالس نستشفها من نص المادة 47 المذكورة سابقا، و تتمثل أساسا في:

- تقرير صادر عن الوزير المكلف بالداخلية.
- إتخاذ مرسوم الحل من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.
- فلا يكفي أن يصدر قرار الحل عن الجهة المختصة، بل يشترط كذلك أن يصدر القرار صحيحا من حيث الشكل و الإجراءات التي أوجبها القانون، ويقصد بذلك الشكل و الإجراءات في القرار الإداري بصفة عامة كأن ينص المشرع و يشدد على إجراء معين و يظهره في شكل قاعدة أمرية و يلزم به جهة الإدارة⁽³⁾.
- و بإسقاط ذلك على نص المادة 47 من قانون البلدية لسنة 2011 نستنتج أن إجراءات حل

1- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة ، ص 72.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297-298.

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 54.

3- د. بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 138.

المجالس الشعبية البلدية تركز على إعداد الوزير المكلف بالداخلية لتقريره و إحالته إلى رئيس الجمهورية ليصدر هذا الأخير مرسوم الحل.

أولاً: التقرير الصادر عن الوزير المكلف بالداخلية:

إن دور السلطة المركزية هو أولاً ضمان النشاط الإداري و الإدارة العامة للمرافق العامة لمجموع الإقليم، تمارس هذه المهمة من خلال تصرفات قانونية، مراسيم، آراء و قرارات صادرة عن مختلف الوزراء.

على كل وزير أن يضمن هذه الإدارة للمصالح التابعة لوزارته فوزير الداخلية مكلف خصوصاً بضمن رقابة الإدارة المحلية⁽¹⁾.

يبدأ سريان إجراءات حل المجالس البلدية بإعداد الوزير المكلف بالداخلية لتقرير و إحالته إلى رئيس الجمهورية⁽²⁾، و يوضح فيه السبب الموجب للحل و ذلك من أجل صدور قرار للحل، و بناء على ذلك يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً رئاسياً بحل المجلس الشعبي البلدي محل التقرير، ثم ينشر في الجريدة الرسمية.

و يجب التنكير " أن أي وصاية لوزير الداخلية لا تتم إلا بناء على مبادرة من الوالي ولذلك فهو مراقب للجماعات المحلية⁽³⁾ أكثر من أن يكون خاضعاً لمراقبتها"⁽⁴⁾.

وعلى إعتبار أن الوالي هو جهة الوصاية على مستوى الإدارة المحلية فهو إذن المتصرف بسلطة الدولة، مندوب الحكومة، والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء⁽⁵⁾.

1- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 73.

2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 108.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 298.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 54.

3- Zouaimia Rachid, op, cit, p 123.

4- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 159.

5- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 276.

بمعنى أنه إذا توافرت حالة من حالات الحل المنصوص عليها قانونا، يقوم الوالي المختص بإعداد تقرير يحيله إلى وزير الداخلية، ليقوم هذا الأخير بإعداد تقرير ويحيله إلى رئيس الجمهورية، أي أن تقرير وزير الداخلية يجب أن يسبقه تقرير الوالي الذي يقع المجلس المراد حله في حدود ولايته⁽¹⁾، وتجدر الإشارة إلى أن تقرير وزير الداخلية، يتضمن بيان سبب الحل على إعتبار أن أغلب مراسيم الحل لم تذكر سبب الحل⁽²⁾.

إذا ما قورنت المادة 47 بنص المادة 35 من قانون البلدية لسنة 1990 نلاحظ أن وزير الداخلية سابقا كان يلزم بتقديم التقرير الذي يعده إلى مجلس الوزراء الذي يتشكل من أعضاء الحكومة (الوزراء و رئيس الحكومة) و الذي يرأسه رئيس الجمهورية⁽³⁾ لإستصدار مرسوم الحل، إلا أنه بحكم المادة 47 أصبح الوزير المكلف بالداخلية يحيل تقريره إلى رئيس الجمهورية مباشرة.

ثانيا: صدور مرسوم الحل عن رئيس الجمهورية:

حسب نص المادة 47 فإن الحل يتم بناء على مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية⁽⁴⁾، و هذا ما يسوقنا للتساؤل عن مضمون مرسوم الحل، و هل يمكن أن يطعن فيه أمام جهات القضاء؟

1- **مضمون مرسوم الحل:** إن الوقوف على مضمون مرسوم الحل⁽⁵⁾ يقتضي بالضرورة تفحص مختلف المراسيم التي حلت مجالس شعبية بلدية، و بالإطلاع على هذه المراسيم يمكن القول:

أ - أن جميع مراسيم الحل يجب أن تتضمن عبارة: " بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية " ، و وجود هذه العبارة يؤكد مراعاة الإجراء الأول للحل، و الذي يتمثل

1- Abid Lakhdar : les collectivités locales en Algérie (APW-APC), 2^{ème} édition, office des publications universitaires, Algérie, 1986, p 51.

2- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 74.

3- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

4- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 297-298.

5- إن المراسيم المعنية بالدراسة هنا هي تلك الصادرة قبل قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22-06-2011.

في تحرير الوزير المكلف بالداخلية لتقرير ثم يحيله إلى رئيس الجمهورية، و يجب أن يبين فيه توافر أحد أسباب الحل، التي حددتها المادة 46 من قانون البلدية لسنة 2011 على سبيل الحصر، و عليه فلا يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أن تصدر مرسوم الحل ما لم يسبق ذلك عرض و تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، وفي حالة مخالفة هذا الإجراء يعتبر القرار الإداري معيبا بأحد العيوب و يجب إلغاؤه. ضف إلى ذلك أن وجود عبارة " بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية" في مرسوم الحل هذا دليل على أن الحل تم بناء على إحدى الحالات المذكورة في النص القانوني، والتي دار حولها تقرير وزير الداخلية⁽¹⁾.

ب- إن جميع مراسيم الحل، تضمنت تحديد المجلس أو المجالس البلدية المراد حلها⁽²⁾

و بهذا يكون المشرع الجزائري كرس قاعدة عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء شامل، و يقصد بقاعدة عدم جواز حل المجالس المحلية بإجراء شامل أن قرار الحل يجب أن ينصب على مجلس معين، أو مجالس محددة بالذات⁽³⁾. و رغم أن المشرع الجزائري لم ينص على ذلك صراحة في قانون البلدية إلا أنه بالإطلاع على مختلف مراسيم الحل يتبين أن الحل تم بصفة جزئية، حيث صدرت مراسيم بحل مجالس شعبية بلدية خلال فترات متباعدة.

كما أن حل المجالس البلدية بإجراء شامل لا يمكن أن يتحقق، لأن قانون البلدية حدد حالات الحل على سبيل الحصر⁽⁴⁾ وهي ثمانية حالات إذا توافرت إحداها كان الحل واجبا، —

- 1- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 75.
- 2- نذكر على سبيل المثال المرسوم الرئاسي 05-255 المؤرخ في 20-07-2005 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 51 المؤرخة في 20-07-2005، ص 08-09)، حيث ذكر المرسوم البلديات المعنية بإجراء الحل و هي: 37 مجلس بلدي بالنسبة لولاية بجاية نذكر منها: بجاية، شلاطة، تموكرة، تمزريط، سوق الإثنين، تيشي، و 30 مجلس بالنسبة لولاية تيزي وزو نذكر منها: تيزي وزو ، عين الحمام، أرجن، ماكودة، نراع الميزان، و مجلسين بالنسبة لولاية بومرداس هما: الناصرية ، شعبة العامر، و مجلس واحد بالنسبة لولاية البويرة هو : الأسنام.
- 3- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة نفسها، ص 76.
- 4- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 298.

ولا يمكن أن تتوفر إحدى هذه الحالات بالنسبة لجميع المجالس البلدية، وفي وقت واحد⁽¹⁾.
 ج- أن مراسيم الحل يجب أن تحدد الآثار المترتبة على الحل⁽²⁾، إذ تنص على ضرورة إجراء إنتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي المنحل خلال الفترة المحددة في القانون، إضافة إلى إسناد مهمة تسيير شؤون البلدية لمتصرف و مساعدين⁽³⁾، و هذا ما سيأتي شرحه لاحقا.

د- عدم ذكر سبب الحل في مرسوم الحل، فبتفحص مختلف مراسيم الحل نجدها أنها لم تذكر سبب الحل أي أن مرسوم الحل نجده خالي من ذكر إحدى الحالات التي نص عليها القانون و التي توجب إجراء الحل و التي تمثل ركن السبب في القرار الإداري.
 و لما كان مرسوم الحل لا يتضمن الكشف عن السبب، فإنه يرد ذكر السبب في تقرير الوزير المكلف بالداخلية و الذي يعرضه على رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

و بالرجوع إلى قانون البلدية لسنة 2011 نجده لم ينص على ضرورة تسبب مرسوم الحل رغم أهمية التسبب، و هذا خلافا لبعض التشريعات و التي إشتطت صراحة ذكر السبب في مرسوم الحل، نظرا للأهمية البالغة التي يكتسبها على غرار المشرع الأردني⁽⁵⁾.

هـ- كما يرد في المرسوم عبارة: " ينشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مع توقيع رئيس الجمهورية".

1- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة ، ص 76.

2- حيث تنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي: 05-255 المؤرخ في 20-07-2005 يتضمن حل مجالس شعبية بلدية: " إلى غاية تجديد المجالس الشعبية البلدية المعنية، تسند الأعمال الجارية في الإدارة و كذا القرارات التحفظية المستعجلة و التي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية و/ أو حمايتها إلى الأمناء العامين لهذه البلديات".

3- أنظر المادة 48 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية.

4- د. بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 162.

5- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 128-130.

2- مدى قابلية مرسوم الحل للطعن القضائي: إن ممارسة جهات الوصاية لسلطات الرقابة على الهيئات اللامركزية يجب أن يكون في حدود القانون⁽¹⁾ و إحترام مبدأ المشروعية، و تمارس سلطة الوصاية الرقابة الإدارية بواسطة قرارات إدارية فردية، و يشترط في هذه القرارات أن تكون مستوفية لكافة الشروط القانونية، و ذلك بصورها عن الجهة المختصة، و وفقا للشكل و الإجراءات القانونية، و بناء على سبب يبررها و بهدف تحقيق الصالح العام، و القول بخلاف ذلك يعني عدم مشروعيتها، لأن هذه الحدود مستمدة من القانون. فالوصاية الإدارية تمارس إذا بموجب قرارات إدارية فردية صادرة عن السلطة التنفيذية، و هي بهذه الخاصية تخضع لكل أحكام القرارات الإدارية، و من أهمها إمكانية الطعن فيها أمام القضاء الإداري كأصل عام⁽²⁾.

و كما هو معلوم فإن الوصاية الإدارية يجب أن تمارس في الحدود التي رسمها القانون، و ذلك حتى لا تمس باستقلالية الهيئات اللامركزية، و يترتب على ذلك حق الهيئات اللامركزية في أن تطعن في قرارات السلطة المركزية المتعلقة بالرقابة، إما عن طريق الطعن الإداري أو بواسطة الطعن القضائي⁽³⁾.

و على إعتبار أن الحل يعتبر مظهر من مظاهر الوصاية الإدارية، فإنه يمارس بموجب قرارات إدارية فردية، لأن المراسيم الرئاسية هي أعمال و قرارات إدارية سواء بالمعيار العضوي أو الموضوعي، تصلح مبدئيا أن تكون محل لدعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة ليفصل فيها إبتدائيا و نهائيا و ذلك بمقتضى المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01

1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.

- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 269-270.

- أ. مزباني فريدة: المرجع السابق، ص 135.

- Jean Rivero, op, cit, p 319.

2- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 78.

3- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، المرجع السابق، ص 132.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

و مع ذلك فإن بعض المراسيم الرئاسية ذات الأهمية، يمكن تكييفها على أنها من أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، فتخرج من دائرة إختصاص مجلس الدولة (القضاء الإداري) ، كما ذهب كل من الفقه الفرنسي و الجزائري⁽¹⁾.

بالرجوع إلى قانون البلدية الذي ينظم إجراء الحل و لاسيما المادة 46 منه لم تشر إلى إمكانية البلدية ممثلة في رئيسها⁽²⁾ في ممارسة حق الطعن القضائي ضد مرسوم الحل. و بما أن نصوص قانون البلدية خلت من ذكر حق البلدية في الطعن ضد مرسوم الحل، كما أنها لم تنص على عدم قابليته للطعن القضائي، فالأصل في المسائل الإجازة، ما لم يرد نص قانوني يقيد هذه الإجازة، مما يعني قابلية مرسوم الحل للطعن القضائي، ما دام لا يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك، زيادة على ذلك و بإعتبار أن حالات الحل مقننة و محددة فإن الخروج عليها يعطي المجلس أحقية رفع دعوى إلغاء ضد مرسوم الحل⁽³⁾.

لكن من الناحية العملية ثبت عدم تسجيل أي طعن قضائي ضد مراسيم حل المجالس البلدية، و هذا يجعلنا نستذكر أعمال السيادة و أعمال الحكومة و هي: أعمال و قرارات صادرة عن السلطة التنفيذية لا تختلف في طبيعتها عن القرارات الأخرى، لكنها لا تخضع لرقابة القضاء، و رغم عدم وجود أساس من الدستور أو القانون الجزائري لهذه النظرية، فإن القضاء الإداري الجزائري أخذ بها⁽⁴⁾.

إن عدم وجود أي طعن قضائي ضد أحد مراسيم الحل، يطرح فرضية إعتبار هذه

1- د. بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 100.
2- Zouaimia Rachid, op, cit, p 133.

3- رزيق أميرة : حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 78-79.

4- د. بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 72.

- د. بوضياف عمار: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دراسة تشريعية و قضائية و فقهية، المرجع السابق، ص 40-43.

- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 23-24.

- بوجادي عمر: إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 252-253.

المراسيم من قبيل أعمال السيادة⁽¹⁾، و كما هو معلوم فإن أعمال السيادة غير محصورة بقائمة محددة⁽²⁾.

وكان جدير بالمشرع أن يضيف ضمانات أساسية تجسد إستقلالية البلدية كوحدة محلية في مواجهة جهات الوصاية من جهة، و تقيد سلطات جهات الوصاية في إتخاذ إجراء الحل نظرا لخطورته من جهة أخرى، و يتحقق ذلك بمنح البلدية حق إستعمال أداة الطعن القضائي و المتمثلة في الطعن ضد مراسيم الحل أمام القضاء الإداري.

فالسطة القضائية بهذه الحالة يتعزز دورها في حماية إستقلالية الجماعات المحلية، إلى جانب الدور الكبير الذي تلعبه السلطة التشريعية في تجسيد ذلك، من خلال ضبط النصوص القانونية التي تنظم إجراء الحل، و يتحقق دور السلطة القضائية في مراقبة مدى شرعية مراسيم الحل، من خلال سلك طريق الطعون القضائية.

و نخلص في الأخير إلى القول أن جهات الوصاية ملزمة بإحترام و مراعاة الإجراءات و الضوابط المكرسة في نصوص القانون عند ممارستها لسلطات الوصاية⁽³⁾ والتي يعتبر الحل من أهم مظاهرها، و الهدف من هذه الإجراءات هو ضمان إستقلالية الهيئات اللامركزية و الحد من سلطات جهات الوصاية، بالإضافة إلى حماية المصلحة العامة⁽⁴⁾.

1- يعرف القضاء الجزائري تطبيقا لأعمال السيادة، حيث تستبعد الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إمكانية فحص القرار المطعون فيه، نظرا "للباعث السياسي له"، الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، قرار رقم 36473، بتاريخ 07-01-1984، قضية "ي ج ب" ضد وزير المالية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، 1989، ص 211، حيث جاء في حيثيات القرار: "حيث أن إصدار و تداول و سحب العملة يعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة، حيث أن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن فيه بأي من طرق الطعن".

2- لمزيد من المعلومات عن أعمال السيادة أنظر:

- د. بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، المرجع السابق، ص 67-73.

- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 23 و ما بعدها.

- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 224-226.

- Jean Rivero, op, cit, p 150-152.

3- Zouaimia Rachid, op, cit, p 99.

4- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 159.

الفقرة الرابعة: آثار حل المجلس الشعبي البلدي:

لقد رتب المشرع على حل المجلس الشعبي البلدي مجموعة من الآثار التي تختلف من حالة لأخرى، تبعا لعامل الوقت و الزمن المتبقي في العهدة الإنتخابية، أو بالنظر إلى الظروف القائمة داخل إقليم البلدية⁽¹⁾.

فبعد أن يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، و بعد نشره في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الجمهورية، تنتهي عهدة المجلس المحل و يترتب على ذلك سحب صفة العضوية من جميع أعضائه⁽²⁾، و يبدأ التحضير لإجراء إنتخابات جزئية لتجديد المجلس المحل، و ذلك بشرط أن يقع الحل خلال السنوات الأربع الأولى من العهدة الإنتخابية، ويمكن تلخيص الآثار فيمايلي:

1- حرصا على إستقرار الأوضاع في البلدية، و منعا لتسيب الأمور و إهمال المصالح المحلية خلال الفترة الممتدة من قرار الحل إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، إشتراط المشرع في حالة حل المجلس الشعبي البلدي أن يعين الوالي خلال 10 أيام من تاريخ الحل متصرف و مساعدين يسهرون على تسيير البلدية، و تنتهي مهامهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁽³⁾.

و هذا خلافا لقانون البلدية لسنة 1990 التي كانت تستوجب المادة 36 منه تعيين مجلس مؤقت من قبل الوالي خلال مهلة 10 أيام من تاريخ الحل⁽⁴⁾.

1- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 55.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 177.

- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 52.

2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 109.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 298.

4- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 227.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع نفسه، ص 109.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 101.

و بالمقارنة بين النصين نلاحظ أن المشرع إحتفظ بتقنية التعيين للوالي سواء متصرف في القانون الجديد أو مجلس مؤقت في القانون القديم، لكن الإشكال الذي يثار هنا ما طبيعة الرقابة الممارسة على هذا الجهاز خلال هذه الفترة أي إلى غاية إجراء إنتخابات؟ هل هي وصاية إدارية و هذا لا يستقيم طبعاً لوجود سلطة التعيين من قبل الوالي أم هي رئاسية مما يفقد البلدية كامل إستقلاليتها.

2- إجراء إنتخابات جزئية لتجديد المجلس المحل، و ذلك إذا وقع الحل خلال السنوات الأربع الأولى من العهدة، و لا يتم التجديد إذا وقع الحل خلال السنة الأخيرة، و يجب إجراء هذه الإنتخابات خلال 06 أشهر من تاريخ الحل⁽¹⁾، و هذا ما إستوجبته نص المادة 49 من قانون البلدية لسنة 2011.

و لقد أحسن المشرع الجزائري عندما حدد تاريخ إجراء إنتخابات تجديد المجلس المحل، حتى لا يتترك ذلك للسلطة التقديرية لسلطة الوصاية، كما أنه حدد كيفية بداية حساب الأجل إبتداء من تاريخ الحل و بذلك أزال الغموض و الجدل الذي كان قائماً بخصوص بداية حساب الأجل في قانون البلدية لسنة 1990 بحكم المادة 36 منه.

3- إن حل المجلس البلدي يؤدي إلى سحب صفة العضوية من جميع أعضائه، دون المساس بالشخصية المعنوية للبلدية، وإن كانت شخصيتها ستصبح عاجزة من الناحية العملية بسبب غياب المجلس البلدي الذي تم حله⁽²⁾، ويعود سبب ذلك أن إنشاء البلدية يكون بموجب القانون⁽³⁾ ولا يجوز حلها إلا بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية⁽⁴⁾.

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 298-299.

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 55.

2- مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 270.
- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، (د. ط)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 91.

3- أنظر المادة 01 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

4- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 117.

الفرع الثاني

الدعوة للإنعقاد

تعتبر دعوة المجلس للإنعقاد أحد مظاهر الرقابة المنصبة على المجلس بكامله⁽¹⁾، حيث نص قانون البلدية في المادة 17 منه على أنه: "يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يجتمع في دورة غير عادية كلما إقتضت شؤون البلدية ذلك، بطلب من رئيسه أو ثلثي (3/2) أعضائه أو بطلب من الوالي"، و بناءا على ذلك يمكن دعوة المجلس للإنعقاد من قبل الوالي.

الفرع الثالث

الإيقاف

و يقصد به تعليق عمل المجلس بصفة مؤقتة⁽²⁾، و عادة يكون التوقيف مقدمة للحل لأن فترة الوقف قد تكون مناسبة لتسوية الخلافات و إزالة سبب الوقف، و قد نص قانون البلدية رقم 81-09 في المادة 112 منه على إمكانية وقف المجلس الشعبي البلدي، في حين تم إلغاؤه في قانون البلدية 90-08⁽³⁾ و كذلك قانون البلدية لسنة 2011. و بناءا على ذلك فإن المجلس الشعبي البلدي يكون أمام وضع واحد في الرقابة و تتمثل في الحل، غير أنه و بالمقارنة مع النظام السابق كان يتعين النص عليه تطبيقا للتدرج في العقوبة الموقعة على المجلس، لأنه قد تكون فرصة لإعادة تأليف الأعضاء من جديد و سيجعلهم يفكرون مليا في مصلحة منتخبهم قبل كل شيء. و كان المشرع إشتراط لإعمال هذا الإجراء توفر حالة الإستعجال، و يكون ذلك لمدة شهر بموجب قرار من وزير الداخلية و الجماعات المحلية بعد تقرير الوالي⁽⁴⁾. و إشتراط المشرع أن يكون قرار الإيقاف مسببا، و ألا يتجاوز الإيقاف مدة شهر⁽⁵⁾.

1- د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 162.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 73-74.

3- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 135.

4- Abid Lakhdar, op, cit, p50-51.

5- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 107.

المبحث الثاني

الرقابة الموضوعية

إن من أهم أساليب الرقابة التي توجبها قوانين الإدارة المحلية، ومنها قانون البلدية هي الرقابة على الأعمال فتعتبر من أهم أوجه الرقابة وأكثرها وقوعاً من الناحية العملية⁽¹⁾. هذه الرقابة إما أن تتصرف إلى الأعمال الإيجابية، فمنها ما يخضع لإذن سابق أولتصديق لاحق من السلطة المركزية، ففي الحالة الأولى يجب على الهيئات اللامركزية إستئذان السلطة المركزية قبل إتخاذ أي تصرف، أما في الحالة الثانية فلا يصبح العمل الذي تجريه البلدية نافذاً إلا بعد موافقة جهة الوصاية، سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أوضمنية، وأحياناً يكون للسلطة المركزية إمكانية إلغاء المداولات غير الشرعية الصادرة عن البلدية. أما بالنسبة للأعمال السلبية للبلدية، فهي الأخرى لا تتجو من رقابة جهات الوصاية، فتملك هذه الأخيرة إمكانية الحل محل البلدية للقيام بالأعمال والمهام التي يوجبها القانون في حالة إهمال البلدية القيام بذلك أو في حالة عجزها، لذلك فإن تقسيم هذا المبحث سيكون على النحو التالي: المطلب الأول نتناول فيه رقابة التصديق، و نتطرق في المطلب الثاني لدراسة الإلغاء، و نخصص المطلب الثالث لرقابة الحل.

المطلب الأول

التصديق

إن قرارات البلدية تعتبر نافذة بذاتها كأصل عام⁽²⁾ إلا أن قانون البلدية يستثني بعض القرارات والتي يحددها على سبيل الحصر، فلا تعتبر نافذة إلا بعد التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية الممثلة في الوالي⁽³⁾ وبذلك فإن القرارات الخاضعة لتصديق سلطة الوصاية

1- Charles Debbache, op, cit, p 74.

2- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 69.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 208.

3- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.

لا تعتبر نافذة ولا تنتج آثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها⁽¹⁾.

الفرع الأول

مفهومه

التصديق هو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً عن جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو المساس بالمصلحة العامة⁽²⁾.

وبناء على ما سبق ذكره فإن التصديق هو عمل قانوني صادر عن جهة الوصاية ممثلة في الوالي، والذي يقرر بمقتضاه أن مداورات المجالس الشعبية البلدية لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذها⁽³⁾.

الفرع الثاني

مظاهر رقابة التصديق على أعمال البلدية

نظم المشرع الجزائري أحكام التصديق على مداورات المجالس الشعبية البلدية في قانون البلدية، حيث أخضع مداورات هذه المجالس لمبدأ التصديق الضمني⁽⁴⁾ إلا أنه إستثنى بعض المداورات المتعلقة بمواضيع معينة وعلى سبيل الحصر وإشترط أن يكون التصديق عليها صريحاً⁽⁵⁾.

- 1- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 91.
- لرقم رشيد: النظم الانتخابية و أثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 154.
- بلفتح عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المذكرة السابقة، ص 96.
- 2- د. صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري، الطبعة 01، لبنان، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة للطباعة و النشر والتوزيع، 1983، ص 108، و أنظر كذلك:
- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 155.
- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 94.
- 3- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 169.
- 4- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 102.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 102.

5- Zouaimia Rachid, op, cit, p 102.

الفقرة الأولى: التصديق الضمني:

تنص المادة 56 من قانون البلدية على ما يلي: " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه، تصبح مداوالت المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

لقد عرف الأستاذ عادل محمود حلمي التصديق الضمني على أنه سكوت الجهة الوصية وعدم إتخاذها لأي موقف بخصوص المداولة المعروضة عليها، وسكوتها خلال هذا الأجل الممنوح يعتبر موافقة منها على القرار الذي يخضع لرقابتها⁽¹⁾، وبالتالي التصديق الضمني هو إلزام جهة الوصاية السكوت حتى نهاية الأجل⁽²⁾.

ورجوعا إلى المادة 56 أعلاه نجد أن المشرع أورد مبدأ عام حيث إعترف صراحة للمداولة بقوة النفاذ والتطبيق بعد مرور 21 يوما من إيداعها لدى السلطة الوصية ممثلة في الوالي⁽³⁾، ويؤخذ بعين الإعتبار التاريخ المحدد على الإشعار بالإستلام وهذا طبعاً خارج حالة المصادقة الصريحة والبطلان المطلق و البطلان النسبي⁽⁴⁾ والمشمولة بالمواد من 57 إلى 60 من قانون البلدية.

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 172، و أنظر كذلك:

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 40.

- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 249.

- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المقال السابق، ص 171.

2- Jean Rivero, op, cit, p 321.

3- René Chapus, op, cit, p 363.

- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286.

4- د. بوضياف عمار: الرقابة الإدارية على مداوالت المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، المقال السابق، ص 19.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 171.

- أ. مزياني فريدة: المرجع السابق، ص 235.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 113.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.

- أ. طاهري حسين: المرجع السابق، ص 44.

فتدخل هذه المداولات حيز التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها⁽¹⁾، وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية من الوالي بإستيفاء القيد الزمني الواجب دون إعلانه عن بطلانها، ويجب التنبيه أن البطلان في مثل هذه الحالة يعتبر نسبي وليس بقوة القانون، وللوالي إثارته متى إكتشفه خلال هذه المدة المقدرة ب 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل⁽²⁾.

يستشف من نص هذه المادة أن المصادقة الضمنية تكتسي أهمية كبيرة، إذ تحول دون لجوء جهة الوصاية إلى السلبية وتعطيل نفاذ القرارات البلدية، فالمصادقة الضمنية بمثابة الجزاء الذي يسلط على الهيئة الوصية، حيث يتقرر قانونا تمرير العمل بالمداولة وإكسابها النفاذ كجزاء عن تعمد السلبية من الوصاية وكإجراء تجازى به الإدارة الوصية بسبب رعونتها وإهمالها في حالات السكوت⁽³⁾.

إن تسليط الضوء على نص المادة 56 . السابقة الذكر . يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- إن نص المادة 56 ذكرت أن مداولات المجلس الشعبي البلدي تعتبر نافذة بعد مضي مهلة واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها لدى الولاية، وخلال هذه المدة يقوم الوالي بموجب السلطات المخولة له بفحص مدى شرعية هذه المداولات، لكنها لم تحدد الأداة القانونية التي بمقتضاها يفصح الوالي كجهة وصاية عن رأيه هل يقدم رأي أو قرار .

هذا ويجب التذكير أن نص هذه المادة كانت محل تعديل من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني وكان نصها كما يلي: " مع مراعاة أحكام المواد 60، 62، و 63 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد عشرين يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

خلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية وصحة المداولات"⁽⁴⁾.

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 286-287.

2- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 55-56.

3- أ. بوعمار عادل: المرجع السابق، ص 107.

4- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 39.

وياسقاط الفقرة الثانية من هذه المادة يثور تساؤل عما إذا كانت سلطة الوالي تمتد لتشمل رقابة الملاءمة، وعما إذا كان الوالي سيبيدي رأيه أو يصدر قراره بعد فحص هذه الأعمال، والحقيقة أن نص المادة 56 لم تقدم إجابة صريحة على هذا التساؤل وهذا ما يوسع من مجال السلطة التقديرية لجهة الوصاية والتي ستلجأ بطبيعة الحال إلى أسلوب القرار الذي بموجبه تعدم المداولات.

لكن كان أجدد بالمشروع أن يبقى على هذه الفقرة ويلزم الوالي خلال هذه المدة بإبداء رأيه فقط بخصوص المداولة وذلك حتى يبقى العلاقة بين البلدية والوالي كجهة وصاية علاقة تشاور وتداول أكثر منها علاقة وصاية مشددة.

2- إن تحديد مهلة 21 يوما لجهة الوصاية للرد يكون بذلك المشروع قد مكن البلدية من تنفيذ مداولاتها بمجرد إنقضاء هذه المدة حتى ولولم تصدر جهة الوصاية أي رد صريح بخصوص هذه المداولة، وبهذا يكون المشروع حرص على عدم بقاء مداولات المجلس الشعبي البلدي معلقة إلى غاية صدور قرار بالمصادقة و عدم عرقلة تسيير شؤون البلدية.

3- يرى جانب من الفقه أن تقنية المصادقة الضمنية غير معمول بها في الواقع العملي، بمعنى أن المجالس الشعبي البلدية لا تقوم بتنفيذ مداولاتها بعد إنقضاء المدة المنصوص عليها في القانون مع سكوت جهة الوصاية عن الرد، وبالتالي فإن تنفيذ المداولات مرهون بالمصادقة الصريحة عليها من جانب جهات الوصاية، ويضيفون أن المنتخبين المحليين لا يتحملون لوحدهم مسؤولية عدم إستعمال تقنية التصديق الضمني، بل يشاركون في هذه المسؤولية السلطة المركزية، وأبرز مثال على ذلك أن قابضي البلديات يشترطون وجود تأشيرة جهات الوصاية قبل صرف الأموال، وبذلك فهم يعارضون صرف الأموال إذا ما كانت المداولة محل التنفيذ غير مؤشر عليها من طرف السلطة الوصية، وهذا تطبيقا للقوانين الجاري العمل بها و المتعلقة بالمالية⁽¹⁾.

1- Zahia Moussa: évaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988), op cit, p 412.

4- إن نص المادة 56 حدد أجل 21 يوم من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية خلافا لما كان معمول به في ظل قانون البلدية لسنة 1990، حيث كانت المادة 41 منه تحدد الأجل بخمسة عشر (15) يوما⁽¹⁾، وبذلك يكون المشرع كرس تقريبا نفس المدة التي كان معمول بها في ظل الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي حيث نصت المادة 107 منه في فقرتها الأولى على ما يلي: " إن مداوات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة بعد 20 يوما من إيداعها لدى الولاية ".

إن تقصير هذه المهلة من الناحية القانونية، أو الإبقاء على مهلة واحد وعشرين يوما إذا لم يصاحبه إلزام قانوني لجهات الوصاية بالرد على المداوات، أو إلزام رؤساء المجالس الشعبية البلدية بتنفيذ المداوات التي لا ترد عليها جهات الوصاية خلال المدة القانونية المحددة، ورفع العراقيل التي تحول دون تطبيق تقنية التصديق الضمني، تبقى دون نجاعة في الواقع العملي⁽²⁾.

الفقرة الثانية: التصديق الصريح:

تنص المادة 57 من قانون البلدية على ما يلي: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- إتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 208.
 - د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 171.
 - أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 142.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 102.

2- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 34-35.

نكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيتها لقرار صادر عن الجهة التابعة لها وصائيا⁽¹⁾.
إذا كانت القاعدة العامة في نفاذ مداوات المجلس الشعبي البلدي تتمثل في المصادقة عليها ضمنيا⁽²⁾، فقد حدد المشرع في قانون البلدية بعض المداوات التي إشتراط لنفاذها التصديق الصريح عليها مسبقا من قبل جهة الوصاية الممثلة في الوالي، وهي المداوات التي تتعلق بالميزانية والحسابات أو قبول الهبات والوصايا أو تلك المتعلقة باتفاقيات التوأمة أو التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية⁽³⁾.

وبمقتضى المادة 57 أعلاه يجب على الوالي إتخاذ قرار صريح بالمصادقة على المداوات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في الحالات التي حددها النص القانوني، وذلك حتى تكتمل ولادة هذه المداوات أو بمعنى قانوني أدق إمهارة هذه المداوات بالصيغة التنفيذية حتى تنتج آثارها القانونية⁽⁴⁾.

ولقد حمل قانون البلدية ضمانا أساسية من شأنها التخفيف من شدة التصديق الصريح، حيث فرض قانون البلدية أن تتم المصادقة خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية⁽⁵⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 58 من قانون البلدية حيث جاء فيها

1- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 40.
2- Zouaimia Rachid, op, cit, p 102.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 288.

4- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 56.

5- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع نفسه، ص 209.

- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 171.

- مزياي فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 272.

- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 140.

- أ. بلجل عتيقة: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، المقال السابق، ص 196.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 113-114.

ما يلي: " عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها."، في حين أن قانون الولاية رقم 07-12 حدد المدة بشهرين بحكم المادة 55 منه⁽¹⁾.

فحتى لا تتعطل أو تشل أو تعرقل أعمال وتصرفات البلدية من قبل جهات الوصاية، فقد وضع المشرع الجزائري قاعدة مقتضاها عدم جواز تعديل أعمال المجالس الشعبية البلدية من قبل السلطات الإدارية المركزية الوصية⁽²⁾ التي تملك حق التصديق والإطلاع عليها، فقرر المشرع في المادة 58 أعلاه أن التصرفات والأعمال الصادرة عن المجالس البلدية والمتعلقة بالموضوعات المشار إليها في نص المادة 57 والتي تتطلب لنفاذها المصادقة الصريحة عليها من قبل جهة الوصاية، فإذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المهلة⁽³⁾ إنقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية⁽⁴⁾، وهو ما يفهم منه أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها في نص المادة 57 إذا إنقضت مدة شهر سواء كان الوالي صادق عليها أم لم يصادق⁽⁵⁾.

إن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال يتمحور حول قيمة الأعمال الخاضعة للتصديق من حيث القابلية للتطبيق أو من حيث إمكانية الطعن فيها قضائيا. إن هذه الأعمال قبل التصديق عليها تعتبر أعمال صحيحة وقائمة قانونا، على أساس أن

- 1- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 336.
- 2- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر المقال السابق، ص 23.
- 3- تجدر الإشارة أن مدة 30 يوم هي نفس المدة المحددة في الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي.
- 4- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 289.
- 5- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 286.
- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 137.
- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 203.
- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 56.

التصديق لا يعدو أن يكون مجرد شرط واقف و أن أثره ينصرف إلى تنفيذ العمل و لا ينصرف بأي حال إلى قيام هذا العمل في نظر القانون، ويعتبر القرار اللامركزي قبل التصديق عليه بمثابة مشروع غير كامل، ولا يجوز الطعن فيها قضائياً لأن هذه القرارات لا تكون قابلة للتنفيذ إلا بعد التصديق عليها⁽¹⁾.

إنه بالرجوع إلى نص المادة 57 يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- إن نص هذه المادة حددت المواضيع التي تتطلب المصادقة عليها صراحة من طرف الوالي على سبيل الحصر في أربع مواضيع.

بالنسبة للميزانيات والحسابات فعلى إعتبار أن البلدية هي جماعة محلية قاعدية فهي مطالبة أن تتكفل بمهام الخدمة العمومية وأن تلبي الحاجات الأساسية للمقيمين في إقليمها وهذا ما يتطلب وجود أموال تضبط في إطار ما يسمى بالميزانية⁽²⁾، وتعتبر ميزانية البلدية كشف توقعات خاصة بالنفقات و الإيرادات السنوية⁽³⁾ للبلدية⁽⁴⁾ و هذا ما نصت عليه المادة 176 من قانون البلدية، وعلى إعتبار أن الميزانية هي عمل سياسي إذ تتضمن تسطير برنامج ينطوي على توقعات نفقات وإيرادات البلدية السنوية من ناحية، وهي عمل تقديري⁽⁵⁾ إذ يجب على البلدية أن تضع برنامج تقديري (مستقبلي) لتحديد الموارد والنفقات هذا من ناحية ثانية، ومن ناحية ثالثة هي عمل ترخيصي⁽⁶⁾ أي أن المجلس الشعبي البلدي يبيث في مسألة النفقات والإيرادات ويقضي بما يراه مناسباً؛ وكنتيجة لما تقدم ذكره أوجب القانون خضوع هذه المداولات لرقابة جهات الوصاية بإعتبارها تمثل

1- د. بكر القباني: المرجع السابق، ص 156.

2- تم وضع أول ميزانية خاصة بالهيئات المحلية في الجزائر سنة 1963، أنظر:

- Deni Deni Yahia: la pratique du système budgetaire en Algérie, O.P.U, Alger, 2002, p 11.

3- زيوش رحمة : الميزانية العامة للدولة في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 41.

4- صالحى سهيلة : الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 17.

5- زيوش رحمة : الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الرسالة نفسها، ص 46.

6- زيوش رحمة : الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الرسالة نفسها، ص 47.

أموال عمومية⁽¹⁾، والهدف من رقابة الوالي هو ضمان تنفيذ قانوني وشفاف للميزانية يكون مطابق للبرامج والأهداف المسطرة، وبالتالي حسنا فعل المشرع عندما أخضع مداورات المجالس الشعبية البلدية التي تخص موضوع الميزانيات والحسابات لرقابة سلطة الوصاية نظرا لحساسية هذا الموضوع وأهميته.

أما بالنسبة لموضوع قبول الهبات والوصايا الأجنبية وهي عبارة عن مصادر تمويل خارجية للبلدية، تصب في مجال الإيرادات الخاصة بقسم التسيير وهذا ما نصت عليه الفقرة الحادية عشرة من المادة 195 من قانون البلدية، وكما هو معلوم فإن قبول الهبات والوصايا الممنوحة للبلدية أو رفضها يتم في مداولة يجريها المجلس الشعبي البلدي وفقا للمادة 166 من قانون البلدية وتخضع هذه المداولة لرقابة جهة الوصاية ممثلة في الوالي حيث يخطر بها من أجل المصادقة عليها⁽²⁾.

كما يجب التنبيه أن قبول الهبات والوصايا الأجنبية يخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية ثم يتم جردها وإدراجها في الميزانية، وهذا ما نصت عليه المادة 171 من قانون البلدية.

وبهذا يكون المشرع قد أخضع مسألة قبول الهبات والوصايا إلى رقابة مزدوجة إذ تتوقف تنفيذ المداولة على وجوب المصادقة الصريحة من طرف الوالي زيادة على الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالداخلية، ونقول حسنا فعل المشرع بإخضاع هذا الموضوع لرقابة صارمة لأن هذه الهبات والوصايا كما هو معلوم تصب في ميزانية البلدية وبالضبط في قسم الإيرادات وهي بذلك تعتبر أموال عامة يجب المحافظة عليها وحمايتها من كل أوجه الفساد، خاصة وأن الواقع العملي أثبت زيادة في عدد القضايا الخاصة بالفساد التي تطول الأموال العامة.

أما فيما يتعلق بمسألة إتفاقيات التوأمة وهي عبارة عن إتفاق يبرم بين البلديات من أجل

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

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 288.

تظافر الجهود والتعاون في مختلف المجالات، وعادة ما تشتمل هذه الإتفاقيات على نقاط تحدد مدى وشكل التعاون من حيث تبادل الخبرات والحلول المناسبة، وترمي إلى تحقيق جملة من الأهداف نذكر منها:

- 1- تنمية وتحديث المؤسسات البلدية.
- 2- تحسين الخدمات والمرافق البلدية والعمل على تطويرها.
- 3- التعاون في تحقيق مشاريع إنمائية بالجوء إلى أساليب القروض والمساعدات.
- 4- تبادل الخبرات والتجارب في مجال الخدمات والمرافق.

ولا نتفق مع المشرع في إخضاع هذا الموضوع لرقابة جهة الوصاية، فمن جهة كما هو معلوم فإن المدة القانونية الممنوحة لجهة الوصاية من أجل التصديق أو رفض التصديق على مثل هذا الموضوع مقدرة بثلاثين (30 يوما) ⁽¹⁾ وهي مدة طويلة، فما بالك إذا ما خرقت جهة الوصاية هذا القيد الزمني وهذا ما سيؤدي حتما إلى تعطيل مشاريع ومخططات البلدية، أما في حالة رفضها فهذا يؤدي إلى إفشال السياسة والأهداف التي تصبو البلدية إلى تحقيقها.

أما فيما يخص موضوع التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية الذي أشرط هو الآخر لتنفيذه وجوب المصادقة عليه من طرف الوالي ⁽²⁾، تجدر الإشارة أولا أن أملاك البلدية تصنف إلى قسمان أملاك عمومية وأملاك خاصة ⁽³⁾، إذ تتمثل الأملاك العمومية للبلدية في الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الإصطناعية، مع العلم أن أملاك البلدية التابعة للأملاك العمومية للبلدية غير قابلة للتنازل ولا التقادم ولا الحجز وفقا للمادة 158. وبناء على ما سبق ذكره فإن المقصود بالتنازل عن الأملاك العقارية المشمول بالوصاية

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 289.

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 56.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 288.

3- أنظر المادة 157 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

إنما يقصد به الأملاك الخاصة للبلدية المصنفة ضمن طائفة العقارات مثل المحلات ذات الإستعمال السكني وتوابعها والأراضي الجرداء غير المخصصة، والأملاك العقارية غير المخصصة التي إقتنتها البلدية أو أنجزتها بأموالها الخاصة، والعقارات والمحلات ذات الإستعمال المهني أو التجاري أو الحرفي التي نقلت ملكيتها إلى البلدية، والمسكن الإلزامية أو الوظيفية كما هي معرفة قانونا والتي نقلت ملكيتها إلى البلدية، والأملاك التي ألغي تصنيفها من الأملاك العمومية الوطنية والعائدة إليها وفقا لنص المادة 159 من قانون البلدية؛ وبالتدقيق في نص المادة 57 حدد المشرع التنازل عن الأملاك بالعقارات وهذا راجع طبعا لقيمتها، لكن نرجع ونقول أن هناك بعض المنقولات التي تساوي قيمتها أو تفوق حتى قيمة العقار ومثال ذلك عتاد الأشغال العمومية.

هذا وتجدر الإشارة أن هذه المادة كانت محل تعديل بعد ملاحظات وإقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية حيث جاء في المادة 60 منه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من طرف الوالي، المداولات المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات وكل النفقات بما فيها تلك الممولة بمساهمة نهائية للدولة،
- القروض،
- التنازل عن الممتلكات البلدية،
- مخطط تسيير المستخدمين،
- إنشاء المصالح والمؤسسات العمومية البلدية،
- المناقصات والصفقات،
- عقود البرامج أو صفقات الطلبات المتعلقة بتفويض تسيير المرافق العامة،
- منح إمتياز المرافق العامة البلدية وتفويضها،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- سحب الثقة.⁽¹⁾

1- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 39.

وبالتمعن في نص هذه المادة يلاحظ أنه تم إسقاط العديد من المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة عليها من جهة الوالي، وهذا ما طالب به بعض أعضاء المجلس الشعبي الوطني أثناء مناقشة مشروع القانون المتعلق بالبلدية ليتم في الأخير تقليص القائمة وحصرها بأربع مواضيع.

إذا ما أجرينا مقارنة بسيطة بين نص المادة 57 أعلاه، وبين نص المادة 42 من قانون البلدية لسنة 1990 نلاحظ أن المشرع قد وسع في القائمة التي تخص المواضيع التي يشترط بشأنها التصديق اللاحق عليها لكي تكون قابلة للتنفيذ⁽¹⁾، لأنه في ظل قانون البلدية لسنة 1990 كانت المداورات التي يشترط المصادقة الصريحة عليها تخص موضوع الميزانيات والحسابات إضافة إلى مسألة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية⁽²⁾. وإذا كان المشرع إحتفظ بالموضوع الذي يخص الميزانيات والحسابات في القانون الجديد، فقد ألغى شرط المصادقة الصريحة بخصوص مسألة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية⁽³⁾، وحسنا فعل المشرع بذلك، لأنه وكما هو معلوم فرغم مصادقة السلطة الوصائية على قرار إنشاء مصالح عامة بلدية أو مؤسسات عمومية بلدية، إلا أنها تبقى مالكة لحق سحبه وإلغائه بالرغم من نفاذه، بحيث يمكن للوالي سحب وإلغاء القرار من خلال سحب رخصة الإستغلال من المصالح العمومية البلدية، ذات الطابع الإقتصادي، إذا أدت هذه المصالح إلى إحداث خلل في توازن ميزانية البلدية، وهذا ما يسوقنا إلى التساؤل حول قيمة القرار البلدي، وحول السلطات التي يتمتع بها الوالي كجهة وصاية لمتابعة آثار

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

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 56.

2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 102.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 208-209.

- أ. مزياي فريدة: المرجع السابق، ص 223.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 102.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 288.

القرار البلدي والتدخل لتعديله وسحبه وإلغائه رغم نفاذه، وهذا ما يتنافى تماما مع قواعد التنظيم اللامركزي، ويهدد في جوهره قيمة العمل المحلي⁽¹⁾. ومع ذلك فإنه يؤخذ على المشرع بتوسيع قائمة المواضيع التي يشترط التصديق عليها لنفاذها، وبذلك يكون قد عاود تكريس الإتجاه المعمول به في ظل الأمر رقم 67-24⁽²⁾ أين كانت القائمة طويلة، خاصة وأنه بتفحص بعض مواد قانون البلدية، نجد أن المشرع أضاف مجموعة من المواضيع في مواد متفرقة، بحيث نجد كذلك الموضوعات التالية يشترط فيها موافقة السلطة المركزية بطريقة لاحقة:

1- تغيير إسم البلدية و/أو تعيين مقرها الرئيسي أو تحويله، حيث يتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي الوالي ومدولة المجلس الشعبي البلدي المعني⁽³⁾.

2- القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث تكون قابلة للتنفيذ بعد مضي مهلة شهر (01) من تاريخ إرسالها إلى الوالي⁽⁴⁾.

وبهذه الصورة يكون المشرع قد توسع في الإستثناء فيما يتعلق بإشترط التصديق اللاحق،

-
- 1- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 28.
 - 2- حيث تنص المادة 107 على مايلي: "و لكن لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية المداومات التي تتضمن المواضيع التالية:
 - الميزانيات و الحسابات و كل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب و الأداءات و الرسوم.
 - نقل الملكية و الإمتلاك و المبادلات العقارية.
 - القروض.
 - عدد الموظفين و أجورهم.
 - قبول الهبات و الوصايا المقيدة بالالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح البلدية.
 - محاضر المزايدات و المناقصات.
 - إنشاء مصالح عامة بلدية و مقاولات عمومية بلدية".
 - 3- أنظر المادة 07 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.
 - 4- أنظر المادة 99 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

ويبرز هذا بكثرة المسائل والمواضيع التي تحتاج إلى تصديق لاحق، وبهذه الطريقة إعتبر المشرع المصادقة قاعدة عامة وليست إستثناء⁽¹⁾، فبحساب كل المداولات التي كرسها في نص المادة 57 مع المداولات التي لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها والتي وردت في مواضع متفرقة في قانون البلدية ستطول القائمة لتشمل بذلك كل المواضيع المهمة، وبذلك يستثنى من التصديق اللاحق المواضيع الثانوية وغير المهمة وهذا ما يجرنا إلى القول أن القاعدة أصبحت هي الإستثناء والإستثناء تحول إلى القاعدة العامة؛ والمبدأ العام أن الإستثناء لا يتوسع فيه على حساب الأصل، ولهذا تأثير كبير على إستقلالية البلدية التي تعني قدرة هذا الجهاز على تنفيذ العمل المحلي وإتخاذ قرارات نافذة في حدود الإختصاصات والصلاحيات المخولة لها بموجب القانون والتنظيمات المعمول بها.

3- إن المداولات التي ذكرتها المادة 57 والتي لا تكون نافذة إلا بعد المصادقة عليها يتناول موضوعها الجانب المالي إذ تخص الميزانيات والحسابات وقبول الهبات والوصايا والمداولات المتعلقة بإتفاقيات التوأمة، أو تلك المتعلقة بالتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية⁽²⁾، وهذا ما يجعل من التصديق من أهم السلطات الرقابية التي تملكها جهة الوصاية لأنه شرط أساسي لنفاذ هذه المداولات، وهو في نفس الوقت تقنية تهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار⁽³⁾.

4- إذا كان المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي⁽⁴⁾ ويظهر ذلك جليا من خلال نصوص قانون البلدية و لاسيما المادة 82 منه، على غرار

1- Benchikh – Lehocine Fatima: op, cit, p 157.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 288.

3- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 206.

4- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 213 و مابعدھا.

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 39 و مابعدھا.

- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المقال السابق، ص 176-178.

المشرع الفرنسي⁽¹⁾، وحسنا فعل المشرع عندما وسع صلاحيات رئيس البلدية لتفعيل سلطة التمثيل على المستوى المحلي، وللنهوض بمبدأ صنع القرار المحلي، ولتكريس سلطة المجلس الشعبي البلدي كسلطة شعبية مكرسة في الدستور، ولكن كان لزاما عليه بالمقابل أن يحد من سلطات جهات الوصاية خاصة فيما يتعلق بالتصديق اللاحق، إلى درجة أن بعض أعضاء المجلس الشعبي الوطني طالبوا بحذف هذه المصادقة والإستعاضة عنها بالرقابة القضائية من خلال الطعن الذي يمكن أن يبادر به الوالي في حال خرق هذه المداولات للدستور أو القانون⁽²⁾.

5- إذا كان المشرع قد حدد مدة زمنية لجهة الوصاية من أجل إصدار قرارها بخصوص المداولات المعروضة عليها للتصديق، والمقدرة بثلاثين يوما (30)⁽³⁾ إلا أنه من جانب آخر لم يلزم جهة الوصاية بضرورة تسبب قراراتها في حال رفض المصادقة والتي تعد بمثابة ضمانة أساسية للبلدية، وهو بذلك منح جهة الوصاية سلطة واسعة وأعطاه حرية كبيرة في قبول أو رفض المصادقة على المداولات المودعة لديها من قبل المجالس الشعبية البلدية، ولهذا كان حري بالمشرع أن ينص صراحة على أن يتم إثبات رفض المصادقة على مداولة ما بموجب قرار معلل من الوالي.

إلا أنه من الناحية العملية ثبت أن جهة الوصاية عادة ما تقوم بتسبب قراراتها المتعلقة برفض المصادقة على المداولات وهذا ما يمليه العرف الإداري، وعادة ما ترجع سبب الرفض إما لمخالفة هذه المداولات للشرعية أو لعدم الملاءمة⁽⁴⁾.

6- إذا كان المشرع قد نص صراحة على أن مضي مدة معينة يتحول التصديق الصريح

1- Marie-Christine Rouault, op, cit, p 38.

2- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات السنة الرابعة رقم 213، 2011، ص 11.

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

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 56.

4- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 37.

إلى تصديق ضمني⁽¹⁾ فيجب الإلتزام بهذه القاعدة واحترامها، لكن يثور تساؤل هنا فإذا لم يبين المشرع موقفه من سكوت جهات الوصاية خلال هذه المدة، هل أن إرادة المشرع تتصرف لصالح جهات الوصاية أو لصالح البلدية؟

إن نص المادة 58 لم يجب صراحة على هذا الإشكال، وإتجه أغلب الفقه إلى تفسير سكوت المشرع في مثل هذه الحالة لجهاز البلدية وليس لجهات الوصاية لأن التصديق هو سلطة إستثنائية - كما سبق الذكر - لا يجوز التوسع فيها⁽²⁾.

7- ما يجب ملاحظته أيضا أن المشرع الجزائري تبنى تقنية التصديق الصريح على أعمال المجالس الشعبية البلدية من النموذج الفرنسي، وذلك من خلال تبنيه لقوانين الجماعات المحلية المعمول بها آنذاك⁽³⁾، حيث كان في تلك الفترة يخضع جهاز البلدية في فرنسا لرقابة من جانب المحافظ أو مساعديه أو المجلس العام أو اللجنة الدائمة⁽⁴⁾، واقتصرت حينها الرقابة على قرارات البلدية المتعلقة بالجانب المالي⁽⁵⁾.

وكما سلف الذكر أنتقد نظام الوصاية الإدارية في فرنسا وتم إلغاؤها والإستعاضة عنها برقابة قضائية⁽⁶⁾ بموجب قانون 21 مارس 1982، حيث تقيدت سلطات المحافظ كجهة

- 1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 289.
- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 56.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 102.
- 2- د. علي خطار شنتاوي: المرجع السابق، ص 249-250.
- 3- ترجع أسباب هذا التبنى إلى الفراغ القانوني الذي عرفته البلاد مع بداية الإستقلال، إضافة إلى هجرة أصحاب الخبرة من ذوي الأصول الفرنسية الذين كانوا يحتلون أهم المناصب.
- 4- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 40.
- 5- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 204.
- 6- صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 40.
- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 50.
- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 110.
- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.

وصاية وأصبحت تقتصر على فحص مدى شرعية القرارات البلدية، وإذا ثبت خلاف ذلك ما عليه إلا اللجوء إلى القضاء من أجل المطالبة بإلغائها⁽¹⁾، وبذلك فإن المشرع الفرنسي عدل عن موقفه إزاء الرقابة المسلطة على الجماعات المحلية ومنها البلدية، في حين أن المشرع الجزائري ورغم تغير الظروف والأوضاع وتجربة البلدية في النظام الجزائري خلال حقبة زمنية لا بأس بها إلا أنه بقي متمسك بهذه التقنية القديمة الموروثة من النظام الفرنسي.

8- يستخلص أن مرد رفض جهات الوصاية لبعض مداوات المجلس الشعبي البلدي ينطلق من عدم شرعية المداوات، ذلك أن المجلس البلدي قد يصدر مداوات مخالفة للقوانين والتنظيمات الجاري العمل بها فتتدخل جهة الوصاية لإنقاذ الموقف، وهذا هو الدور الإيجابي الذي يبرر وجود تقنية التصديق، كما أن لها أن ترفضها لعدم الملاءمة وهذا ما يؤخذ به لأنه سيوسع من مجال السلطة التقديرية لجهة الوصاية ويفتح المجال لتعسف السلطات المركزية ولتوجيه العمل المحلي.

9- تجدر الإشارة إلى أن تمتع جهة الوصاية برفض المصادقة على بعض المداوات وإن كان عددها قليل إذا ما تمت مقارنتها بعدد المداوات الإجمالي التي يودعها المجلس البلدي لدى جهات الوصاية من أجل المصادقة عليها، لكن هذا الطرح لا يجب أن نعالجه من هذا الجانب فقط، بل يجب دراسته من جانب آخر والمتمثل في تمتع جهاز البلدية بالإستقلال الذي منحها إياه القانون.

إن المداوات التي ترفض جهة الوصاية المصادقة عليها، نظرا لإفتقادها الصيغة التنفيذية

1- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال و الرقابة، المقال السابق، ص 50-51.

- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 49.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 110.

- د. محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص 31.

- Marie- Luce Pavia: la decentralisation principe d'organisation territoriale de la république Française, op, cit , p 91-92.

رغم أن القانون يصرح بخلاف ذلك، وهذا ما يؤدي حتما إلى نتائج سلبية تنعكس على جهاز البلدية حيث تشل نشاطها وتهدم برامجها وتعطل أعمالها هذا من جهة، كما أنها تؤدي إلى المساس بمصالح مواطني الإقليم من جهة أخرى.

خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار احتمال عدم التزام جهة الوصاية وتجاوزها للمدة القانونية المحددة في النص من أجل المصادقة على المداولات المعروضة عليها، زيادة على إهمال مختلف البلديات لإستعمال تقنية التصديق الضمني⁽¹⁾ - كما سبقت الإشارة إليه - رغم وجود نص المادة 58 من قانون البلدية والذي ينص صراحة على أن التصديق الصريح يتحول إلى تصديق ضمني بعد إنقضاء أجل ثلاثين (30) يوما⁽²⁾، وهذا ما يجعلنا

نخلص إلى نتيجة حتمية مفادها أن المداولات التي لم تصادق عليها جهة الوصاية أو المداولات التي ترفض المصادقة عليها خلال المهلة القانونية، تجعل من هذه المداولات معلقة وموقوفة التنفيذ، وتأخذ أحد الحكمين إما أنه تم رفضها أم أنها تبقى رهينة جهة الوصاية لأجل غير محدد إلى غاية الرد عليها، وهذا القول يعتبر خرق صارخ وصريح لأحكام القانون.

وبهذه الطريقة إذا أضفنا عدد المداولات التي ترفض جهة الوصاية الرد عليها خلال الآجال القانونية، إلى جانب المداولات التي رفضت التصديق عليها صراحة إما لعدم المشروعية أو لعدم الملاءمة، فالنتائج يكون في منحنى تصاعدي، وبذلك تصبح تقنية التصديق الصريح رقابة شديدة وخائفة موجهة لأعمال البلدية.

10- لقد نص المشرع الجزائري على إمكانية وجواز الطعن في قرار الوالي الخاص

1- Zahia Moussa : évaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967/1988), op, cit, p 412.

2- د. بوضياف عمار : شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 289.

- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 56.

بمداولة المجلس البلدي الذي رفض المصادقة عليها⁽¹⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 61 من قانون البلدية، لكن الواقع العملي أثبت ندرة إستعمال هذا الأسلوب⁽²⁾.
لقد إحتمل المشرع الجزائري إمكانية حدوث منازعة بين السلطة الإدارية ممثلة في الوالي، والسلطة المنتخبة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي، فحرص على إبراز طرق لتسوية هذا النزاع⁽³⁾؛ فطبقا للمادة 61 أعلاه منح المشرع للبلدية ضمانات أساسية في مواجهة سلطة الرقابة المسلطة عليها من قبل الوالي، إذ يجوز للمجلس البلدي عن طريق رئيسه أن يطعن في القرار المتضمن رفض المصادقة على مداولة ما عن طريق التظلم الإداري، الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالي بإعتباره السلطة مصدرة القرار، أو قد يكون رئاسيا يوجه إلى الوزير المكلف بالداخلية.

كما أجاز له أن يطعن لدى الجهات القضائية المختصة عن طريق دعوى الإلغاء في هذا القرار، وذلك وفقا للإجراءات والأوضاع المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁴⁾.
غير أن هذا قد يطرح إشكال قانوني يتعلق بسلطة القاضي الإداري في إصدار أوامر لجهة الوصاية بغرض المصادقة على مداولة رفض التصديق عليها خاصة إذا تعلق الأمر

1- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 69.

2-Essaid Taib: La démocratie a l'épreuve de la décentralisation l'exemple de la commune en Algérie, op, cit, p 68.

3- د. بوضياف عمار: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، المقال السابق، ص 24.

4- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 57.

- بوطيبيق فاتح: اللامركزية الإدارية و التعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة:

(المسيلة، المطارقة، المعاضيد)، للعهدتين الإنتخابيتين 95/90 و 2002/97، المذكرة السابقة، ص 81.

- فائدة رزق: التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر، دراسة مقارنة بين الجزائر و الأردن، المذكرة السابقة، ص 68.

بمحاور تمس رقابة الملاءمة، كأن يقرر الوالي بأن الأوضاع غير مناسبة لتنفيذ مضمون مداولة ما رغم شرعيتها ومطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها⁽¹⁾.

ويجب التذكير بأن الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفاً فيها باعتبارها مدعى عليها هي المحاكم الإدارية التي أستحدثت بموجب القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية، وتكون أحكامها قابلة للإستئناف أمام مجلس الدولة⁽²⁾.

ونثمن فعل المشرع الجزائري بتكريسه لأسلوبين لتسوية النزاع بين جهة الوصاية والمجلس المنتخب فإما أن يلجأ إلى الطعن الإداري، و الذي يتميز ببساطة و سهولة الإجراءات و السرعة للفصل في النزاعات، و إما أن يلجأ إلى القضاء على إعتبار أنه جهة مستقلة و محايدة.

المطلب الثاني

الإلغاء

يعتبر الإلغاء إجراء تستطيع بمقتضاه السلطة المركزية أن تمحو الآثار المترتبة على قرار إتخذته السلطة اللامركزية، و ذلك بمجرد الحكم بعدم ملاءمته من قبل السلطة المركزية، و يترتب على ذلك إنهاء وجود القرار الإداري و إعدامه من الناحية القانونية⁽³⁾.

1- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب، المقال السابق، ص 19.

2- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 88.

- د. بوضياف عمار: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، المرجع السابق، ص 145.

- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 151.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 249-255.

- بوجادي عمر: إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، الرسالة السابقة، ص 324.

3- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 200-201.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 108.

إن قرارات البلدية منها ما هو قابل للإبطال و منها ما هو باطل⁽¹⁾.

الفرع الأول

مفهومه

يعرفه الأستاذ طاهري حسين بأنه: " ذلك الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يخالف المشروعية على أن ينتسب الإلغاء إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة و أن يكون ذلك خلال مواعيد محددة الأجل لإستقرار الأوضاع القانونية".

يكون إلغاء قرار الهيئة اللامركزية من تلقاء نفس السلطة الوصائية أو بناء على طلب الذي يقدمه إليها ذوي الشأن، و هناك قرارات يشملها البطلان يتم بقوة القانون في القرارات التي تصدر خارج نطاق إختصاص الهيئات اللامركزية⁽²⁾.

و من خلال هذا التعريف يمكن حصر شروط الإلغاء فيما يلي:

1- يجب أن يكون القرار محل الإلغاء غير مشروع أي أنه مخالف للقوانين و التنظيمات الجاري العمل بها.

2- على إعتبار أن الإلغاء هو من أوجه الرقابة المسلطة على أعمال المجالس البلدية، يشترط أن يستند في ممارسته إلى نص قانوني تطبيقا لقاعدة: "لا وصاية إلا بنص".

3- يجب أن تتدخل جهة الوصاية لإلغاء قرارات الهيئات اللامركزية المشوبة بعدم المشروعية خلال الآجال المحددة في القانون.

كما يشترط في قرار الإلغاء أن يكون بسيطا ومجردا، وألا يكون مقترنا بشرط فاسخ أو بشرط واقف، كما يجب ألا يغير من قرار الهيئة اللامركزية، وعليه تنحصر سلطة

1- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 273.

- بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المذكرة السابقة، ص 96.

2- أ. طاهري حسين: المرجع السابق، ص 46.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 40.

- د. بكر قباني: المرجع السابق، ص 164.

جهة الوصاية في إصدار قرار بالإلغاء أو الإمتناع عن إصداره، ولا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئياً⁽¹⁾، بمعنى أن يتم إلغاء جزء من القرار الخاضع لهذه الوسيلة، وسبب ذلك أن الإلغاء الجزئي يعتبر تعديل على قرار الهيئات اللامركزية وجهة الوصاية لا تملك سلطة ذلك، إلا إذا كان هذا القرار محل الإلغاء متضمن مجموعة من القرارات فيجوز إلغاء بعض هذه القرارات التي تعتبر جزءاً من القرار ذاته⁽²⁾.

لقد خفف القضاء الإداري من حدة إلزامية قاعدة عدم جواز التعديل، حيث ميز بين التعديل البسيط الذي تدخله جهات الوصاية على قرارات الوحدات المحلية وهذا مقبول، وبين التعديل الذي يحدث تغيير جوهري وهذا غير مقبول لأنه غير قانوني⁽³⁾.

ويضيف بعض الفقهاء شروط أخرى من أجل استعمال وسيلة الإلغاء و التي تعتبر رقابة صارمة وقاسية⁽⁴⁾، منها أن يكون قرار الإلغاء مكتوباً وصريحاً ومسبباً، كما تحدد آجال قانونية محددة يتعين على جهة الوصاية إحترامها والإلتزام بها من أجل أن تتدخل وإلا أصبح قرار الهيئة اللامركزية نهائي ويمتنع على جهة الوصاية التدخل بعد ذلك.

ويتم استعمال وسيلة الإلغاء بموجب قرار تصدره جهات الوصاية، وهو قرار منفصل ومتميز عن القرار الصادر عن الهيئات المحلية، ويترتب على هذا القول أن استعمال سلطة الوصاية لوسيلة الإلغاء فإن القرار محل الإلغاء يزول بأثر رجعي، ورفض السلطة الوصائية إلغاء قرارات الهيئات المحلية يعني أن هذه القرارات أصبحت نهائية ومحصنة ضد الإلغاء وذلك لعدم توفر الشرط الفاسخ (وهو الإلغاء)⁽⁵⁾.

1- يرى جانب من الفقه أن الإلغاء قد يكون جزئي، كأن يعهد المشرع إلى جهة إدارية مستقلة بمهمة الإلغاء الإداري بناء

على نص طلب جهات الوصاية الإدارية، أنظر:

- د. علي خطار شنتاوي: المرجع السابق، ص 247.

2- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 177.

3- د. عادل محمود حلمي: المرجع نفسه، ص 177.

4- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: المرجع السابق، ص 95.

5- د. عادل محمود حلمي: المرجع نفسه، ص 178.

الفرع الثاني

أنواع الإلغاء

لقد نص قانون البلدية رقم 10-11 على هذا النوع من الرقابة، حيث ميز المشرع الجزائري بين المداولات والقرارات البلدية التي تكون باطلة بموجب القانون وبين الأعمال التي تكون قابلة للإبطال أو الإلغاء⁽¹⁾، و هذا ما سيأتي شرحه فيما يلي:

الفقرة الأولى: البطلان المطلق:

تنص المادة 59 من قانون البلدية على ما يلي: " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار."

ما يستخلص من نص هذه المادة، أن مداولات المجالس الشعبية البلدية يتم إلغاؤها وإنهاء آثارها بصفة رجعية وجوبية وفورية بموجب قرار قائم على الأركان التالية:

1- الإختصاص: يؤول الإختصاص للتصريح بالإلغاء بصفة إجبارية إلى الوالي⁽²⁾.

1- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 140.

- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 41.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290-291.

- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 104.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 144.

- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 204.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 139.

- عبيد لخضر: المرجع السابق، ص 30.

- مزياي فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 247.

- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 148.

2- السبب: بالرجوع للمادة هناك جملة من الأسباب قد يبني على أحدها قرار الإلغاء هي:

أ- عيب مخالفة القانون: لقد نص المشرع على إلغاء المداولات المخالفة للقانون، ويفهم منه القانون بمعناه الواسع، ليشمل مختلف الأحكام القانونية والتنظيمية وأحكام الدستور⁽¹⁾.

ب- عيب مخالفة الشكل والإجراءات: إذ أن المداولات التي تحررها المجالس البلدية بغير اللغة العربية، هو سبب يؤدي لا محالة إلى إلغائها بصفة مطلقة.

ج- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها⁽²⁾.

3- من حيث المحل: محل قرار الإلغاء المطلق هو إنهاء المداولة إنهاءً مطلقاً بصفة رجعية⁽³⁾.

4- من حيث الشكل والإجراءات: لقد خلا النص القانوني من ذكر شكليات معينة يتعين على جهة الوصاية الإلتزام بها، حيث إكتفى بالنص أن الوالي يعاين بطلان المداولة بموجب قرار.

5- من حيث الغاية (الهدف): إن الغاية المرجوة لإصدار هذا القرار هي إحترام مبدأ المشروعية.

لقد حددت نص المادة 59 أعلاه حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدي على سبيل الحصر في ثلاث حالات وهي على التوالي:

1- المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات⁽⁴⁾، فعلى إعتبار

1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 172.

- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 210.

- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 211.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 143-144.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290.

3- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 111.

4- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 286.

- د. لباد ناصر: المرجع السابق، ص 139.

أن المجالس الشعبية البلدية هي هيئات تعمل بإسم ولحساب البلدية، يجب أن تكون أعمال هذه المجالس وتصرفاتها المختلفة في نطاق القانون المنشئ والمنظم لهذه البلديات وللقوانين الأخرى والتنظيمات ولأحكام الدستور⁽¹⁾.

فإذا خالفها تعتبر باطلة، وهذا أمر طبيعي فالمدولة حتى تتمتع بقوة النفاذ وجب أن تكون مشروعة⁽²⁾، وهدف ذلك هو حماية مبدأ المشروعية وتكريس دولة القانون⁽³⁾.

2- المداولات التي تمس برموز الدولة⁽⁴⁾ وشعاراتها⁽⁵⁾ وكما هو معلوم فإن رموز تتمثل في:
- شعارات الجمهورية⁽⁶⁾.

- 1- د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص 287.
2- تجدر الإشارة أن المشرع التونسي هو الآخر نص على بطلان المداولة المخالفة للقوانين و التراتيب (التنظيمات) و هذا ما نص عليه الفصل 23 من القانوني للبلديات بينما المشرع الجزائري أضاف زيادة على ذلك مخالفة القواعد الدستورية و أحسن صنعا بذلك فمن باب أولى إمتداد الحماية للقواعد الدستورية، أنظر:
- د. بوضياف عمار: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، المقال السابق، ص 21.
3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 289.
4- أنظر:

-www.el-mouradia.dz/arabe

- 5- حيث تنص الفقرة الثانية من المادة 11 من الدستور على ما يلي: "...شعارها: بالشعب و للشعب...".
6- يكون لشعارات الدولة شكل دائرة تحمل نحو الخارج العبارة التالية: "الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية." و يحمل بداخلها الرموز التالية:
- إلى الأعلى شمس تشرق من وراء الجبال.
- في الوسط يدا مصوغة متناظرة حول الأصبع الوسطى تكون الأصابع المركزية الثلاثة منها متجمعة بينما يتخذ أصبعا الأطراف شكل منقار حمامة يحمل غصن الزيتون.
- في الأسفل النجمة و الهلال.
- على اليمين صندوق الإقتراع تعلوه ثلاث سنابل مفرقة و أوراق بلوط.
- على اليسار غصن زيتون يحل ثمارا يكون متراكبا مع صفحة نخيل و تعلوه سقوف و مداخن مصانع و هيكل للتقيب على البترول، أنظر:

- www.el-mouradia.dz/arabe

- العلم الوطني ودلالاته⁽¹⁾.

- النشيد الوطني⁽²⁾.

- النصوص المؤسسة للجمهورية⁽³⁾.

ولقد أحسن المشرع صنعا بتكريس هذه الحالة، لأنه - وكما سبق ذكره- أن هدف الرقابة الإدارية هو المحافظة على وحدة الدولة إداريا وسياسيا، ولا يتحقق ذلك إلا بالالتزام بإحترام رموزها وشعاراتها والنصوص المؤسسة لها، فلا ينبغي أن تمس مداولات المجالس البلدية بهذه الرموز والشعارات أو أن تخالف مضمونها وجوهرها، ولقد كرس المشرع نفس الإتجاه في قانون الولاية حيث نص على أن مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تمس برموز الدولة وشعاراتها تبطل بقوة القانون⁽⁴⁾.

3- المداولات غير المحررة باللغة العربية فبالرجوع إلى نص المادة 53 من قانون البلدية جاء فيها ما يلي: " يجب أن تجرى وتحرر مداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية "، فلقد أُلزم هذا النص القانوني صراحة المجلس البلدي أن يجري مداولاته وأن يحررها باللغة العربية⁽⁵⁾ وهذا أمر طبيعي ومقبول إذ لا يمكن تحرير هذه المداولات بأي لغة أجنبية لأن ذلك يتنافى مع أحكام المادة 03 من الدستور التي نصت صراحة على أن

1- أنظر القانون رقم 63-145 المؤرخ في 25-04-1963 المتضمن تحديد خصائص و مميزات العلم الوطني الجزائري.

2- حيث تنص المادة 05 من الدستور على مايلي: " العلم الوطني، و خاتم الدولة، و النشيد الوطني، يحددها القانون ".

3- النصوص المؤسسة للجمهورية هي:

- بيان أول نوفمبر 1954.

- بيان مؤتمر الصومام أغسطس 1956.

- بيان مؤتمر طرابلس يونيو 1962.

- ميثاق الجزائر أبريل 1964.

- الدستور ، أنظر:

- www.el-mouradia.dz/arabe

4- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 331.

5- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290.

اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية⁽¹⁾.

أما بخصوص أداة البطلان فإنها تتجسد في قرار صادر عن والي الولاية المعنية التي توجد البلدية في نطاقها الجغرافي⁽²⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 59 في فقرتها الأخيرة. ولم يحدد المشرع ميعادا أو أجالا لصدور قرار الإبطال، فسلطة الوصاية غير مقيدة بميعاد محدد، وذلك راجع أن مثل هذه المداورات قامت على مخالفة قانونية⁽³⁾، وبالتالي هي باطلة بقوة القانون كونها من النظام العام⁽⁴⁾.

من خلال نص المادة 59 أعلاه يمكن إبداء الملاحظات التالية:

1- ينصب البطلان المطلق على المداورات المشوبة بعيب عدم المشروعية المحددة على سبيل الحصر في المادة 59 من قانون البلدية وهي ثلاث حالات، نلاحظ أن المشرع احتفظ بالحالة الأولى المتعلقة بالمداورات المخالفة للقوانين والتنظيمات والأحكام الدستورية رغم أنه وسع في الأحكام الدستورية حيث أن قانون البلدية لسنة 1990⁽⁵⁾ كان يخص المواد 02-03-09 من الدستور، ويقصد المداورات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية والمداورات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية أو أن تقيم علاقات الإستغلال والتبعية أو أن تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر، وهذه المواد في مجملها تشكل ثوابت وطنية⁽⁶⁾.

إن ذكر هذه المواد الدستورية يبين بجلاء إرادة المشرع الجزائري في الحد من مخاطر إستقلالية البلدية والحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، فغالبا ما تكون أسس المطالبة

1- القانون رقم 91-05، المؤرخ في 16 يناير 1991، يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290-291.

3- حسين مصطفى حسين: المرجع السابق، ص 169.

4- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 207.

- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 142.

5- أنظر المادة 44 من القانون رقم 90-08 المتضمن قانون البلدية.

6- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 201.

بالإستقلال مبنية على أسس لغوية أو دينية أو جهوية، وكما هو معلوم أن الحفاظ على الوحدة السياسية الوطنية هو من أسمى الأهداف التي تصبو الوصاية الإدارية إلى تحقيقها⁽¹⁾.

لكن بالمقابل إستغنى عن الحالات الأخرى المنصوص عليها في القانون القديم والمتعلقة ب:
 أ- مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن إختصاصه.
 ب- المداوات التي تجري خارج الإجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.
 ونؤيد صنع المشرع بإلغائه للحالة الأولى، لأنه من الصعب إثباتها عمليا نظرا للإختصاص الواسع الموكل للمجالس الشعبية البلدية وذلك بسبب إعتداد الأسلوب الفرنسي في توزيع الإختصاص⁽²⁾، كما أن أعمال هذا الأسلوب من شأنه توسيع السلطة التقديرية لجهة الوصاية من جهة، والتضييق على المجالس البلدية في ممارسة صلاحياتها وتنفيذ برامجها من جهة أخرى.

أما بخصوص الحالة الثانية، فإن المجالس البلدية يحكمها في سيرها ونظام جلساتها ومداولاتها قوانين وتنظيمات ومن ثم لا يعقل أن يسمح لأعضاء المجلس البلدي بعقد إجتماعات خارج الإطار الذي رسمه القانون وبالكيفية التي حددها⁽³⁾.

وبالتالي إلغاء هذه الحالة يطرح تساؤل حول مصير ومدى شرعية المداوات التي يجريها المجلس البلدي خارج الإطار القانوني وما مدى قابليتها للتنفيذ؟

هذا وتجدر الإشارة أن نص هذه المادة كانت محل تعديل بعد ملاحظات وإقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية وكان نصها كالتالي:

1- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية، الضمانات و الحدود، المذكرة السابقة، ص 148.

2- د. بوضياف عمار : الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 287.

- د. شيهوب مسعود: المرجع السابق، ص 127-128.

- أ. بوعمران عادل: مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية معايير و ضوابط، المقال السابق، ص 102 و مابعداها.

3- د. بوضياف عمار : شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290.

" تعتبر باطلّة بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور،
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
 - غير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
 - غير المحررة باللغة العربية،
 - المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس،
 - المتخذة خارج مقر البلدية مع مراعاة أحكام المادة 20 من هذا القانون،
 - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن إختصاصاته،
- يثبت الوالي بطلان المداولة بقرار معلل.⁽¹⁾

ونلاحظ من النص أعلاه أنه تم إسقاط بعض الحالات كتلك المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس وهذا الحالة تم تكريسها في القانون رقم 07-12⁽²⁾ المتعلق بالولاية، وكان أفضل لو ذكرها أيضا في قانون البلدية، إنطلاقا من أن الأمر يتعلق بإجتماعات مجالس منتخبة وكما يحدث تجاوز للإطار القانوني لهذه الإجتماعات على مستوى المجلس الشعبي الولائي، يحدث أيضا على مستوى المجلس الشعبي البلدي.

2- بالنسبة لأداة البطلان إحتفظ المشرع بها إذ تتم بموجب قرار من الوالي⁽³⁾، لكن نص المادة 59 لم تلزم جهة الوصاية بتعليل أو تسبب قرار البطلان، خلافا لما كان معمول به في ظل القانون رقم 08-90 إذ توجب المادة 44 منه تعليل قرار البطلان⁽⁴⁾ وكان أجدر بالمشرع أن يوجب التعليل لأن فرضه يمكن أعضاء المجلس من معرفة أسباب الإبطال

1- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 39.

2- أنظر المادة 53 من قانون الولاية.

3- د. بوضيف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290-291.

- د. أحمد محيو: المرجع السابق، ص 204.

4- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 104.

- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 202.

والتوجه إلى القضاء من أجل المطالبة بإلغاء قرار الوالي، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يمكن القاضي الإداري من ممارسة رقابته على قرار جهة الوصاية⁽¹⁾. وبالتالي ننتقد إسقاط شرط تعليل قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة والذي نص عليه مشروع قانون البلدية في نص المادة 62 منه.

3- إذا كان المشرع لم ينص صراحة في المادة 59 على مدة معينة للإلغاء، غير أنه يفترض في جهة الوصاية أن تراعي المدد القانونية وأن تصدر قراراتها في أقرب وقت⁽²⁾، ومع ذلك فإن المادة 99 من قانون البلدية وضعت مبدأ بمقتضاه تعتبر القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة غير قابلة للإلغاء بعد إنقضاء مهلة شهر (01) من تاريخ إرسالها إلى الوالي دون إلغائها من طرفه⁽³⁾، والهدف من ذلك هو إستقرار المراكز القانونية في المجتمع⁽⁴⁾.

4- لقد منح المشرع بموجب المادة 61 من قانون البلدية، للبلدية ممثلة في رئيسها الحق في رفع طعن إداري لمخاصمة قرار الإلغاء الصادر عن سلطة الوصاية أمام المسؤول أو الرئيس الأعلى للوالي وهو الوزير المكلف بالداخلية.

كما أن بإمكانها من جهة أخرى رفع طعن قضائي وذلك أمام الجهات القضائية المختصة ووفقا للشروط والأشكال المحددة قانونا⁽⁵⁾.

إن إعتقاد المشرع لمثل هذه الإجراءات والمتمثلة في حق المجالس البلدية في اللجوء إلى

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 291.

- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ و التطبيق، المذكرة السابقة، ص 207.

2- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 46.

3- أنظر القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بتاريخ 24-10-1993، تحت رقم 89903، المجلة القضائية العدد 02، 1994، ص 201 جاء فيها: " و قد إستقر قضاء الغرف الإدارية بالمحكمة العليا على أنه لا يجوز إبطال المداولات من قبل الوالي متى وقع خارج الأجال القانونية ".

4- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 142.

5- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 293.

العدالة من أجل الطعن في قرار سلطة الوصاية، الهدف منه هو التخفيف من حدة الرقابة الإدارية وبالتالي تمكين المجالس البلدية من القيام بأعمالها وإنجازها في آجال معقولة حتى تتمكن من تنفيذ برامجها ميدانيا، وهذه تعتبر ضمانا أساسية من الناحية القانونية، إلا أنه من الناحية العملية لم يتم إستعمالها إلا نادرا⁽¹⁾ ومرد ذلك عدة أسباب إذ ثبت أن لجوء المجالس للعدالة والطعن في قرارات الوالي محصورة في حالات قليلة وإستثنائية وذلك راجع لعدم وجود إستقلالية حقيقية للبلدية، كما أن إتباع مبدأ المصادقة الصريحة من قبل سلطات الوصاية على معظم أعمال السلطات البلدية يجعل الحديث عن سلطة الإلغاء هو من باب النظري فقط⁽²⁾، ضف إلى ذلك أن هذه التقنية لا تتماشى مع الوضع البلدي الجزائري ونظرا لوجود عوامل نفسية وسياسية فإن الإجتهد القضائي لم يسجل إستعمال هذه الوسيلة إلا نادرا⁽³⁾.

5- يلاحظ أن البطلان ينصب على المداولات المشوبة بعيب عدم المشروعية، وهذا يعكس بصورة واضحة نقص الخبرة والكفاءة لدى أغلب أعضاء المجالس الشعبية البلدية⁽⁴⁾، وخاصة غياب رجال القانون ذوي الإختصاص والموارد البشرية الكفاءة⁽⁵⁾ لأن كفاية المجالس البلدية مرتبط بكفاءة عنصرها البشري⁽⁶⁾ والذي يضمن تواجدهم صدور مداولات شرعية تحد من سلطة الوصاية في إستعمال أسلوب الإلغاء وما يؤكد صحة هذا

1- Essaid Taib: La démocratie a l'épreuve de la décentralisation l'exemple de la commune en Algérie, op, cit, p 68.

2- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 143.

3- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 44.

4- دريوش مصطفى: الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 01، 2002، ص 95-98.

- Zahia Moussa : les finances locales, une tentative d'approche, Annales U.R.A.M.A, universite mentouri, Constantine, 1998, p 49.

5- محمد عبدو بودريالة: الإصلاح الضريبي، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 03، 2003، ص 122.

6- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 64.

القول أن مداوات المجالس البلدية التي تكون محل إلغاء من جانب جهات الوصاية بسبب عدم شرعيتها لا تستفيد منها هذه المجالس فتصدر مداوات أخرى تتعرض للإلغاء بسبب نفس العيوب تقريبا.

إن مسؤولية تعرض أغلب مداوات المجالس البلدية للإلغاء لا يتحملها فقط أعضاء هذه المجالس بسبب إفتقارهم للكفاءات العلمية المتخصصة، وإنما تتحملها كذلك جهة الوصاية التي عادة تثبت عدم التزامها بالآجال القانونية، إذ تصدر قرارات الإلغاء خارج المدة المحددة في النص القانوني، وهذا التأخير من شأنه أن يضع مداوات المجالس في نفس العيوب والأخطاء السابقة، فتتكرر بذلك عملية الإلغاء.

الفقرة الثانية: البطلان النسبي:

نصت على البطلان النسبي المادة 60 من قانون البلدية وجاء فيها: " لا يمكن رئيس 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 كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة. يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي.

ويستخلص من نص هذه المادة أنها نصت على إمكانية إبطال المداوات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس يكونون في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية⁽¹⁾، والحكمة في إبطال هذا النوع من المداوات هو المحافظة على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وإبعاد أعضائه عن كل شبهة وحتى يلزمهم بالتداول فقط فيما يحقق

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 291.

المصلحة العامة ويخدم التنمية المحلية وليس التداول من أجل مصالح وأغراض شخصية⁽¹⁾، وهذا ما من شأنه دعم نزاهة التمثيل الشعبي وترسيخ شفافية العمل الإداري⁽²⁾ أما من حيث أداة الإلغاء فتبطل مداوات المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار معلن صادر عن والي الولاية⁽³⁾ وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 60 من قانون البلدية، ويتم ذلك حسب تصوره للأمر وحسب سلطته التقديرية حيث يقدر مدى هذا الإنحراف ليقرر إلغاءها، ولم يحدد المشرع مدة زمنية محددة للوالي كجهة وصاية من أجل ممارسة سلطة إلغاء المداولة إلغاء نسبيا⁽⁴⁾، وهذا يسوقنا لطرح التساؤل التالي:

لماذا سكت المشرع عن تحديد مدة زمنية معينة تلتزم بمقتضاها جهة الوصاية خلال ممارسة سلطة الإلغاء إزاء مداوات المجالس الشعبية البلدية؟

وبذلك ترك المشرع فراغ قانوني من شأنه تدعيم السلطة التقديرية للوالي، وحسب إعتقادنا أن عدم تحديد آجال قانونية لذلك يفرغ النص القانوني من محتواه.

ونظرا للإستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية، وتأكيدا لطابعها اللامركزي، أجاز المشرع بموجب المادة 61 من قانون البلدية للمجلس البلدي ممثلا في رئيسه أن يطعن إداريا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداولاته⁽⁵⁾ وذلك أمام رئيسه الأعلى وهو الوزير المكلف بالداخلية، كما يجوز له أن يطعن قضائيا في هذه القرارات أمام الجهات القضائية المختصة طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وينعقد الإختصاص للفصل في هذه المنازعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفا فيها

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 291-292.

2- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 104.

3- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال البلدية في دول المغرب العربي الجزائر-تونس-المغرب، المقال السابق، ص 18.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 131.

4- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 292.

5- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، المرجع السابق، ص 57.

- باعتبارها مدعى عليها للمحاكم الإدارية وفقا للقانون رقم 98-02⁽¹⁾.
- إنه بالتمتع في نص المادة 60 من قانون البلدية يمكن إستخلاص ما يلي:
- 1- لقد ألزم المشرع جهة الوصاية بتسبيب وتعليل قرارها الذي يثبت بطلان المداولة⁽²⁾، و نثمن فعل المشرع بذلك، لأن هذا التعليل من شأنه إحاطة أعضاء المجلس الشعبي البلدي بسبب إبطال مداولاتهم والتي تتمثل في الحالة المذكورة في المادة 60، كما من شأنها تسهيل ممارسة الرقابة القضائية من قبل الجهات القضائية المختصة، وهذا خلافا لما هو عليه الحال بالنسبة للبطلان المطلق حيث يعاين الوالي البطلان بقرار دون أن يلزمه المشرع بتسبيبه.
- 2- إستوجب النص القانوني على أي عضو منتخب يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية أن يخطر رئيس المجلس الشعبي البلدي بذلك، أما إذا تعلق الأمر بالرئيس فيجب أن يعلن ذلك للمجلس البلدي⁽³⁾.
- 3- من الملاحظ أيضا خلو النص القانوني من تحديد مدة معينة لممارسة سلطة الإلغاء، وهذا خلافا لما كان معمول به في ظل القانون رقم 90-08 والتي نصت المادة 45 منه أنه بإمكان الوالي أن يبادر بإلغاء هذه المداولة خلال مدة شهر إبتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية⁽⁴⁾.
- ويجب التنبيه أن قانون الولاية رقم 12-07 حدد ميعاد قانوني يمكن للوالي أن يثير خلاله بطلان المداولة والمقدرة بخمسة عشر (15) يوما التي تلي إختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي أتخذت خلالها هذه المداولة⁽⁵⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 57 منه.
- و لهذا يثور إشكال بخصوص إلغاء المشرع للمدة القانونية المنصوص عليها في القانون

1- بوجادي عمر: إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، الرسالة السابقة، ص 15.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 292.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع نفسه، ص 292.

4- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 104.

5- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 341.

القديم، وهذا ما من شأنه دفع جهة الوصاية للتعسف في إستعمال السلطة في هذا المجال. 4- إنه بإجراء مقارنة بين نص المادة 45 من قانون البلدية لسنة 1990، مع نص المادة 60 نلاحظ من الوهلة الأولى وجود فارق واضح حيث أن القانون القديم أجاز لكل شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إلغاء المداولات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح في القضية المتداول حولها⁽¹⁾، وذلك خلال شهر من تاريخ تعليق المداولة. وبهذه الصفة تخضع مداولات المجلس الشعبي البلدي لرقابة شعبية إلى جانب الرقابة الإدارية المجسدة في شخص الوالي بإعتباره ممثل السلطة المركزية. إن هذه الضمانة الممنوحة للمواطنين للمطالبة بإلغاء المداولات تعتبر غير واضحة و غير مطبقة على أرض الواقع ومرد ذلك عدة أسباب أهمها أن معظم جلسات المجلس البلدي تكون مغلقة الأمر الذي يؤدي إلى جهل المواطنين بمحتواها، رغم أن قانون البلدية نص صراحة و كرس مبدأ علنية الجلسات وفتحها للجمهور⁽²⁾، بالإضافة إلى نقص إعلام المواطنين نظرا لعدم تلصيق نتائج محضر المداولة وعدم تمكين المواطنين من أخذ نسخة منها، لأنه ثبت عمليا أن البلدية لا تقوم بتعليق نتائج المداولات وبالتالي فإن حق المواطن في الإطلاع عليها يبقى دون جدوى وهذا ما من شأنه أن يعرقل حق المواطنين في ممارسة الرقابة على أعمال منتخبهم وبالتالي عدم اللجوء إلى القضاء⁽³⁾. رغم أن المشرع أسقط هذا الحق في القانون رقم 11-10 نظرا لعدم إستعماله من الناحية العملية وبالتالي ظل هذا النص القانوني جامد ومجرد حبر على ورق، إلا أنه بإعتقادنا

1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 104.
- Zouaimia Rachid, op, cit, p 131.

2- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 68.

- د. فرحاتي عمر: مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، المقال السابق، ص 223.

3- Zahia Moussa: évaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967/1988), op, cit, p 409.

كان لزاما عليه أن يحيط إستعمال هذا النوع من الرقابة أي الرقابة الشعبية بجملة من الضمانات تعزز تطبيقها على أرض الواقع وهذا ما من شأنه ترسيخ العمل الديمقراطي لدى المجتمع.

فكما هو معلوم أن هذا المجلس البلدي تولد نتيجة إنتخابات⁽¹⁾ كان مصدرها الأساسي هو الشعب فكيف لمجلس أخرجه الشعب إلى أرض الواقع يكون خاضعا لرقابة وصائية تمارسها السلطات المركزية وبمنأى عن رقابة شعبية، وكان حري بالمشروع إخضاع مداوات المجلس البلدي لنوعين من الرقابة إحداها إدارية تمارسها جهات الوصاية والثانية شعبية يمارسها الناخبين والساكنين في البلديات.

خاصة وأنه بالرجوع إلى قانون الولاية لسنة 2012 نلاحظ أن المشرع مكن كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية المطالبة بذلك متى توافرت لديه مصلحة وذلك خلال أجل خمسة عشر (15) يوما بعد إصاق المداولة⁽²⁾.

المطلب الثالث

الحلول

يقوم المجلس الشعبي البلدي والهيئة التنفيذية للبلدية بتسيير هذه الأخيرة وذلك بممارسة الإختصاصات والصلاحيات التي خولهما القانون، دون أي مطالبة بتنفيذ هذه الإختصاصات من جانب أي سلطة؛ وبناءا عليه فلهيئة المحلية - ومنها البلدية - كامل السلطة في أداء مهامها دون أي تدخل من السلطة المركزية، وعليه فلها أن تقدر مدى ملاءمة القيام بعمل معين أو عدم القيام به حسب ما تراه من تحقيق المصلحة المحلية⁽³⁾.

ولكن التقرير لها بحق الإمتناع عن القيام ببعض الأعمال وإذا ترك هذا الحق على إطلاقه قد يؤدي إلى أن تتعرض المرافق الجوهرية لخطر إهمال الهيئة اللامركزية أو توائها، ولذلك فإن السلطة المركزية عادة ما تزود بوسائل فعالة وبسلطات إستثنائية تتيح لها

1- Zouaimia Rachid, op, cit, p 129.

2- د. بوضيف عمار: شرح قانون الولاية القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 342.

3- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 30.

التدخل من أجل ضمان حسن سير هذه المرافق وعلى الوجه الذي تراه ضروريا، وهذه السلطات هي سلطة الحلول، والمظهر العملي لتطبيق هذه الفكرة يتمثل في حلول سلطة الوصاية محل البلدية في أداء العمل الذي إمتعت عن أدائه أوالذي أهملت فيه⁽¹⁾.

الفرع الأول

مفهوم الحلول و صور

الفقرة الأولى: مفهومه:

يقصد به قيام الجهة الوصائية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض إلتزاماتها القانونية التي لم تقم بها لقصد أو لعجز أو لإهمال أو لعدم إحترام المشروعية و المصلحة العامة⁽²⁾.

أما إجراء الحلول المكرس في قانون البلدية كمظهر من مظاهر الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي فيقصد به أن تحل سلطة الرقابة محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لتنفيذ بعض الإلتزامات القانونية التي لم يقم بها لتجنب الإهمال والحفاظ على المصلحة العامة المحلية، رغم ما ينطوي عليه هذا الإجراء من خطورة على إستقلالية المجالس البلدية بحيث يحل الوالي محل المجلس لإصدار القرارات نيابة عنه وبذلك يعتبر الحلول إجراء إستثنائي⁽³⁾.

الفقرة الثانية: صور الحلول:

يأخذ الحلول صور متعددة أهمها الإجراء المباشر والحلول عن طريق إرسال مندوب.

أولا: الإجراء المباشر:

بموجب هذا الإجراء تتولى جهة الوصاية أداء العمل الذي إمتعت وتقااست الهيئة المحلية

1- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 105.

- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، المذكرة السابقة، ص 45-46.

2- د. بكر القباني: المرجع السابق، ص 175.

3- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 275.

- بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المذكرة السابقة، ص 96.

في تنفيذه أو أهملت في أدائه، وعلى إعتبار أن هذا الإجراء يعد تدخلا مباشرا في إختصاصات الهيئات المحلية وهذا ما يشكل تهديد صريح لإستقلاليتها لهذا فإن المشرع يحيطه بجملة من القيود للمحافظة على إستقلالية الهيئات اللامركزية⁽¹⁾.

ثانيا: الحلول عن طريق إرسال مندوب خاص:

وهي الصورة الثانية للحلول، وتقتضي حلول جهات الوصاية محل الهيئة اللامركزية من أجل القيام بإدارة مرفق بأكمله بحيث توفد مندوبا خاصا مفوضا من قبلها يتولى إدارة المرفق، ولتحقيق ذلك يوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة. وتعتبر القرارات الصادرة من المندوب كأنها صادرة من الهيئة اللامركزية، حيث تخضع لنفس الشروط والقواعد التي تخضع لها قرارات الهيئات اللامركزية وهي بذلك تخضع لرقابة السلطة الوصائية في الحالات التي ينص المشرع على إخضاعها لها، وتلزم الهيئة اللامركزية بالقرارات التي يصدرها المندوب كما لو كانت صادرة منها. وهنا يثار تساؤل على من تقع مسؤولية الأضرار التي تلحق بالغير من جراء تنفيذ هذه القرارات؟

إن الجواب يكون بالتزام الهيئة اللامركزية بالتعويض على الأضرار التي تلحق بالغير نتيجة تنفيذ هذه القرارات وتحمل الهيئة جميع المصروفات الخاصة بإدارة المرفق، كما يتعين عليها الإمتناع عن إجراء أي تصرف له علاقة بالمرفق المدار بهذه الطريقة⁽²⁾. وكل هذا لأن الحلول يعد كجزاء مترتب على عدم تنفيذ أو إهمال الهيئة اللامركزية في أداء إلتزام قانوني واجب الأداء.

وهناك من ذهب للقول أن المرفق في هذه الحالة يصبح مرفقا قوميا ويصبح بالنتيجة تابعا للسلطة المركزية تبعية مباشرة، ولا يقتصر الأمر على نقل الإختصاص بهذا المرفق فقط. لكن الرأي الراجح أن هذا المرفق يظل مرفق محلي ولا يترتب على إدارته المؤقتة نزع

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 181.

2- د. عادل محمود حلمي: المرجع نفسه، ص 183.

صفة المحلية عنه بأي بشكل من الأشكال، لأن دور سلطة الوصاية لا يكاد يعدو دور الممثل الإجباري، وزيادة على ذلك فإن الهيئة المحلية هي من تقدم معظم الأموال اللازمة لإدارته وهي من تتحمل المسؤولية كاملة عن الأضرار الناجمة عن نشاط هذا المرفق والتي تلحق بالغير، وبالتالي فالحلول الكلي لا يقصد به سوى حسن سير المرافق بإنتظام وإطراد ومواصلة أداء الخدمات⁽¹⁾.

الفرع الثاني

قيود الحلول

لما كان الحل يمثل رقابة خطيرة⁽²⁾ و تهديدا لإستقلالية البلدية، إذا ما أسئى إستخدامه من جانب سلطة الوصاية، فإن المشرع غالبا ما يحيط إستعمال هذا الحق بعدة قيود تفرض على سلطة الوصاية أهمها:

الفقرة الأولى: الحل لا يكون جائزا إلا بمقتضى نص صريح يقره ويبين حالاته:

فلا حلولا إلا بنص⁽³⁾ لأن الحل على غير بقية التدابير يؤدي إلى الإخلال بمبدأ توزيع الإختصاص⁽⁴⁾ وبناء على ذلك فالسلطة المركزية لا تستطيع أن تحل محل الأشخاص اللامركزية في مباشرة إختصاصاتها وإصدار القرارات بشأنها إلا إذا أذن المشرع بذلك. وهذا يعني أن يجيز النص القانوني الحل وفي حالات محددة⁽⁵⁾، وتقرير هذه الضمانة

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 148.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 76.

أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 27.

د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 155.

د. الخلايلة محمد علي: المرجع السابق، ص 117.

3- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 108.

4- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 114.

5- صدوق عمر: المرجع نفسه، ص 31.

هو أمر طبيعي، لأن الأصل هو إستقلالية البلدية في قيامها بالإختصاصات المنوطة بها وأن تقريرحق الحلول لا يكون إلا إستثناء و الإستثناء لا يتقرر إلا بنص ولا يمارس إلا في حدود ذلك النص ويجب ألا يتوسع فيه على حساب الأصل⁽¹⁾.

الفقرة الثانية: الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت البلدية ملزمة قانونا بالتصرف:

فلا يجوز لسلطة الوصاية الحلول محل البلدية إلا إذا كانت هذه الأخيرة ملزمة قانونا بالقيام بعمل معين أو تصرف⁽²⁾ ومن ثم يمثل إمتناعها عن القيام به عمل غير مشروع لمخالفتها حكم القانون، فعدم مشروعية تصرف البلدية يكمن في إمتناعها عن القيام بعمل أوجب القانون القيام به و إتخاذه، و بهذا تكون البلدية قامت بعمل سلبي يتمثل في الإمتناع عن القيام بعمل⁽³⁾.

كما أن الحلول لا يكون جائزا إلا بشأن يدخل في نطاق السلطة المقيدة للبلدية، وبمفهوم المخالفة لا يجوز اللجوء إلى هذا الإجراء إذا كان العمل الذي إمتنعت البلدية عن ممارسته يدخل في نطاق سلطتها التقديرية، وإمتنعت عن إجرائه تقديرا لملاءمات العمل الإداري⁽⁴⁾، وفي هذه الحالة لا يجوز لسلطة الوصاية الحلول محلها في إتخاذ القرار⁽⁵⁾.

الفقرة الثالثة: إخطار البلدية بضرورة القيام بالتصرف أو إتخاذ القرار:

فلا بد من توفر هذا الشرط وإفصاح البلدية عن إرادتها بالإمتناع عن القيام بالعمل الذي أوجب القانون القيام به، وبناءا عليه فلا يمكن السكوت عن تقاعس وإهمال هذه الأخيرة

-
- 1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 227.
 - 2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 76.
 - مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 275.
 - د. جعفر أنس قاسم: المرجع السابق، ص 80.
 - صدوق عمر: المرجع السابق، ص 108.
 - 3- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 251.
 - 4- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 156.
 - 5- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع نفسه، ص 227.

عن القيام بالأعمال المنوطة بها قانونا نظرا لما ينطوي عليه من أهمية في حياة سكان هذه البلدية⁽¹⁾.

الفقرة الرابعة: ضرورة الإنذار من جانب سلطة الوصاية قبل القيام بالحلول:

وهذا الإنذار يعتبر شرط إجرائي ضروري لإعمال الرقابة⁽²⁾، كما يعتبر شرط ضروري للمحافظة على إستقلالية البلدية، وبمقتضى هذا القيد فإنه لا يجوز لجهات الوصاية أن تحل محل البلدية إذا ما رفضت أو إمتنعت عن أداء عمل ما إلا بعد التثبت من ذلك بتوجيه دعوى إليها لأدائه⁽³⁾، والإنذار قد يكون صريحا أو ضمنيا، فإذا رفضت البلدية الإستجابة له أو إلتزمت الصمت بعد توجيه الإنذار إليها طيلة المدة المحددة في الإنذار أو لمدة زمنية طويلة، فهذا يعد قرينة على إمتناع البلدية⁽⁴⁾، ويدل على أنها رضيت بإجراء الحلول والمساس بإستقلالها، ويمكن حينها الحلول محلها وتحمل لوحدها المسؤولية عن الأضرار الناتجة عن عملية الحلول⁽⁵⁾.

ويجب التمييز بين إمتناع وتقاعس الهيئة اللامركزية وبين عدم رضا أو موافقة سلطة الوصاية على العمل أو التصرف الصادر عن الهيئة المحلية - البلدية -، لأن هذه السلطة

1- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 251-252.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 77.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 62.

- د. جعفر أنس قاسم: المرجع السابق، ص 80.

- صدوق عمر: المرجع السابق، ص 108.

- د. بكر القباني: المرجع السابق، ص 179-180.

3- مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 144-145.

- د. علي خطار شنطاوي: المرجع نفسه، ص 252.

- د. هاني علي الطهراوي: المرجع السابق، ص 156.

4- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 182.

5- مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة نفسها، ص 275.

لا تملك إستعمال وسيلة الحلول في الحالة الثانية وليس لها إلا إستعمال ما يقرره المشرع من وسائل ملاءمة لتدخلها في هذه الحالة كالإيقاف والإلغاء⁽¹⁾.

ونخلص من خلال عرض هذه الشروط إلى نتيجة مفادها أنه نظرا لخطورة إجراء الحلول ومساسه بفكرة وفلسفة اللامركزية الإقليمية وجوهرها، يستوجب على قوانين الإدارة المحلية أن تحدد وعلى سبيل الحصر الحالات التي يمكن لجهات الوصاية اللجوء إلى سلطة الحلول محل الهيئات المحلية، فهي حالات إستثنائية بحتة، فالنص القانوني هو الذي يوجد ويخلق هذه السلطة وهو الذي ينظمها ويحدد شروط إستعمالها⁽²⁾.

الفرع الثالث

الحلول في قانون البلدية

نظرا لخطورة وصاية الحلول على إستقلالية البلدية، فقد تم إعتمادها قانونا وفي وضعيات ومجالات محددة على سبيل الحصر، وهذه المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها، وبالرجوع إلى الفصل الثالث من الباب الأول من قانون البلدية، نجد أن المشرع قد عنون هذا الفصل ب: "سلطة حلول الوالي"، وتتجلى في:

الفقرة الأولى: الحلول الإداري:

والذي تم إقراره بموجب المواد 100-101-102-142 من قانون البلدية، حيث تعالج كل مادة من المواد السالفة الذكر صورة من صور الحلول الإداري، فقد جاء في المادة 100 من قانون البلدية مايلي: " يمكن الوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية."

لن نتكلم على هذا الحلول لأنه يدخل في إطار السلطة الرئاسية للوالي حيث أن إختصاص

1- د. عادل محمود حلمي: المرجع السابق، ص 182.

2- د. علي خطار شنطاوي: المرجع السابق، ص 252.

المحافظة على النظام العام من الصلاحيات التي يمارسها رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلاً للدولة، إذ يعهد إليه بإتخاذ كل الإجراءات اللازمة للمحافظة على الأمن العام والسكينة العمومية والصحة العامة، وهو في هذه الحالة يخضع للسلطة الرئاسية للوالي⁽¹⁾. ففي ميدان الضبط الإداري فيمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية ويتخذ كل الإجراءات الخاصة للمحافظة على أمن الأشخاص و الممتلكات وعلى السكينة العمومية، عندما يهدد النظام العام بجميع بلديات الولاية أو بعضها، وفي حالة عدم قيام البلدية بذلك.

أما بالنسبة للمادة 101 فتوضح سلطة الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وذلك في حالة تقاعس ورفض هذا الأخير لإتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملمزم بإتخاذها قانونا وهي من الصلاحيات التي يمارسها بصفته ممثلاً للدولة⁽²⁾، وذلك بعد إنقضاء مدة الإنذار الموجبة من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني⁽³⁾، ولقد جاء في نص المادة ما يلي: " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الأجال المحددة بموجب الإعدار".

ويمكن إبداء الملاحظات التالية بخصوص هذه المادة:

1- أنها مكنت الوالي من الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام ببعض إختصاصاته التي تمليها عليه أحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها وذلك في حال إمتناعه عن القيام بها وبعد إعداره، وجاءت عامة وشاملة ولم تحدد حصرا حالات التدخل.

1- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 275.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال السابق، ص 115.

- أ. بوعمران عادل: المرجع السابق، ص 115.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 133.

2- Marie-Christine Rouault, op, cit, p 40.

3- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 240.

- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، المقال نفسه، ص 116.

2- يلاحظ أن نص هذه المادة إستعملت عبارة: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي" وهذا خلافا لما كان منصوص عليه في القانون رقم 90-08 بموجب المادة 83 منه والتي إستعملت عبارات الرفض والإهمال، وتجدر الإشارة أن نص المادة 101 كانت محل تعديل بعد ملاحظات وإقتراحات اللجنة القانونية والإدارية والحريات عن مشروع القانون المتعلق بالبلدية والتي بررت ذلك بإستبدال عبارة "يرفض أو يهمل عملا من الأعمال الموكلة له" بعبارة "يمتنع عن إتخاذ القرارات الموكلة له"، لأن مصطلح "يرفض" يترك إنطباع بأن رئيس المجلس الشعبي البلدي مقيد بما تمليه عليه الوصاية وهذا خلافا لمصطلح "يمتنع" الذي يدل على الحرية في إتخاذ القرارات في حدود الصلاحيات والإختصاصات القانونية⁽¹⁾.

3- نلاحظ أن نص هذه المادة ذكرت كل الشروط الخاصة بالحلول:

- الإختصاصات والصلاحيات منصوص عليها قانونا وهي ملزمة لرئيس المجلس الشعبي البلدي بمقتضى القوانين والتنظيمات⁽²⁾.
- ضرورة إنذار رئيس البلدية⁽³⁾ مع تحديد آجال قانونية بموجبه.
- إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ هذه القرارات اللازمة.

4- نلاحظ أن نص هذه المادة إستعملت لفظ " يمكن " وكان جدير بالمشرع ألا يستعمل هذا اللفظ لأنه متى ثبت إمتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بأداء الإختصاصات والصلاحيات المنوطة به والمقررة بمقتضى القوانين والتنظيمات الجاري العمل بها تعين على الوالي حينها الحلول فورا محله للقيام بهذه الأعمال، ويكون حلوته على وجه الإلزام وليس الإختيار لأن الأمر يتعلق بمرفق عام لا بد من المحافظة على دوام سيرورته بإننتظام وإطراد.

1- أنظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الرابعة رقم 205، 2011، ص 48.

2- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 76.

- مزياني فريدة : المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، الرسالة السابقة، ص 275.

3- د. جعفر أنس قاسم: المرجع السابق، ص 80.

5- من الملاحظ أن نص هذه المادة ذكرت سلطة الحلول المقترنة بإمتناع رئيس البلدية عن أداء إختصاصاته، وإنه بتدقيق الملاحظة يبرز تساعل من الوهلة الأولى مفاده متى نكون بصدد سلطة الحلول إذا ما تعلق الأمر بصلاحيات رئيس المجلس البلدي؟ فكما هو معلوم أن سلطة الحلول هي رقابة إستثنائية وشكل من أشكال الرقابة الوصائية، وعلى إعتبار أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس جملة من الإختصاصات بصفته ممثلا للبلدية⁽¹⁾، وفي مثل هذه الحالة تقوم جهة الوصاية ممثلة في الوالي بممارسة سلطة الحلول على أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي، وأحيانا يمارس صلاحيات بصفته ممثلا للدولة⁽²⁾ وحينها يخضع للرقابة الرئاسية للوالي⁽³⁾، وصعوبة التمييز بين أعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للبلدية وأعماله بصفته ممثلا للدولة⁽⁴⁾ ينجم عنها خلط بين سلطة الحلول والرقابة أو السلطة الرئاسية وبالتالي الخلط في إستعمال هذه السلطات. وبموجب المادة 102 خولت للوالي ممارسة سلطة الحلول في حالة عدم التصويت على الميزانية بسبب حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي، فيتدخل الوالي حينها ويضمن المصادقة عليها وتنفيذها. إذ يقوم بإستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، ولا تعقد هذه الدورة إلا بعد إنقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 من قانون البلدية، وفي حالة ما إذا إنتهت هذه الدورة دون أن يتم المصادقة على الميزانية، فيتدخل الوالي حينها لضبطها نهائيا⁽⁵⁾.

1- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 162-163.

- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري و تطبيقاته في الجزائر، المرجع السابق، ص 138.

2- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 213.

- Abid Lakhder, op, cit, p 62.

3- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، المرجع السابق، ص 78.

4- دريوش مصطفى: الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، المقال السابق، ص 93.

5- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المقال السابق، ص 172.

وبمقتضى المادة 142 فتشير إلى سلطة الوالي في الإيداع التلقائي للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في أرشيف البلدية⁽¹⁾، والتي لم يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل المحافظة عليها من التلف، والوثائق المقصودة هنا هي سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبة.

الفقرة الثانية: الحلول المالي:

بالإضافة إلى ما سبق نجد أن المواد 183-184-186 من قانون البلدية تخول للوالي سلطة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي وتتمثل هذه الحالات في:

- 1- إعادة التوازن للميزانية طبقا للمادة 183.
 - 2- تسجيل نفقات إجبارية في الميزانية طبقا للفقرة الثالثة من المادة 183.
 - 3- إمتصاص العجز من ميزانية البلدية طبقا للمادة 184.
 - 4- المصادقة على الميزانية طبقا للمادة 186.
- نلاحظ أن كل هذه الحالات متعلقة بالميزانية، وبناء على ذلك إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فيما بين الإيرادات والنفقات، يعيدها الوالي إلى المجلس خلال الخمسة عشر يوما التي تلي إستلامها مرفقة بملاحظاته، وذلك من أجل إعادة مناقشتها وضبطها، وفي حالة عدم توازنها للمرة الثانية يحل الوالي محله ويضبطها تلقائيا، وسلطة الحلول في مثل هذه الحالة هي منطقية ومقبولة لأنه من أهم المبادئ التي تركز عليها الميزانية هو مبدأ التوازن⁽²⁾، لكن يؤخذ عليها من جانب آخر أنها تؤدي حتما إلى قيام الوالي بعمل المجلس الشعبي البلدي التداولي.

أما الحالة الثانية فهي تتعلق بالنفقات الإجبارية إذ يحق للوالي الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ليقوم بتسجيل وتنفيذ النفقات الإجبارية إذا لم يصوت عليها المجلس البلدي، وإن كانت هذه الحالة هي الأخرى مقبولة لكن القول بهذا يدل على إنعدام عنصر الخبرة

1- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المرجع السابق، ص 241.

2- زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، الرسالة السابقة، ص 88-89.

والكفاءة لدى أعضاء المجلس لدرجة عدم إمكانية الموازنة بين إمكانات البلدية المادية المدرجة في ميزانيتها وبين متطلبات مواطني الإقليم. وبخصوص الحالة الثالثة التي نتناول وجود عجز في الميزانية أثناء تنفيذها، فيجب على المجلس البلدي أن يتدخل بإتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل إمتصاص هذا العجز وإعادة توازن الميزانية الإضافية، وفي حالة عدم قيامه بالإجراءات التصحيحية الضرورية، يحل الوالي محله لإتخاذ التدابير القانونية لإمتصاص العجز في مدى سنتين ماليتين أو أكثر. والملاحظ أن المشرع هنا لم يبين ما المقصود بالعجز هل هو بسبب تقدير خاطئ للإيرادات مقارنة بالنفقات المتوقعة، أم هو نتيجة ظهور نفقات طارئة، خاصة وأنه في الحالة الثانية يعتبر إعتناق فكرة الحلول مجرد مبرر لإبقاء التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية⁽¹⁾، وبذلك ترك المشرع المجال واسع للسلطة التقديرية لجهات الوصاية، مع العلم أن إحتمال ظهور نفقات طارئة بسبب توسيع صلاحيات البلدية مثلا لا يستقيم لأن المشرع الجزائري نص مؤخرا أن أي صلاحيات جديدة يعهد بها للبلدية يجب أن توفر لها الموارد المالية الضرورية على غرار المشرع الفرنسي الذي نص في الإصلاح الدستوري في 2003 أن ظهور أي صلاحيات جديدة للجماعات المحلية يكون مصحوب بتخصيص موارد مساوية لممارستها، لأن أهمية إختصاصات البلدية تسير جنبا إلى جنب مع الحاجة إلى الموارد المالية⁽²⁾، هذا خاصة وأن ظاهرة وجود عجز في ميزانيات البلديات أضحت ظاهرة وطنية فأغلب بلديات الوطن عاجزة على توفير الإيرادات اللازمة لتغطية نفقاتها ولذا تلجأ للديون⁽³⁾ وهذا ما يجعل الحديث عن النظام

- 1- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، المذكرة السابقة، ص 145.
- 2- Marie Christine Rouault, op, cit, p 42.
- Martine Lombard, op, cit, p 89.
- 3- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، المقال السابق، ص 74.
- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 30.
- Ahmed Mahiou: les collectivités locales en Algérie, op, cit, p 286-287.
- Zouaimia Rachid, op, cit, 134.

الإداري اللامركزي يبقى معلق على مدى إستقلالية البلديات ماليا⁽¹⁾. وهناك حالة أخرى للحلول نصت عليها المادة 203 تتعلق بالنفقات اللازمة، فإذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار حوالة لتغطية نفقة إجبارية، يتخذ الوالي قرار يحل محل حوالة أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي. مما سبق ذكره نستنتج أن سلطة الحلول مقتصرة على الوالي⁽²⁾ فقط دون رئيس الدائرة وهذا ما نصت عليه المواد السابقة الذكر، كما نلاحظ أن القانون رقم 11-10 أعاد ذكر نفس الحالات والأساليب الواردة في القانون رقم 90-08⁽³⁾، حيث إحتفظ الوالي بسلطة الحلول إذا ما تعلق الأمر بالنظام العام أو بالميزانية. و على العموم فسلطة حلول الوالي محددة في مجال الميزانية فيما يتعلق بأعمال المجالس البلدية، و بتنفيذ القوانين و التنظيمات و مجال النظام العام فيما يتعلق بأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي. ونلاحظ أن سلطة الحلول وإن كانت رقابة إستثنائية من الناحية النظرية، فبإعتقادنا تبقى كذلك حتى في الجانب العملي، فلا يتم اللجوء إليها إلا نادرا، وتفسير ذلك أن إستعمال تقنيات رقابة التصديق والإلغاء، إضافة إلى إزدواجية مهام رئيس البلدية وما يترتب عليها من تلقي تعليمات من أجل التنفيذ، كل هذه الأساليب كفيلة بتوجيه العمل والقرار البلدي دون الحاجة للتدخل وإبرازها بطريقة مباشرة فتغني عن اللجوء لإستعمال سلطة الحلول.

1- Ben Aissa Said: l'aide de l'état au collectivités locales, op, cit, p 79.

- Lahcen Seriak, op, cit, p 65.

- Zouaimia Rachid, op, cit, p 134.

- دريوش مصطفى: الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، المقال السابق، ص 94.

2- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، المقال السابق، ص 172.

3- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المقال السابق، ص 27.

جدول توضيحي لرقابة التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي

القانون رقم 10-11	القانون رقم 08-90	التصديق
56، 57، 58.	41، 42، 43، المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.	المواد
- الميزانيات و الحسابات. - قبول الهبات والوصايا الأجنبية. - إتفاقيات التوأمة. - التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.	المداولات التي تتناول المواضيع التالية: - الميزانيات و الحسابات. - إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية.	موضوع الوصاية
الوالي.	الوالي.	الجهة المختصة
- 21 يوما بالنسبة للتصديق الضمني. - 30 يوما بالنسبة للتصديق الصريح.	- 15 يوما بالنسبة للتصديق الضمني. - 30 يوما بالنسبة للتصديق الصريح.	الآجال القانونية
مراقبة شرعية المداولات.	مراقبة شرعية هذه المداولات.	تسبب الرقابة
- بالنسبة للتصديق الصريح: لا يمكن تطبيق هذه المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة عليها، مع مراعاة مدة التصديق 30 يوما وإلا نفذت بموجب التصديق الضمني. - بالنسبة للتصديق الضمني، تكون المداولات قابلة للتنفيذ بعد 21 يوما.	- بالنسبة للتصديق الصريح: لا يمكن تطبيق هذه المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة عليها، مع مراعاة مدة التصديق 30 يوما وإلا نفذت بموجب التصديق الضمني. - بالنسبة للتصديق الضمني، تكون هذه الأعمال قابلة للتنفيذ بمرور 15 يوما.	نتيجة الرقابة

جدول توضيحي لرقابة الإلغاء على أعمال المجلس الشعبي البلدي

القانون رقم 10-11	القانون رقم 08-90	الإلغاء
59، 60.	44، 45.	المواد
<ul style="list-style-type: none"> - المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات. - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها. - غير المحررة باللغة العربية. - المصلحة الشخصية. 	<ul style="list-style-type: none"> - مداوالات م.ش.ب التي تتناول موضوعا خارجا عن إختصاصاته - المداوالات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2،3،9 وللقوانين والتنظيمات. - المداوالات التي تجرى خارج الإجتماعات الشرعية للم.ش.ب. - المصلحة الشخصية. 	موضوع الوصاية
الوالي.	الوالي.	الجهة المختصة
/	30 يوما.	الآجال القانونية
قرار فقط بالنسبة للإلغاء المطلق، و قرار معطل بالنسبة للإلغاء النسبي.	قرار معطل.	الوسيلة القانونية
<ul style="list-style-type: none"> - بالنسبة للإلغاء بحكم القانون، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار. - بالنسبة للإلغاء النسبي، يمكن إلغاء هذه المداوالات من طرف الوالي فقط. 	<ul style="list-style-type: none"> - بالنسبة للإلغاء بحكم القانون، يصرح الوالي بموجب قرار معطل بطلان المداولة. - بالنسبة للإلغاء النسبي، يمكن إلغاء هذه المداوالات من طرف الوالي خلال شهر من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، كما يمكن لكل من له مصلحة الطعن القضائي في المداولة. 	نتيجة الرقابة

جدول توضيحي لرقابة الحلول على أعمال المجلس الشعبي البلدي

القانون رقم 10-11	القانون رقم 08-90	الحلول
100، 101، 102، 142، 183، 184، 186.	81، 82، 83، 154، 155.	المواد
- إهمال السلطات البلدية إتخاذ الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام. - التقاعس في إتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين و التنظيمات. - رفض التصويت على الميزانية بشكل متوازن. - رفض تسجيل النفقات الإجبارية.	- إهمال السلطات البلدية إتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن والسلامة العموميين. - رفض تسجيل نفقة إجبارية. - رفض التصويت على ميزانية متوازنة.	موضوع الوصاية
الوالي.	الوالي.	الجهة المختصة
- المحافظة على النظام العام والمصالح المحلية. - إحترام المبادئ المتعلقة بالميزانية والمالية المحلية.	- المحافظة على النظام العام والمصالح المحلية. - إحترام المبادئ المتعلقة بالميزانية والمالية المحلية.	تسبب الرقابة
- حلول الوالي محل السلطات البلدية للقيام بالأعمال المطلوبة.	- حلول الوالي محل السلطات البلدية للقيام بالأعمال المطلوبة.	نتيجة الرقابة

خلاصة الفصل الثاني:

إن المتمعن في نصوص قانون البلدية المتعلقة بالرقابة الإدارية المبسطة على البلدية كوحدة محلية، يستنتج من الوهلة الأولى أن المشرع الجزائري بقي وفيما للنموذج القديم المعمول به في ظل القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية، مع تسجيل بعض الفروق الطفيفة. فبالنسبة للرقابة على الأشخاص فحصرها المشرع في إجراء التوقيف، و الذي يكون سببه تعرض المنتخب لمتابعة قضائية و حدد المشرع أسباب هذه المتابعة هذا خلافا لما كان معمول به سابقا، و تتمثل في جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية تحول دون ممارسة مهامه النيابية، إضافة إلى إجراء الإقصاء و الذي يعود سببه إلى إدانة العضو المنتخب بحكم جزائي وفقا لقانون الإجراءات الجزائية، زيادة على الإقالة و التي حدد سببها في تغيب العضو المنتخب و بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، مسقطا بذلك حالات عدم القابلية للإنتخاب و حالات التنافي و التي تضيف فراغ على النص القانوني. و فيما يتعلق بهذه العقوبات الفردية المسلطة على أعضاء المجلس البلدي فقد أسند قانون البلدية سلطة إصدارها للوالي .

و بخصوص رئيس المجلس الشعبي البلدي، فزيادة على التوقيف و الإقصاء و الإقالة أضافت المادة 75 من قانون البلدية أنه يعتبر في حالة تخل عن المنصب الغياب غير المبرر له لأكثر من شهر، في حين أنه تم إلغاء إجراء سحب الثقة منه نظرا لخطورة هذا الإجراء و ما ينجر عنه من إنسدادات و إختلالات تعيق السير الحسن للمجلس البلدي. أما بالنسبة للرقابة على المجلس فقد أسند المشرع سلطة إصدار مرسوم الحل إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، كما ضبط إجراءاته حيث يقوم الوالي المختص بإعداد تقرير يرفعه إلى الوزير المكلف بالداخلية ليقوم هذا الأخير بدوره بإعداد تقرير يوضح فيه السبب الموجب للحل و يحيله الى رئيس الجمهورية، و يترتب على إجراء الحل سحب

صفة العضوية من جميع أعضاء المجلس و التحضير لإجراء إنتخابات جزئية لتجديد المجلس المحل مع ضرورة تعويضه بمتصرف و مساعدين يعينهم الوالي لتسيير البلدية. أما بالنسبة للرقابة التي تنصب على الأعمال فتتمثل في رقابة التصديق و الإلغاء والحلول، و التي عقد قانون البلدية الإختصاص في ممارستها الى جهة الوصاية ممثلة في الوالي المختص، و بالمقابل منح جهاز البلدية ضمانات أساسية تتمثل في حق رفع طعن إداري أو قضائي لمخالفة قرارات سلطة الوصاية أمام الجهات المختصة.

الخاتمة

تعد الرقابة الإدارية من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية عن غيرها من التنظيمات الأخرى.

وإذا كان المشرع الجزائري قد إعترف بإستقلالية البلدية، غير أن هذه الإستقلالية غير مطلقة إذ تشوبها الرقابة الإدارية، وهي تلك الرقابة التي تقوم بها جهات الوصاية على البلدية، وفقا للحدود التي رسمها القانون، وذلك من أجل ضمان إحترام مبدأ المشروعية والمحافظة على وحدة الدولة إداريا وسياسيا.

من خلال هذا التعريف، يمكننا تحديد بعض أهداف الرقابة الإدارية والمتمثلة أساسا في:

1- التوفيق بين إستقلال البلدية من جهة، والإعتبرات الخاصة بعدم تحويل هذا الإستقلال إلى فوضى من شأنها تفكيك الدولة.

2- ضمان إحترام مبدأ المشروعية وتكريس دولة القانون.

3- التأكد من مدى مطابقة أعمال وتصرفات المجالس البلدية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ويشتبه الأمر على العديد في إستخدام مصطلح الرقابة الإدارية وما شابهها من مفاهيم أخرى، وقد ميز الفقه بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية على نحو أعتبرت فيه الوصاية المدنية إنما تم إقرارها في القانون الخاص لناقصي الأهلية خلافا لما هو عليه الحال في الرقابة الإدارية فكما هو معلوم أن البلدية تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الدولة؛ كما ميزت الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية، إذ تعتبر الأولى عنصر من عناصر النظام اللامركزي أما الثانية فهي من عناصر النظام المركزي؛ كما تتميز الرقابة الإدارية على رقابة الإشراف الإداري، حيث أن هذا الأخير يتقرر لسلطة عليا بغير نص

قانوني بمقتضى ما لها من حقوق تمارسها إستنادا إلى مسؤوليتها على حسن سير المرافق العامة، كما أن الإجراءات الممارسة في الإشراف غير ملزمة إذ تعد توجيهات و نصائح؛ ووفق الآراء الفقهية تتميز الرقابة الإدارية كذلك عن الرقابة القضائية من حيث الجهة القائمة بها إذ تتولى هذه الأخيرة محاكم مختصة، كما يتم تحريكها بواسطة رفع دعاوى إدارية.

وعلى إعتبار أن الرقابة الإدارية هي رقابة إستثنائية، فلا يجوز ممارستها إلا إستنادا إلى نصوص قانونية صريحة التي تحدد أساليب ووسائل ممارستها والجهات المختصة بذلك. كأصل عام تعتبر السلطة المركزية هي جهة الوصاية الإدارية بما لها من سلطة تنظيمية، وتتمثل أهم هذه السلطات في رئيس الجمهورية الذي يتجلى دوره في ذلك من خلال إختصاصه بتعيين الولاة وعزلهم وما يترتب على ذلك من تهديد صريح لإستقلالية البلدية على إعتبار أن الوالي يمثل سلطة وصاية على البلدية، زيادة على إختصاصه بحل المجالس الشعبية البلدية بموجب ما تخوله له نصوص قانون البلدية؛ إضافة إلى رئيس الجمهورية يعتبر الوزير الأول من جهات الوصاية الإدارية ويظهر ذلك جليا من خلال سلطته التنظيمية بإتخاذ مراسيم تنفيذية ذات صلة بالبلدية تبين كيفية تطبيق بعض المواد من نصوص قانون البلدية التي تحيل إلى التنظيم، أو من خلال سهره على تنفيذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالإدارة المحلية؛ كما يعتبر الوزراء من جهتهم من بين أهم جهات الوصاية الإدارية، و أبرز مثال على ذلك إختصاص الوزير المكلف بالداخلية برفع تقرير إلى رئيس الجمهورية من أجل حل المجالس الشعبية البلدية وتجديدها وهذا ما توجهه نصوص قانون البلدية، فنلاحظ هنا الدور الذي يلعبه الوزير المكلف بالداخلية في صدور مرسوم الحل. كما يمكن ممارسة الرقابة الإدارية من طرف ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، والتي تتمثل خصوصا في الوالي الذي يضطلع بهذه المهمة بصفته ممثلا للدولة، إذ يختص برقابة أعمال المجالس البلدية وفق النصوص القانونية؛ كما يختص بذلك أيضا رئيس الدائرة الذي يمارس الرقابة الإدارية على بعض مداورات المجالس البلدية تحت السلطة الرئاسية للوالي.

هذا وتختلف الرقابة الإدارية من حيث درجة ممارستها، مخففة أو قاسية من نظام إلى آخر، وقد صنف الفقه أنظمة الرقابة في ثلاث نماذج أساسية هي على التوالي: النظام الإنجليزي الذي إتسم بفرض رقابة بسيطة ومخففة على الجماعات المحلية، والنظام الفرنسي الذي مر بمرحلتين الأولى هي مرحلة الرقابة المشددة والصارمة على البلديات،

ليعدل المشرع الفرنسي عن موقفه هذا بموجب قانون 02 مارس 1982 أين ألغى نظام الرقابة الإدارية على البلديات واستعاض عنها برقابة قضائية تمارسها جهات القضاء الإداري المختص؛ إضافة إلى النموذج اليوغسلافي الذي تميز بتحقيق الرقابة على البلديات واعتمد أسلوب التنسيق أكثر من أسلوب الرقابة، وقد حذى المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في الرقابة على البلدية ونستشف ذلك منذ صدور أول قانون للبلدية.

فبعد دراسة موضوع الرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر في ظل القانون رقم 10-11، أصبحنا ندرك بعد ذلك أن إستقلالية البلدية بقيت مجرد تصور نظري وضعه المشرع، وظل شعار ترده السلطة المركزية في ظل وجود رقابة خانقة مسلطة عليها، وهذا ما يفسر سبب الإختلالات والفشل الدائم لكل الإصلاحات التي طالت جهاز البلدية، حيث وجدت جهات الوصاية في الرقابة الإدارية الأداة المناسبة للتحكم في البلدية، وفرض سيطرتها عليها، ويتضح ذلك من خلال التباين بين النصوص القانونية التي تولي البلدية أهمية بالغة على إعتبار أنها مشروع مجتمع ديمقراطي أساسه الإستقلال وبين ممارسات الواقع العملي التي تجعل من البلدية مجرد إمتداد للسلطة المركزية من خلال تشديد الرقابة الإدارية عليها، ومن خلال دراستنا لمضامين هذه الرقابة وفق القانون الجديد يمكننا تسجيل الملاحظات التالية:

بالقراءة المتأنية لنصوص قانون البلدية رقم 10-11 نسجل عدم وجود إختلاف جوهري كبير بين هذا القانون و القانون رقم 90-08 في مجال الرقابة الإدارية، بل توصلنا في هذه الدراسة أن وسائل الرقابة على مستوى القانون الجديد عرفت توسعا كبيرا للسلطة المركزية على حساب البلدية ويظهر ذلك جليا من خلال:

- 1- غياب الضمانات الكافية التي تصب في صالح المنتخب البلدي فيما يخص العقوبات الفردية المسلطة عليه، حيث عقد القانون الإختصاص لممارستها للوالي دون أن يلزمه بتسبيب قراره أو إستشارة المجلس البلدي كما هو الحال في عقوبة التوقيف مثلا.
- 2- إذا كان المشرع قد ألغى إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكنه بالمقابل وسع في الحالات التي توجب حل المجلس البلدي والتي يترتب على وقوعها

- سحب صفة العضوية من الأعضاء بصفة آلية بما في ذلك الرئيس.
- 3- فيما يتعلق بالعقوبات الجماعية والتي تتلخص في رقابة الحل الذي يعد أخطر مظاهر الرقابة، فمن خلال معالجة النصوص القانونية لم نقف على دوافع وأسباب جدية لممارسة هذه الرقابة في بعض الحالات كحالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما من شأنه فتح المجال أمام التجاوزات والخرق الصارخ لأحكام القانون بتوسيع قائمة الحالات التي توجب حل المجلس الشعبي البلدي، كما سجلنا تعديل في الجهة التي تخلف المجلس المنحل، حيث أن الشيء غير المنتظر أن ينص القانون على أن يتولى تسيير البلدية متصرف ومساعدين بدل المجلس المؤقت المنصوص عليه في القانون رقم 90-08، وهذا يشكل مساساً بمبدأ الانتخاب.
- 4- توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهات الوصاية، حيث أضاف حالات أخرى تخضع للمصادقة كقبول الهبات والوصايا وإتفاقيات التوأمة... إلخ، وهذا ما يهدم قيمة القرار البلدي والعمل المحلي.
- 5- تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق على المداولات من 15 إلى 21 يوماً، وهي مدة طويلة تؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية.
- 6- عدم إلزام جهة الوصاية بتسبيب قراراتها القاضية بإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي إستناداً للحالات المذكورة في المادة 59، وحتى عند إلزامها بتعليل قراراتها في حالات البطلان النسبي نسجل أن تقرير هذا البطلان يتم حسب تصور الوالي للأمر إذ يعود له الإختصاص في تقدير مدى الإنحراف لتقرير الإلغاء.
- 7- أما فيما يخص رقابة الحل فلاحظ إتساع أكثر لهذه الرقابة إذ تمارس الوصاية رقابة واسعة على الميزانية سواء في مرحلة الإعداد أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز والتي من خلالها تخضع جميع وثائق الميزانية لسلطة الوصاية التي تستطيع فرض تسجيل النفقات الإجبارية.
- لذلك يمكن القول أننا لاحظنا من خلال هذه الدراسة أن مختلف الإصلاحات والتعديلات التي مست قانون البلدية لم تنعكس على مجال الرقابة إلا في بعض الحالات الجزئية،

فلم يعدل هذا القانون نمط الرقابة المفروضة على البلدية بجعلها تتكيف مع المستجدات بدل من الإستمرار في إتباع الأساليب السابقة الموروثة عن النظام الفرنسي، وهذا ما يفسر سبب الإختلالات التي تعاني منها البلدية وعدم فعالية دورها على المستوى المحلي، فرغم صدور قانون جديد إلا أنه بقي يحمل في طياته أفكار القانون القديم، وإذا كنا لا نعيب على قانون البلدية لسنة 1990 بالنقائص بالنظر للظروف التي صدر فيها فأقل ما يقال عنه أنه كان مجرد عمل تشريعي لمواجهة الأزمة التي مرت بها البلاد و كان يصنف ضمن الإصلاحات العشوائية، غير أن قانون البلدية رقم 10-11 صدر في ظل جملة الإصلاحات التي تعرفها الجزائر و إن كان يرسم معالم بلدية متطورة إلا أنه يصطدم بجملة من العراقيل و لعل أهمها فرض رقابة شديدة والتي تعكس تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية تبنتها النصوص القانونية ووسعها الواقع العملي.

وبناء عليه حتى نضمن بلدية بإطار هيكلي وبشري فعال مواكبة للتطورات، ومساهمة في إرساء مبادئ الديمقراطية والتنمية يجب أولاً إصلاح حال البلدية والذي يمر أساساً بتخفيف الرقابة المسلطة عليها وفي هذا الشأن توصي الدراسة بالإقتراحات التالية:

1- ضرورة إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم علاقة السلطة المركزية الوصية بالبلدية، وإرسائها على أسس وقواعد جديدة تواكب تطور جهاز البلدية وتضمن إستقلالها من أجل الوصول إلى حكم راشد يحقق التنمية المحلية على كل المستويات.

2- تخفيف مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية و خاصة تلك الممارسة على الأعمال أو الهيئة، و ذلك من خلال تقليص الموضوعات التي تخضع لتصديق جهات الوصاية بحيث تكون هذه المصادقة الإستثناء وليس الأصل، و تقليص الحالات التي توجب حل المجلس البلدي.

3- ضرورة الإسراع بوضع كل النصوص المتعلقة بالبلدية و خاصة التي تتناول موضوع الرقابة الإدارية بغية توفير منظومة تشريعية متكاملة لتحديث دور البلدية و منحها فرصة وضع سياسة و برنامج خاص بها يعكس حاجات المواطنين الإقليمية.

4- تفعيل حق المواطن في الإطلاع على أعمال البلدية و نشر و ترسيخ ثقافة الإطلاع

و وضع الضمانات الكافية لتجسيد الرقابة الشعبية على البلدية.

5- القضاء على الإختلالات و الفوارق المالية التي تتخبط فيها البلدية الجزائرية، و لا يكون ذلك بتقديم مساعدات و إعانات تضع البلدية في علاقة تبعية بالسلطة المركزية، بل ينبغي وضع إصلاح ضريبي يضمن الإستقلال المالي لها، ويتحقق ذلك بتفعيل الجباية المحلية التي تقضي على مساعدات الدولة المشروطة غالبا.

6- ضرورة وضع الضمانات القانونية التي تحقق ممارسة البلدية لحق الطعون ضد قرارات الوصاية، و ذلك حتى لا تبقى النصوص القانونية مجرد حبر على ورق، فقد أثبت الواقع العملي ندرة إستعمالها.

و في الأخير نقول أن موضوع الرقابة الإدارية يشكل معادلة ليست سهلة المنال، مما يستوجب معالجتها بدقة شديدة، حيث إذا أفرطنا في الرقابة و فرطنا في الإستقلال قيدنا البلدية و أفقدناها جوهرها و فائدتها، و إذا فرطنا في الرقابة و بالغنا في الإستقلال قد نتعرض المصالح الوطنية للضرر، و لربما تجاوزت البلدية حدود صلاحياتها.

تعد الرقابة الإدارية من الأركان الأساسية التي تميز الإدارة المحلية عن غيرها من التنظيمات الأخرى.

وإذا كان المشرع الجزائري قد إعترف بإستقلالية البلدية، غير أن هذه الإستقلالية غير مطلقة إذ تشوبها الرقابة الإدارية، وهي تلك الرقابة التي تقوم بها جهات الوصاية على البلدية، وفقا للحدود التي رسمها القانون، وذلك من أجل ضمان إحترام مبدأ المشروعية والمحافظة على وحدة الدولة إداريا وسياسيا.

من خلال هذا التعريف، يمكننا تحديد بعض أهداف الرقابة الإدارية والمتمثلة أساسا في:

1- التوفيق بين إستقلال البلدية من جهة، والإعتبرات الخاصة بعدم تحويل هذا الإستقلال إلى فوضى من شأنها تفكيك الدولة.

2- ضمان إحترام مبدأ المشروعية وتكريس دولة القانون.

3- التأكد من مدى مطابقة أعمال وتصرفات المجالس البلدية للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

ويشتبه الأمر على العديد في إستخدام مصطلح الرقابة الإدارية وما شابهها من مفاهيم أخرى، وقد ميز الفقه بين الرقابة الإدارية والوصاية المدنية على نحو أعتبرت فيه الوصاية المدنية إنما تم إقرارها في القانون الخاص لناقصي الأهلية خلافا لما هو عليه الحال في الرقابة الإدارية فكما هو معلوم أن البلدية تتمتع بوجود قانوني مستقل عن الدولة؛ كما ميزت الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية، إذ تعتبر الأولى عنصر من عناصر النظام اللامركزي أما الثانية فهي من عناصر النظام المركزي؛ كما تتميز الرقابة الإدارية على رقابة الإشراف الإداري، حيث أن هذا الأخير يتقرر لسلطة عليا بغير نص قانوني بمقتضى ما لها من حقوق تمارسها إستنادا إلى مسؤوليتها على حسن سير المرافق العامة، كما أن الإجراءات الممارسة في الإشراف غير ملزمة إذ تعد توجيهات و نصائح؛ ووفق الآراء الفقهية تتميز الرقابة الإدارية كذلك عن الرقابة القضائية من حيث الجهة القائمة بها إذ تتولى هذه الأخيرة محاكم مختصة، كما يتم تحريكها بواسطة رفع دعاوى إدارية.

وعلى إعتبار أن الرقابة الإدارية هي رقابة إستثنائية، فلا يجوز ممارستها إلا إستنادا إلى نصوص قانونية صريحة التي تحدد أساليب ووسائل ممارستها والجهات المختصة بذلك. كأصل عام تعتبر السلطة المركزية هي جهة الوصاية الإدارية بما لها من سلطة تنظيمية، وتتمثل أهم هذه السلطات في رئيس الجمهورية الذي يتجلى دوره في ذلك من خلال إختصاصه بتعيين الولاة وعزلهم وما يترتب على ذلك من تهديد صريح لإستقلالية البلدية على إعتبار أن الوالي يمثل سلطة وصاية على البلدية، زيادة على إختصاصه بحل المجالس الشعبية البلدية بموجب ما تخوله له نصوص قانون البلدية؛ إضافة إلى رئيس الجمهورية يعتبر الوزير الأول من جهات الوصاية الإدارية ويظهر ذلك جليا من خلال سلطته التنظيمية بإتخاذ مراسيم تنفيذية ذات صلة بالبلدية تبين كيفية تطبيق بعض المواد من نصوص قانون البلدية التي تحيل إلى التنظيم، أو من خلال سهره على تنفيذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالإدارة المحلية؛ كما يعتبر الوزراء من جهتهم من بين أهم جهات الوصاية الإدارية، و أبرز مثال على ذلك إختصاص الوزير المكلف بالداخلية برفع تقرير إلى رئيس الجمهورية من أجل حل المجالس الشعبية البلدية وتجديدها وهذا ما توجه نصوص قانون البلدية، فنلاحظ هنا الدور الذي يلعبه الوزير المكلف بالداخلية في صدور مرسوم الحل.

كما يمكن ممارسة الرقابة الإدارية من طرف ممثلي السلطة المركزية على المستوى المحلي، والتي تتمثل خصوصا في الوالي الذي يضطلع بهذه المهمة بصفته ممثلا للدولة، إذ يختص برقابة أعمال المجالس البلدية وفق النصوص القانونية؛ كما يختص بذلك أيضا رئيس الدائرة الذي يمارس الرقابة الإدارية على بعض مداولات المجالس البلدية تحت السلطة الرئاسية للوالي.

هذا وتختلف الرقابة الإدارية من حيث درجة ممارستها، مخففة أو قاسية من نظام إلى آخر، وقد صنف الفقه أنظمة الرقابة في ثلاث نماذج أساسية هي على التوالي: النظام الإنجليزي الذي إتسم بفرض رقابة بسيطة ومخففة على الجماعات المحلية، والنظام الفرنسي الذي مر بمرحلتين الأولى هي مرحلة الرقابة المشددة والصارمة على البلديات،

ليعدل المشرع الفرنسي عن موقفه هذا بموجب قانون 02 مارس 1982 أين ألغى نظام الرقابة الإدارية على البلديات وإستعاض عنها برقابة قضائية تمارسها جهات القضاء الإداري المختص؛ إضافة إلى النموذج اليوغسلافي الذي تميز بتحقيق الرقابة على البلديات وإعتمد أسلوب التنسيق أكثر من أسلوب الرقابة، وقد حذى المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في الرقابة على البلدية ونستشف ذلك منذ صدور أول قانون للبلدية. فبعد دراسة موضوع الرقابة الإدارية على البلدية في الجزائر في ظل القانون رقم 10-11، أصبحنا ندرك بعد ذلك أن إستقلالية البلدية بقيت مجرد تصور نظري وضعه المشرع، وظل شعار ترده السلطة المركزية في ظل وجود رقابة خانقة مسلطة عليها، وهذا ما يفسر سبب الإختلالات وال فشل الدائم لكل الإصلاحات التي طالت جهاز البلدية، حيث وجدت جهات الوصاية في الرقابة الإدارية الأداة المناسبة للتحكم في البلدية، وفرض سيطرتها عليها، ويتضح ذلك من خلال التباين بين النصوص القانونية التي تولي البلدية أهمية بالغة على إعتبار أنها مشروع مجتمع ديمقراطي أساسه الإستقلال وبين ممارسات الواقع العملي التي تجعل من البلدية مجرد إمتداد للسلطة المركزية من خلال تشديد الرقابة الإدارية عليها، ومن خلال دراستنا لمضامين هذه الرقابة وفق القانون الجديد يمكننا تسجيل الملاحظات التالية:

بالقراءة المتأنية لنصوص قانون البلدية رقم 10-11 نسجل عدم وجود إختلاف جوهري كبير بين هذا القانون و القانون رقم 90-08 في مجال الرقابة الإدارية، بل توصلنا في هذه الدراسة أن وسائل الرقابة على مستوى القانون الجديد عرفت توسعا كبيرا للسلطة المركزية على حساب البلدية ويظهر ذلك جليا من خلال:

- 1- غياب الضمانات الكافية التي تصب في صالح المنتخب البلدي فيما يخص العقوبات الفردية المسلطة عليه، حيث عقد القانون الإختصاص لممارستها للوالي دون أن يلزمه بتسبيب قراره أو إستشارة المجلس البلدي كما هو الحال في عقوبة التوقيف مثلا.
- 2- إذا كان المشرع قد ألغى إجراء سحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، لكنه بالمقابل وسع في الحالات التي توجب حل المجلس البلدي والتي يترتب على وقوعها

- سحب صفة العضوية من الأعضاء بصفة آلية بما في ذلك الرئيس.
- 3- فيما يتعلق بالعقوبات الجماعية والتي تتلخص في رقابة الحل الذي يعد أخطر مظاهر الرقابة، فمن خلال معالجة النصوص القانونية لم نقف على دوافع وأسباب جدية لممارسة هذه الرقابة في بعض الحالات كحالة وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وهذا ما من شأنه فتح المجال أمام التجاوزات والخرق الصارخ لأحكام القانون بتوسيع قائمة الحالات التي توجب حل المجلس الشعبي البلدي، كما سجلنا تعديل في الجهة التي تخلف المجلس المنحل، حيث أن الشيء غير المنتظر أن ينص القانون على أن يتولى تسيير البلدية متصرف ومساعدين بدل المجلس المؤقت المنصوص عليه في القانون رقم 90-08، وهذا يشكل مساساً بمبدأ الانتخاب.
- 4- توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهات الوصاية، حيث أضاف حالات أخرى تخضع للمصادقة كقبول الهبات والوصايا وإتفاقيات التوأمة... إلخ، وهذا ما يهدم قيمة القرار البلدي والعمل المحلي.
- 5- تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق على المداولات من 15 إلى 21 يوماً، وهي مدة طويلة تؤدي إلى تعطيل مصالح البلدية.
- 6- عدم إلزام جهة الوصاية بتسبيب قراراتها القاضية بإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي إستناداً للحالات المذكورة في المادة 59، وحتى عند إلزامها بتعليل قراراتها في حالات البطلان النسبي نسجل أن تقرير هذا البطلان يتم حسب تصور الوالي للأمر إذ يعود له الإختصاص في تقدير مدى الإنحراف لتقرير الإلغاء.
- 7- أما فيما يخص رقابة الحلول فنلاحظ إتساع أكثر لهذه الرقابة إذ تمارس الوصاية رقابة واسعة على الميزانية سواء في مرحلة الإعداد أو أثناء التنفيذ المصحوب بعجز والتي من خلالها تخضع جميع وثائق الميزانية لسلطة الوصاية التي تستطيع فرض تسجيل النفقات الإجبارية.
- لذلك يمكن القول أننا لاحظنا من خلال هذه الدراسة أن مختلف الإصلاحات والتعديلات التي مست قانون البلدية لم تنعكس على مجال الرقابة إلا في بعض الحالات الجزئية،

فلم يعدل هذا القانون نمط الرقابة المفروضة على البلدية بجعلها تتكيف مع المستجدات بدل من الإستمرار في إتباع الأساليب السابقة الموروثة عن النظام الفرنسي، وهذا ما يفسر سبب الإختلالات التي تعاني منها البلدية وعدم فعالية دورها على المستوى المحلي، فرغم صدور قانون جديد إلا أنه بقي يحمل في طياته أفكار القانون القديم، وإذا كنا لا نعيب على قانون البلدية لسنة 1990 بالنقائص بالنظر للظروف التي صدر فيها فأقل ما يقال عنه أنه كان مجرد عمل تشريعي لمواجهة الأزمة التي مرت بها البلاد و كان يصنف ضمن الإصلاحات العشوائية، غير أن قانون البلدية رقم 10-11 صدر في ظل جملة الإصلاحات التي تعرفها الجزائر و إن كان يرسم معالم بلدية متطورة إلا أنه يصطدم بجملة من العراقيل و لعل أهمها فرض رقابة شديدة والتي تعكس تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية تبنتها النصوص القانونية ووسعها الواقع العملي.

وبناء عليه حتى نضمن بلدية بإطار هيكلي وبشري فعال مواكبة للتطورات، ومساهمة في إرساء مبادئ الديمقراطية والتنمية يجب أولاً إصلاح حال البلدية والذي يمر أساساً بتخفيف الرقابة المسلطة عليها وفي هذا الشأن توصي الدراسة بالإقتراحات التالية:

- 1- ضرورة إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم علاقة السلطة المركزية الوصية بالبلدية، وإرسائها على أسس وقواعد جديدة تواكب تطور جهاز البلدية وتضمن إستقلالها من أجل الوصول إلى حكم راشد يحقق التنمية المحلية على كل المستويات.
- 2- تخفيف مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية و خاصة تلك الممارسة على الأعمال أو الهيئة، و ذلك من خلال تقليص الموضوعات التي تخضع لتصديق جهات الوصاية بحيث تكون هذه المصادقة الإستثناء وليس الأصل، و تقليص الحالات التي توجب حل المجلس البلدي.

- 3- ضرورة الإسراع بوضع كل النصوص المتعلقة بالبلدية و خاصة التي تتناول موضوع الرقابة الإدارية بغية توفير منظومة تشريعية متكاملة لتحديث دور البلدية و منحها فرصة وضع سياسة و برنامج خاص بها يعكس حاجات المواطنين الإقليمية.
- 4- تفعيل حق المواطن في الإطلاع على أعمال البلدية و نشر و ترسيخ ثقافة الإطلاع

و وضع الضمانات الكافية لتجسيد الرقابة الشعبية على البلدية.

5- القضاء على الإختلالات و الفوارق المالية التي تتخبط فيها البلدية الجزائرية، و لا يكون ذلك بتقديم مساعدات و إعانات تضع البلدية في علاقة تبعية بالسلطة المركزية، بل ينبغي وضع إصلاح ضريبي يضمن الإستقلال المالي لها، و يتحقق ذلك بتفعيل الجباية المحلية التي تقضي على مساعدات الدولة المشروطة غالباً.

6- ضرورة وضع الضمانات القانونية التي تحقق ممارسة البلدية لحق الطعون ضد قرارات الوصاية، و ذلك حتى لا تبقى النصوص القانونية مجرد حبر على ورق، فقد أثبت الواقع العملي ندرة إستعمالها.

و في الأخير نقول أن موضوع الرقابة الإدارية يشكل معادلة ليست سهلة المنال، مما يستوجب معالجتها بدقة شديدة، حيث إذا أفرطنا في الرقابة و فرطنا في الإستقلال قيدنا البلدية و أفقدناها جوهرها و فائدتها، و إذا فرطنا في الرقابة و بالغنا في الإستقلال قد نتعرض المصالح الوطنية للضرر، و لربما تجاوزت البلدية حدود صلاحياتها.

قائمة المراجع

المراجع

أولاً: النصوص الرسمية:

1- النصوص الأساسية:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963.

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1976.

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989.

- التعديل الدستوري لسنة 1996.

2- القوانين العضوية، القوانين و الأوامر:

1- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي

المتعلق بنظام الإنتخابات (الجريدة الرسمية عدد: 12).

2- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتضمن إختصاصات

مجلس الدولة و تنظيمه و عمله (الجريدة الرسمية عدد: 37).

3- القانون العضوي رقم 04-01 المؤرخ في 07 فيفري 2004، المتعلق بنظام

الإنتخابات (الجريدة الرسمية عدد: 09).

4- القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، يعدل ويتمم القانون

العضوي رقم 98-01 المتضمن إختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله (الجريدة

الرسمية عدد: 43).

- 5- القانون رقم 63-145 المؤرخ في 25 أبريل 1963، المتضمن تحديد خصائص و مميزات العلم الوطني الجزائري.
- 6- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل و المتمم (الجريدة الرسمية عدد: 47).
- 7- الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العامة (الجريدة الرسمية عدد: 46).
- 8- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، المتضمن القانون البلدي (الجريدة الرسمية عدد: 06).
- 9- الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970، المتعلق بالحالة المدنية (الجريدة الرسمية عدد: 18).
- 10- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم (الجريدة الرسمية عدد: 44).
- 11- القانون رقم 78-12 المؤرخ في 08 غشت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل (الجريدة الرسمية عدد: 32).
- 12- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04 جويلية 1981، الذي يعدل و يتمم الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967، و المتضمن القانون البلدي (الجريدة الرسمية عدد: 27).
- 13- القانون رقم 84-09 المؤرخ في 04 فيفري 1984، يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد (الجريدة الرسمية عدد: 06).

14- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية (الجريدة الرسمية عدد: 15).

15- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 17 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية (الجريدة الرسمية عدد:).

16- القانون رقم 91-05 المؤرخ في 16 يناير 1991، يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية (الجريدة الرسمية عدد: 03).

17- القانون رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية (الجريدة الرسمية عدد: 37).

18- الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، الذي يتم القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990، و المتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية عدد: 50).

19- القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن القانون المدني (الجريدة الرسمية عدد: 44).

20- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (الجريدة الرسمية عدد: 46).

21- القانون رقم 08-09 المؤرخ في فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية (الجريدة الرسمية عدد: 21).

22- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري (الجريدة الرسمية عدد: 63).

23- الأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23 فبراير 2011، المتضمن رفع حالة الطوارئ (الجريدة الرسمية عدد: 12).

24- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية (الجريدة الرسمية عدد: 37).

25- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية (الجريدة الرسمية عدد: 12).

3- النصوص التنظيمية:

أ- المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة (الجريدة الرسمية عدد: 13).

2- المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 04 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار (الجريدة الرسمية عدد: 29).

3- المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار (الجريدة الرسمية عدد: 44).

4- المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 09 فيفري 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ (الجريدة الرسمية عدد: 10).

5- المرسوم الرئاسي رقم 93-06 المؤرخ في 05 ماي 1993، المتضمن حل مجلس شعبي بلدي.

6- المرسوم الرئاسي رقم 05-255 المؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 51).

ب- المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في ديسمبر، المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات و الإدارات العمومية.

2- المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11 أبريل 1992، المتعلق بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي (الجريدة الرسمية عدد: 27).

3- المرسوم التنفيذي رقم 92-142 المؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 27).

4- المرسوم التنفيذي رقم 92-436 المؤرخ في 30 نوفمبر 1992، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 85).

5- المرسوم التنفيذي رقم 93-56 المؤرخ في 21 جانفي 1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 13).

6- المرسوم التنفيذي رقم 93-106 المؤرخ في 09-05-1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 03).

7- المرسوم التنفيذي رقم 93-128 المؤرخ في 29-05-1993، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 36).

8- المرسوم التنفيذي رقم 94-05 المؤرخ في 02-01-1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 36).

9- المرسوم التنفيذي رقم 94-49 المؤرخ في 26-02-1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 11).

10- المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 02-07-1994، يتعلق بضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية (الجريدة الرسمية عدد: 48).

11- المرسوم التنفيذي رقم 94-238 المؤرخ في 10-08-1994، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 52).

12- المرسوم التنفيذي رقم 95-63 المؤرخ في 22-02-1995، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 12).

13- المرسوم التنفيذي رقم 95-91 المؤرخ في 25-03-1995، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية (الجريدة الرسمية عدد: 18).

14- المرسوم التنفيذي رقم 02-232 المؤرخ في 08-06-2002، المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 97-278 الذي يحدد كفاءات تطبيق أحكام المادتين 79-99 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات (الجريدة الرسمية عدد: 47).

15- المرسوم التنفيذي رقم 08-433 المؤرخ في 28 ديسمبر 2008، يتضمن نقل إعتقاد في ميزانية تسيير وزارة المالية (الجريدة الرسمية عدد: 03).

ثانيا: المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

1- د. أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، الطبعة 03، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979.

2- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري، مصر، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.

- 3- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، لبنان،
الدار الجامعية للطباعة و النشر، 1997.
- 4- د. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، عنابة،
الجزائر، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2004.
- 5- د. بعلي محمد الصغير: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، عنابة، الجزائر، دار العلوم
للنشر و التوزيع، دون سنة.
- 6- د. بعلي محمد الصغير: القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر و التوزيع،
الجزائر، 2007.
- 7- د. بعلي محمد الصغير: الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع،
عنابة، الجزائر، 2009.
- 8- د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، د. ط، القاهرة، دار النهضة العربية، 1985.
- 9- د. بوشعير السعيد: القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الطبعة 08،
بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007.
- 10- أ. بوعمران عادل: البلدية في التشريع الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى
للطباعة و النشر و التوزيع، 2010.
- 11- د. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 02، الجزائر، جسور للنشر
و التوزيع، 2007.
- 12- د. بوضياف عمار: القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، الطبعة 01،
الجزائر جسور للنشر و التوزيع، 2007.

- 13- د. بوضياف عمار: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 14- د. بوضياف عمار: شرح قانون الولاية، القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 15- د. بوضياف عمار: دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2009.
- 16- د. بوضياف عمار: شرح قانون البلدية، الطبعة 01، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.
- 17- د. جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري المحلي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 18- د. جمال الدين سامي: القضاء الإداري، دراسة مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003.
- 19- جورج قودال بيار دلقوقيه، ترجمة منصور القاضي: القانون الإداري، الطبعة 01، لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، 2001.
- 20- د. حسين عبد العال محمد: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، 2004.
- 21- حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة 02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1982.
- 22- د. سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، الطبعة 02، القاهرة، دار الفكر العربي، 1987.

- 23- د. سنقوسة سائح: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديدة، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2011.
- 24- د. سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977.
- 25- د. سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- 26- د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، 1986.
- 27- د. شيهوب مسعود: أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 28- د. صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري، الطبعة 01، لبنان، دار الكتاب اللبناني مكتبة المدرسة للطباعة و النشر و التوزيع، 1983.
- 29- صدوق عمر: دروس في الهيئات المحلية المقارنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة.
- 30- أ. طاهري حسين: القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، القبة القديمة، الجزائر، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، 2007.
- 31- د. طلعت محمود منال: أساسيات في علم الإدارة، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، 2003.
- 32- د. عادل محمود حلمي: الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، الطبعة 01، مصر، دار الفكر العربي، 1973.

- 33- د. عبد الغني بسيوني عبد الله: النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة (لأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقها في مصر)، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2003.
- 34- أ.عبيد لخضر: المجموعات المحلية في الجزائر، (المجلس الشعبي الولائي، المجلس الشعبي البلدي)، الطبعة 02، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- 35- أ. عشي علاء الدين: مدخل القانون الإداري، المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته في الجزائر، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2008.
- 36- أ. عشي علاء الدين: شرح قانون البلدية، القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2011.
- 37- أ. عشي علاء الدين: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2006.
- 38- د. علي خطار شنطاوي: الإدارة المحلية، الطبعة 01، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 2000.
- 39- د. عوابدي عمار: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة 02، الجزء 01، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 40- د. عوابدي عمار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، الطبعة 05، الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، 2009.

- 41- د. عوابدي عمار: القانون الإداري، النظام الإداري، الطبعة 05، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.
- 42- د. عوابدي عمار: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- 43- د. عوابدي عمار: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995.
- 44- د. فريجة حسين: شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 02، بن عكنون، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
- 45- د. فريجة حسين: شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة 01، الجزائر، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، 2011.
- 46- أ. مزياني فريدة: مبادئ القانون الإداري الجزائري، باتنة، الجزائر، مطبعة قرفي، 2001.
- 47- د. لباد ناصر: الوجيز في القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة 01، الجزائر، منشورات دحلب، 1999.
- 48- د. محمد باهي أبو يونس: أحكام القانون الإداري، القسم العام، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، 1996.
- 49- د. محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.
- 50- د. محمد جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 01، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع، 2003.

51- د. الخلايلة محمد علي: الإدارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن و بريطانيا وفرنسا و مصر، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة 01، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2009.

52- د. هاني علي الطهر اوي: قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا، الطبعة 01، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر و التوزيع، 2004.

2- الرسائل و المذكرات:

أ- رسائل الدكتوراه:

1- بوجادي عمر: إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.

2- زيوش رحمة: الميزانية العامة للدولة في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011.

3- مزياني فريدة: المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.

ب- مذكرات الماجستير:

1- أمزيان كريمة: دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011.

- 2- بريق عمار: المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2005.
- 3- بلعباس بلعباس: دور و صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- 4- بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010-2011.
- 5- بن وزرق هشام: الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2005.
- 6- بوشامي نجلاء: المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 90-08 أداة للديمقراطية المبدأ والتطبيق، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.
- 7- بوطييق فاتح: اللامركزية الإدارية والتعددية الحزبية في الجزائر من خلال دراسة حالة ثلاث بلديات من ولاية المسيلة (المسيلة، المطارفة، المعاضيد) للعهدتين الإنتخابيتين 95/90 و 2002/97، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 8- رابعي إبراهيم: إستقلالية الجماعات المحلية- الضمانات و الحدود- بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005.

- 9- رزيق أميرة: حل المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2008-2009.
- 10- صافي عبد الله: سلطات رئيس المجلس الشعبي البلدي في الضبط الإداري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2009.
- 11- صالحى سهيلة: الإستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008-2009.
- 12- عبد المومن عبد الوهاب: النظام الإنتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية مقارنة حول المشاركة و المنافسة السياسية في النظام السياسي الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2006-2007.
- 13- غزيز محمد الطاهر: آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2009-2010.
- 14- فايدة رزق: التنظيم القانوني للمجالس المحلية في الجزائر: دراسة مقارنة بين الجزائر و الأردن، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 1994-1995.

15- فقير محمد: علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس.

16- قاضي أنيس فيصل: دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009-2010.

17- لرقم رشيد: النظم الإنتخابية و أثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005-2006.

18- لوصيف نوال: فعالية تعديل قانون الإجراءات المدنية بين التظلم و الصلح، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2006-2007.

19- مقطف خيرة: تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا هذا، دراسة نظرية تحليلية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون جامعة الجزائر، 2001-2002.

3- البحوث و المقالات:

1- العربي زروق: التطور القضائي لمجلس الدولة الفرنسي في رقابة السلطة التقديرية للإدارة و مدى تأثير القضاء الجزائري بها، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 08، 2006 .

- 2- أبركان فريدة: رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 01، 2003.
- 3- أ. بزازة وهيبية: مدى تجسيد الانتخاب لإستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2011.
- 4- بودربالة محمد عبدو: الإصلاح الضريبي، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 03، 2003.
- 5- أ. بلجبل عتيقة: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي، الصادرة عن كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06.
- 6- بن طيفور نصر الدين: أي إستقلالية للجماعات المحلية الجزائرية في ظل مشروع جوان 1999 لقانوني البلدية والولاية، مجلة إدارة، المجلد 11، العدد 22، 2001.
- 7- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي الصادرة عن كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06.
- 8- د. بوضياف عمار: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي

2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي الصادرة عن كلية الحقوق جامعة بسكرة، العدد 06.

9- د. بوضياف عمار: المجالس الشعبية البلدية في الجزائر بين مقتضيات اللامركزية وآليات الحكم الراشد، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 27، 2011.

10- د. بوضياف عمار: الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر- تونس- المغرب، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 01، 2010.

11- أ. بو عمران عادل: مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية معايير و ضوابط، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 26، 2010.

12- أ. تياب نادية: مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحث القانوني الصادرة عن كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، العدد 02، 2010.

13- خويضر الطاهر: قيادة المجالس الشعبية البلدية و إشكالية المادة 48 من قانون البلدية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 23، 2009.

14- دحو ولد قابلية: الأسس السياسية لمشروع القانون الجديد للإدارة المحلية، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 01، 2002.

15- دريوش مصطفى: الجماعات المحلية بين القانون و الممارسة، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني الصادرة عن مجلس الأمة الجزائري، العدد 01، 2002.

- 16- زغداوي محمد: إنعكاسات نظام التعددية السياسية على الإدارة المحلية في الجزائر، مقال منشور بحوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي الصادرة عن جامعة منتوري قسنطينة، المجلد 03، 1999.
- 17- د. سليمان سليم بطارسة: الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، تطبيقات في ضوء النظرية العامة للإدارة العامة، مقال منشور بمجلة الإدارة العامة الصادرة عن معهد الإدارة العامة بالسعودية، العدد 72، 1991.
- 18- د. شيهوب مسعود: المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مقال منشور بمجلة مجلس الدولة الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري، العدد 03، 2003.
- 19- أ.عشي علاء الدين: النظام القانوني لمؤسسات الإدارة المركزية في الجزائر، مقال منشور بمجلة الفقه و القانون، العدد 01، 2012.
- 20- أ. عشي علاء الدين: النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مقال منشور بمجلة الفقه والقانون، العدد 02، 2012.
- 21- فرحاتي عمر: مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 03/04 ماي 2009، منشور بمجلة الإجتهد القضائي الصادرة عن جامعة بسكرة، العدد 06.
- 22- د. مزياني فريدة، أ.أمنة سلطاني: مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة و الإستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مقال منشور بمجلة المفكر، الصادرة عن جامعة بسكرة، العدد 07.

23- م.م فارس عبد الرحيم حاتم: اللامركزية الإدارية في العراق في ظل قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008، مقال منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية و السياسية الصادرة عن كلية القانون لجامعة الكوفة بالعراق، العدد 01، 2009.

24- مكلل بوزيان: الإتجاهات القانونية الجديدة للإدارة المحلية في الجزائر في ظل التعددية السياسية، مجلة إدارة، المجلد 09، العدد 02، 1999.

4- المجلات:

1- مجلة مجلس الدولة العدد 01 سنة 2003، والعدد 03 سنة 2003، والعدد 08 سنة 2006.

2- مجلة الفكر البرلماني العدد 01 سنة 2002، والعدد 03 سنة 2003، والعدد 23 سنة 2009، والعدد 26 سنة 2010، والعدد 27 سنة 2011.

3- مجلة الإجتهد القضائي العدد 06.

4- مجلة إدارة العدد 02 سنة 1999، والعدد 22 سنة 2001.

5- مجلة الفقه والقانون العدد 01 سنة 2012، والعدد 02 سنة 2012.

6- مجلة المفكر العدد 09.

7- حوليات وحدة البحث إفريقيا و العالم العربي المجلد 03.

8- مجلة الإدارة العامة العدد 72.

9- مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية العدد 01.

10- المجلة القضائية العدد 03 سنة 1989، والعدد 04 سنة 1989، والعدد 02 سنة 1994.

11- المجلة الأكاديمية للبحث القانوني العدد 01 سنة 2010، والعدد 02 سنة 2010،
والعدد 01 سنة 2011.

5- المنتقيات و الأيام الدراسية:

- 1- أ. بلجل عتيقة: فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009.
- 2- د. بن مشري عبد الحليم: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009.
- 3- د. بوضياف عمار: الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009.
- 4- فرحاتي عمر: مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الدولي حول: دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، جامعة محمد خيضر بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009.

6- القواميس:

- 1- ابن المنظور: لسان العرب المحيط، إعداد و تصنيف يوسف خياط و نديم مرعشلي، بيروت، دار لسان العرب، 1970.

- 2- جبران مسعود: الرائد -معجم ألفبائي في اللغة و الأعلام- طبعة 03، بيروت، لبنان، دار العلم للملايين مؤسسة ثقافية للتأليف و الترجمة و النشر، 2005.
- 3- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز أبادي: القاموس المحيط، الطبعة 06، بيروت، لبنان، مؤسسة الرسالة، 1988.
- 4- محمد ابن أبي بكر عبد القادر الرازي: مختار الصحاح، بيروت، المكتبة العصرية، 1996.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

1- Ouvrages:

- 1- Abid Lakhdar : les collectivités locales en Algérie (APW-APC), 2^{eme} édition, office des publications universitaires, Algérie, 1986.
- 2- Ahmed Mahiou : cours d'institutions administratives, 3^{eme} édition, O.P.U, Alger, 1976.
- 3- Ahmed Mahiou : les collectivités locales en Algérie, O.P.U, Alger.
- 4- Charles Debbache: Institutions administratives, 2^{eme} édition, Paris, 1972.
- 5- Charles Debbache: contentieux administratif, Dalloz, Paris, 1975.
- 6- Deni Deni Yahia: la pratique du système budgétaire en Algérie, O.P.U, Alger, 2002.
- 7- François Benoit: droit administratif français, Dalloz, Paris, 1969.
- 8- Gustave Peiser: droit administratif général, 20^{eme} édition, Dalloz, Paris.
- 9- Jacques Dambour: les actes de la tutelle administratif, Burx, 1995.
- 10- Jean Rivero: droit administratif, Dalloz, Paris, 1980.

11- Jean Waline: droit administratif, 22^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008.

12- Jacques Chevallier: l'état de droit, 4^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2003.

13- Lahcene Seriak : l'organisation et le fonctionnement de la commune, ENAG, Alger, 1998.

14- Martine Lombard: droit administratif, 5^{ème} édition, Paris.

15- Marie-Christine Rouault: droit administratif, Paris, 2007.

16- René Chapus: droit administratif général, tome 01, 9^{ème} édition, Montchrestien, E.J.A, Paris, 1996.

17- Said Ben Aissa: l'aide de l'Etat aux collectivités locales, O.P.U, Alger, 1983.

18- Zouaimia Rachid: droit administratif, berti édition, Alger, 2009.

2- Theses:

1- Ben Chikh- Lehocine Fatima: l'administration territoriale en Algérie, mémoire de magister, 1982, institué de droit et des sciences administratif, Constantine.

3- Articles:

1- Essaid Taib: la démocratie à l'épreuve de la décentralisation, 1 exemple de la commune en Algérie, revue idara, N° 02, 1991.

2- Kourogli Mokdad : le contrôle juridictionnel exercé par les juridictions administratives sur l'action de l'administration, revue conseil d'état, N° 03, 2003.

3- Marie- Luce Pavia: la décentralisation principe d'organisation territorial de la République Française, revue de conseil d'état, N° 3, 2003.

4- Zahia moussa : évaluation de la décentralisation territoriale en Algerie, (1967/ 1988), revue africaine de droit international compare, vpt 02, t04, № 02, 1992.

4- Les dictionnaires:

1- Dar El Machrek, Mounded, Français-Arabe, 5^{eme} édition, Beyrouth, Dar El Machrek, 1988.

2- Elmanhel Al-karib, Français-Aarab, 11^{eme} édition, Bierut, Dar Al Adab, 2006.

3- Mohamed Badaui: Al-Muhit, oxford study dictionary English-Arabic, Bierut, Academia international for publishing and printing, 2003.

4- Petit larousse, Paris, librairie larousse, 2003.

ثالثا: المواقع على شبكة الأنترنت:

1-www.el-mouradia.dz

2-www.joradp.dz

الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ-ح	مقدمة
08	الفصل الأول: مفهوم الرقابة الإدارية و أنظمتها
09	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية
10	المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية و بيان أهدافها
10	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية
10	الفقرة الأولى: تعريف الرقابة لغة
12	الفقرة الثانية: موقف المشرع الجزائري
14	الفقرة الثالثة: تعريف الرقابة فقها
20	الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية
20	الفقرة الأولى: الأهداف السياسية و الإدارية للرقابة
25	الفقرة الثانية: الأهداف المالية للرقابة
26	الفقرة الثالثة: دور الرقابة في بيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية
30	الفرع الثالث: طرق تحريك الرقابة الإدارية
30	الفقرة الأولى: الرقابة التلقائية
32	الفقرة الثانية: الرقابة بناء على تظلم
35	الفرع الرابع: خصائص الرقابة الإدارية
35	الفقرة الأولى: رقابة ذات طبيعة إدارية
36	الفقرة الثانية: الرقابة الإدارية رقابة إستثنائية
37	الفقرة الثالثة: إرتباط الرقابة الإدارية بوجود أشخاص لامركزية
40	الفقرة الرابعة: الوصاية أو الرقابة الإدارية يجب أن توفق بين مبدئين أساسيين
41	المطلب الثاني: تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن المفاهيم المشابهة
41	الفرع الأول: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية
41	الفقرة الأولى: الإتجاه المؤيد للإبقاء على إصطلاح الوصاية
43	الفقرة الثانية: الإتجاه المعارض للإبقاء على إصطلاح الوصاية

45	الفرع الثاني: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و السلطة الرئاسية
46	الفقرة الأولى: تداخل الوصاية الإدارية مع السلطة الرئاسية
48	الفقرة الثانية: أهم الفروق بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية
53	الفرع الثالث: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية ورقابة الإشراف الإداري
55	الفقرة الأولى: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة
56	الفقرة الثانية: سلطة الرقابة غير مقرررة بنص قانوني أو لائحي
57	الفقرة الثالثة: سلطة التعيين
62	الفرع الرابع: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية والرقابة القضائية
62	الفقرة الأولى: من حيث الجهة التي تتولى الرقابة
63	الفقرة الثانية: من حيث طرق تحريك الرقابة
64	الفقرة الثالثة: من حيث نطاق الرقابة
64	الفقرة الرابعة: من حيث الحجية
65	الفقرة الخامسة: من حيث أساس الطعن
65	الفقرة السادسة: من حيث الإجراءات والمواعيد
66	الفقرة السابعة: من حيث سلطات ومكانات الجهة المختصة
68	المبحث الثاني: الجهات القائمة بالوصاية الإدارية و أنظمتها
68	المطلب الأول: الجهات القائمة بالوصاية والقيود الواردة على ممارستها
68	الفرع الأول: الجهات القائمة بالوصاية
68	الفقرة الأولى: السلطة المركزية كجهة وصاية
79	الفقرة الثانية: ممارسة الوصاية من قبل جهات غير مركزية
83	الفرع الثاني: القيود الواردة على ممارسة الوصاية
83	الفقرة الأولى: القيد التشريعي
85	الفقرة الثانية: القيد الوارد على كيفية استعمال الوصاية الإدارية
87	الفقرة الثالثة: القيد الوارد على أغراض الوصاية الإدارية
91	المطلب الثاني: أنظمة الوصاية الإدارية

92	الفرع الأول: النظام الإنجليزي
99	الفرع الثاني: النظام الفرنسي
100	الفقرة الأولى: مرحلة الرقابة الإدارية المشددة على الهيئات المحلية (النموذج التقليدي)
112	الفقرة الثانية: الإتجاه الجديد
116	الفرع الثالث: النموذج اليوغسلافي
121	خلاصة الفصل الأول
125	الفصل الثاني: مظاهر الرقابة الإدارية على البلدية
126	المبحث الأول: الرقابة العضوية
127	المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
128	الفرع الأول: الإيقاف
129	الفقرة الأولى: سبب قرار التوقيف
130	الفقرة الثانية: من حيث الإختصاص
130	الفقرة الثالثة: من حيث المحل
131	الفقرة الرابعة: من حيث الشكل و الإجراءات
131	الفقرة الخامسة: من حيث الهدف أو الغاية
136	الفرع الثاني: الإقصاء
138	الفقرة الأولى: من حيث السبب
138	الفقرة الثانية: من حيث الإختصاص
139	الفقرة الثالثة: من حيث المحل
139	الفقرة الرابعة: من حيث الشكل و الإجراءات
140	الفقرة الخامسة: من حيث الهدف
144	الفرع الثالث: الإقالة أو الإستقالة الحكمية
145	الفقرة الأولى: من حيث السبب
145	الفقرة الثانية: من حيث الإختصاص

145	الفقرة الثالثة: من حيث المحل
145	الفقرة الرابعة: من حيث الشكل و الإجراءات
146	الفقرة الخامسة: من حيث الهدف
157	المطلب الثاني: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
158	الفرع الأول: الحل
158	الفقرة الأولى: أسباب الحل و حالاته
169	الفقرة الثانية: جهة الإختصاص
176	الفقرة الثالثة: شكليات الحل و إجراءاته
184	الفقرة الرابعة: آثار حل المجلس الشعبي البلدي
186	الفرع الثاني: الدعوة للإنعقاد
186	الفرع الثالث: الإيقاف
187	المبحث الثاني: الرقابة الموضوعية
187	المطلب الأول: التصديق
188	الفرع الأول: مفهومه
188	الفرع الثاني: مظاهر رقابة التصديق على أعمال البلدية
189	الفقرة الأولى: التصديق الضمني
192	الفقرة الثانية: التصديق الصريح
207	المطلب الثاني: الإلغاء
208	الفرع الأول: مفهومه
210	الفرع الثاني: أنواع الإلغاء
210	الفقرة الأولى: البطلان المطلق
219	الفقرة الثانية: البطلان النسبي
223	المطلب الثالث: الحلول
224	الفرع الأول: مفهوم الحلول و صورته
224	الفقرة الأولى: مفهومه

224	الفقرة الثانية: صور الحلول
226	الفرع الثاني: قيود الحلول
226	الفقرة الأولى: الحلول لا يكون جائزا إلا بمقتضى نص صريح يقرره و يبين حالاته
227	الفقرة الثانية: الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت البلدية ملزمة قانونا بالتصرف
227	الفقرة الثالثة: إخطار البلدية بضرورة القيام بالتصرف أو إتخاذ القرار
228	الفقرة الرابعة: ضرورة الإنذار من جانب سلطة الوصاية قبل القيام بالحلول
229	الفرع الثالث: الحلول في قانون البلدية
229	الفقرة الأولى: الحلول الإداري
233	الفقرة الثانية: الحلول المالي
239	خلاصة الفصل الثاني
242	خاتمة
249	قائمة المراجع
273	الفهرس

تعتبر الرقابة الإدارية كركن في النظام اللامركزي، من حيث درجة ممارستها مخففة أو مشددة، معيارا دقيقا لوصف نظام معين بأنه نظام لامركزي حقيقي أو بكونه يجنح لأن يكون نظاما مركزيا حتى وإن حمل شعار الإدارة المحلية، لأن الإستقلال المحلي ركن ركين لكن الرقابة تشوبه، و لكنها محصورة في حالات و حدود مبينة قانونا. وعليه فإن دراسة الرقابة الإدارية تمكنا من معرفة طبيعة النظام الإداري المنتهج، و يندرج موضوع هذه المذكرة في هذا الإطار، حيث يحاول قياس مدى الإستقلال الذي تتمتع به البلدية في الجزائر من خلال دراسة الرقابة الوصائية الممارسة عليها. إن من المسلم به أنه كلما تعددت مظاهر هذه الرقابة إشتد الخناق على البلدية في ممارسة العمل الإداري المحلي، مما قد يترتب عليه تهديد مؤكد لحرية البلدية و إستقلاليتها و يحد من فعاليتها؛ و في هذا الإطار عالجت هذه الدراسة مدى ملاءمة نظام الرقابة الإدارية في ظل القانون الحالي مع إستقلالية البلدية؟ وهل ضمن ذلك فعالية البلدية في أداء إختصاصاتها أم أنه جعل منها آلية للهيمنة عليها و توجيه القرار المحلي؟ وقد تبين بعد دراسة نظام الرقابة الإدارية على البلدية في ظل القانون رقم 11-10، بأنه لا توجد إستقلالية حقيقية للبلدية بسبب الرقابة الخائفة المسلطة عليها. وهذا ما يجرنا للقول أن القانون الحالي يعد حلقة جديدة من حلقات هيمنة السلطة المركزية على البلدية كوحدة محلية.

Résumé:

Le contrôle administratif, étant l'une des bases du système décentralisé et selon le degré de sa rigueur, est considéré comme un critère pouvant déterminer avec exactitude si le système est réellement décentralisé ou se penchant en avant pour devenir un système décentralisé, même s'il porte le slogan de l'administration locale, parce que l'indépendance locale est une base fondamentale et le contrôle lui affecte, même si ce dernier est limité à des cas particuliers et ses limites sont définies par la loi.

Par conséquent, l'étude du contrôle administratif nous permet de connaître la nature du système administratif suivi. Le sujet de cette thèse tourne autour de ce cadre, et tente de définir le taux d'indépendance dont jouissent les communes en Algérie à travers l'étude du contrôle de la tutelle de ces communes.

Il est incontestable que diversification de certains aspects de ce contrôle entraîne le resserrement de l'indépendance de la commune dans l'exercice de son travail administratif local, ce qui peut entraîner une menace certaine de la liberté de la commune et son indépendance ainsi qu'une limitation de son efficacité ; A cet égard, la présente étude a porté sur les questions suivantes : a quel point le système de contrôle administratif sous la loi actuelle convient avec l'indépendance de la commune ? et a-t-il assuré l'efficacité de la commune dans l'exercice de ses spécialités ou l'a-t-il seulement transformé en un appareil destiné à être dominé et orienter sa prise de décision locale ?

Il est devenu évident l'étude du système de contrôle administratif sous la loi n° 11-10 que la commune ne dispose pas d'une véritable indépendance en raison de son contrôle serré.

Nous fait dire que la loi actuelle est un nouveau maillon ajouté aux maillons déjà existants et destinés à la domination de la commune comme unité locale par l'autorité centrale.

Abstract:

As one of the basis of the decentralized system and according to the degree of its tightness, the administrative control is considered as an exact criterion to decide whether the system is actually decentralized or lean forward to become decentralized system even if it bears the slogan of local administration, because the true local independence is basic base and control affects it; however, it is limited to particular cases and limits defined by the law.

Consequently, the study of administrative control enables us to know the nature of the followed administrative system. The subject of this dissertation is within this framework, and tries to define independence rate enjoyed by communes in Algeria through the studying of supervision's control of these communes.

It is indisputable that the increase of this control's aspects leads to the tightening of commune's independence in exercising its local administrative work, which can result in a certain menace of commune's liberty and independence and a limiting of its efficiency; In this respect, this study dealt with the following questions: how much is the administrative control system under the present law convenient to the independence of the commune? And did it insure the efficiency of the commune in the performance of its specialties or did it transform it into an apparatus meant to be dominated and to orientate its local decision?

It became clear following the studying of Administrative control system under the law no 10-11 that the commune lacks a true independence due to its being tightly controlled.

And makes us say that the present law is a new link added to the already-existing link intended to the domination of the commune as local unit by the central authority.