وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة 20 أوت 1955- سكيكدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية -قسم الحقوق

آليات ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص: دولة ومؤسسات

من إعداد الطالبتين:

- **بن رابح أحلام.**
- **بوخالفة فيروز.**

تحت اشراف:

أ/ طوبال فهيمة.

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الصفة
د/ العايب جمال	أستاذ محاضر	رئيسا
أ/ طوبال فهيمة	أستاذ مساعد	مشرفا ومقررا
أ/ بوخنان صبرينة	أستاذ مساعد	مناقشا

دورة جوان 2025

شكر وتقدير

الحمد لله حمدا كثيرا حتى يبلغ الحمد منتهاه والصلاة والسلام على أشرف مخلوق اناره الله بنوره واصطفاه. من الوفاء أن يرد الفضل لأصحابه، فأجزل الشكر وأوفره الى الأستاذة الدكتورة طوبال فهيمة على قبولها الإشراف على هذه المذكرة رغم انشغالاتها الكبيرة وعلى ما قدمته لنا من توجيهات، ولأعضاء لجنة المناقشة كل باسمه على تفضلهم بمناقشة المذكرة.

كما نقدم الشكر والتقدير لكل من قدم لنا يد المساعدة لإنجاز هذا العمل.

إهداء

إلى روح أبي الغالي كم تمنيت لو كنت بجانبي لكنك في قلبي دائما هذا الإنجاز لك ولذكراك الطيبة التي كانت حافزا لي في كل خطوة.

إلى روح زوجي الغالي، الذي رحل جسده وبقيت روحه تسكن قلبي وتدفعني للأمام، أهدي هذا العمل لذكراك الطاهرة.

إلى أمي الحبيبة سندي وملهمتي في الحياة، شكراً لكل لحظة كنتِ فيها نور دربي، هذا النجاح هو عربون حب وامتنان لكِ.

إلى أبنائي الأحبّة، أهديكم هذا التخرج عربون محبة وتقدير، فقد كنتم المحفّز الأول، والسبب الأجمل في مواصلة السعي.

إلى عائلتي الكريمة، لكم كل الامتنان على الحب والدعم غير المشروط.

أحلامكم

إهداء

الحمد لله الذي تتم بنعمته الصالحات، لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد بعد الرضى ولك الحمد إذا رضيت

إلى من حملتني وهنا على وهن ورافقتني في كل مراحل حياتي بكل حب وحنان أمي الغالية رحمها الله، وأسكنها فسيح جناته

إلى من رباني على حب الله والعلم والعمل وكان لي سراجا أنار درب حياتي وسندي بعد الله أبي نور قلبي أطال الله في عمره وحفظه

إلى من ينبض قلبي لهم وأعيش لهم أولادي وزوجي.

إلى عزوتي وجواهر البيت إخوتي وأخواتي وخاصة أخي عصام ولكل من ساعدني من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة تشجع النفس

ولكل من علمني حرفا وأنار لي الطريق نحو الهدف المنشود

إليكم جميعا أهدي ثمرة عملي المتواضع

فيروز

قائمة المختصرات:

ج.ر.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ط: الطبعة.

د.ط: دون طبعة.

ص: الصفحة.

ع: العدد.

مقدمة

مقدمة

تبنت الجزائر في إطار تنظيمها الإداري، مبدأ اللامركزية الإدارية باعتباره أحد الأساليب المعتمدة في الدولة الحديثة، والذي يعطي صلاحيات واسعة للمجالس المنتخبة على مستوى الأقاليم في تسيير شؤونها المحلية، و تقوم اللامركزية الإدارية على ثلاثة اركان رئيسية أولها الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية بالإضافة الى انشاء أجهزة محلية منتخبة و مستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح، و خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية، وتتمثل الهيئات اللامركزية في الجزائر في البلدية والولاية، و ذلك وفقا لما اقره المشرع الدستوري، حيث نصت المادة 9 من دستور 1963[1] على ذلك، ثم كرس دستور 2016 هذا التوجه في المادتين 15 و16[2] و استمر ذات المبدأ في دستور 2020 من خلال المادة 17[3]، التي تأكد الطابع اللامركزي للتنظيم الإداري عبر الجماعات الإقليمية[4] و التي منحت لها الشخصية المعنوية، وما يترتب عنها من استقلال مالي و اداري.

غير أن منح الاستقلال للجماعات الإقليمية لا يعني إطلاق يدها دون ضوابط، بل يستوجب إخضاعها لنوع من الرقابة تضمن احترامها للقانون وتناسق أعمالها مع السياسات العامة للدولة، دون المساس بمبدأ اللامركزية ذاته. ومن هنا برزت الرقابة الإدارية أو ما يعرف بالرقابة الوصائية كآلية دستورية وقانونية تمارسها السلطة المركزية على الجماعات

---

[1] انظر: المادة 9 من دستور 1963 (ج ر ج ج ع 64) المؤرخة في: 1963/09/10.

[2] القانون رقم 01/16 المؤرخ في: 2016/03/06، يتضمن التعديل الدستوري (ج ر ج ج ع: 76) المؤرخ في: 2016/03/07.

[3] المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في: 2020/12/30 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء او نوفمبر سنة 2020 (ج ر ج ح ع: 82) المؤرخة في: 2020/12/30.

[4] وقد عرفت التسمية الدستورية لهذه الوحدات اللامركزية تطورا ملحوظا عبر مختلف التعديلات الدستورية، بداية من دستور 1963 الذي اعتمد على مصطلحي "المجموعات الإدارية والمجموعات الترابية " الى غاية دستور 2016 حين تبنى استعمال المصطلحين الجماعات المحلية والذي ورد في المادة 15 منه. بينما نصت المادة 16 على مصطلح الجماعات الإقليمية. مما مهد لاحقا الى اعتماد مصطلح الجماعات المحلية بصفة رسمية في التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث تم تكريسه صراحة في المادة 17.

الإقليمية لضمان احترامها للشرعية ووحدة الدولة وتماسكها وتحقيق التوازن بين الاستقلال المحلي والمراقبة المركزية.

وتتجلى أهمية دراستنا لهذا الموضوع من الناحية العلمية في كونه يسعى الى تقديم تحليل للإطار القانوني الذي ينظم الرقابة الإدارية المفروضة على الجماعات الإقليمية من خلال تحليل النصوص القانونية التي تحكم آليات هذه الرقابة والمتمثلة في قانون البلدية (10/11) وقانون الولاية (07/12) وأهم ما جاء بهما من تعديلات ومدى مسايرتهما للوضع الراهن مع محاولة إعطاء توصيات عملية تسهم في تطوير هذا النظام، ومعالجة الثغرات التي تعترض تحقيق فعالية الرقابة في ظل احترام مبادئ اللامركزية.

أما من الناحية العملية، فتبرز أهمية البحث في كونه يبين أهم عناصر الرقابة الإدارية، وأثرها على الجماعات المحلية، من خلال تقييم مستوى استقلالية هذه الجماعات في تسيير شؤونها وممارسة صلاحيتها.

لقد تم اختيار هذا الموضوع بدافع مجموعة من الأسباب منها ما هو ذاتي ومنها ما هو موضوعي.

فعلى الصعيد الذاتي، يرتبط الموضوع ارتباطا وثيقا بتخصصنا الأكاديمي. كما تنبع رغبتنا في تناوله من حرصنا على فهم آليات الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية، والوقوف على مدى تأثير هذه الرقابة على استقلالية الهيئات المنتخبة في تسيير شؤونها، لاسيما في ظل الاتهامات المتزايدة التي توجه الى المنتخبين المحليين بتحمل مسؤولية سوء التسيير وتعطيل عجلة التنمية على المستوى المحلي.

أما عن الأسباب الموضوعية فتتمثل في جملة من الاعتبارات، لعل أبرزها الدور الكبير الذي تلعبه الجماعات المحلية في تسيير مختلف جوانب الحياة اليومية للمواطنين، باعتبارها الحلقة الأقرب لهم، والمسؤولة عن تنفيذ السياسات العمومية على المستوى المحلي.

ولقد كان هذا الموضوع محل بحث من خلال العديد من الباحثين المهتمين به، حيث تم تناوله في مذكرة ماجستير في القانون العام للأستاذة خديجة لعريبي بعنوان "الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد" التي تضمنت دراسة الرقابة الإدارية على

المجالس البلدية والتي توصلت من خلالها الباحثة الى أن السلطة المركزية تمارس رقابة مشددة الى درجة أنها تعيق عجلة التنمية على المستوى المحلي. كذلك تم التطرق لهذا الموضوع من خلال مذكرة ماجستير لصاحبتها عميور ابتسام بعنوان "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم" والتي توصلت من خلالها الباحثة الى ضرورة إعادة النظر في أنواع وأساليب الوصاية الإدارية بشكل يتماشى والصلاحيات الممنوحة للمجالس المحلية، وتوفير الجانب المالي الذي يجعلها في استقلال كامل عند اختيارها وتنفيذها للمشاريع المحلية.

تعنى هذه الدراسة بتسليط الضوء على مختلف الآليات القانونية التي تعتمدها الدولة في ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، باعتبارها وسيلة لضمان حسن سير المرافق العمومية المحلية والتصدي لمظاهر الفساد الإداري. وتتم هذه الرقابة سواء من خلال فحص ومتابعة أعمال الجماعات المحلية أو من خلال مراقبة الاشخاص المكونين لأجهزتها، وذلك عبر تدخل الهيئات المختصة بالرقابة الإدارية وفي هذا الإطار تطرح الإشكالية التالية:

– ما هي الآليات القانونية التي تعتمدها السلطة المركزية في ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية؟

وتندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية مجموعة من الاشكالات الفرعية نوردها في شكل النقاط التالية:

– ما المقصود بالرقابة الإدارية على الجماعات المحلية؟

– ما هي الخصائص التي تميز الرقابة الإدارية عن غيرها من صور الرقابة؟

– ما الاهداف التي تسعى السلطة المركزية الى تحقيقها من خلال ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية؟

– ما هي الأسس القانونية والتنظيمية التي ترتكز عليها السلطة الوصائية في ممارسة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية؟

– ما هو تأثير سلطة الوصاية الإدارية وفق النموذج المتبع على الاستقلالية الإدارية للجماعات المحلية المقررة قانونا؟

للإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية و الاشكاليات الفرعية تم الاستعانة بجملة من المناهج، بحيث اتبعنا المنهج الوصفي بخصوص الجانب المفاهيمي والاصطلاحي للرقابة الوصائية، كما اعتمدنا على المنهج التحليلي باعتباره الأداة الأنسب لمعرفة مدى تأثير الرقابة الوصائية على فعالية التسيير المحلي، بالإضافة الى تحليل الإطار القانوني والتنظيمي الذي يحكم العلاقة بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية، وذلك من خلال دراسة النصوص القانونية ذات الصلة وتحليل أبعادها ومضامينها، كما تم الاستعانة بالمنهج المقارن كلما سمحت طبيعة الدراسة بذلك بخصوص معالجة بعض المواد من القانون القديم والجديد.

ولدراسة هذا الموضوع والإجابة على إشكالياته تمت هيكلة هذا البحث وفق خطة اشتملت على فصلين، حيث نتناول في الفصل الأول الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية الذي تم تقسيمه الى مبحثين. تم التطرق في المبحث الأول الى الحديث عن ماهية الرقابة الإدارية، أما المبحث الثاني فقد خصص لتبيان خصائص وأهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية. أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه للحديث عن صور الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية، حيث تم تقسيمه هو الآخر الى مبحثين أساسيين نتناول في الأول منه الرقابة الإدارية على البلدية. ثم نتناول في المبحث الثاني الحديث عن الرقابة الإدارية على الولاية.

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية

يعد العمل الإداري بطبيعته متنوعا ومتطورا ومعقدا، نظرا لما يقتضيه من تلبية متزايدة لحاجات المواطنين عبر مختلف المرافق العامة، ولمواجهة هذه المتطلبات أصبح من غير الممكن تركيز جميع الصلاحيات والمهام في يد سلطة مركزية واحدة مقرها العاصمة، وهو ما دفع إلى تبني نظام إداري يرتكز على توزيع السلطة وتقريب الإدارة من المواطن، من خلال اعتماد أساليب لامركزية في التسيير. ولقد إخطار المؤسس الدستوري الجزائري تجسيد هذا التوجه اللامركزي من خلال وحدتين أساسيتين هما البلدية والولاية ومنح لكل منهما الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، مما يمكنهما من تقديم الخدمات العامة.

غير أن هذا الاستقلال لا يعني غياب الرقابة، إذ تخضع الجماعات الإقليمية بمناسبة ممارسة مهامها لرقابة إدارية تمارسها السلطة المركزية، وللتفصيل أكثر قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية،
المبحث الثاني: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية.

المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

بالرغم من أن مصطلحي "الرقابة الإدارية" و "الوصاية الإدارية" يستخدمان للدلالة على تدخل السلطة المركزية في شؤون الجماعات المحلية، إلا أن هناك اختلافا في التفضيل بينهما، حيث يفضل البعض استعمال "الرقابة الإدارية" بينما يميل أخرون إلى "الوصاية الإدارية"، غير أن موضوع دراستنا يرتكز بشكل خاص على الرقابة الإدارية، لذلك سنقوم بتقسيم هذا المبحث وفقا للمطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية،
المطلب الثاني: نماذج الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية،
المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

تمارس الدولة الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية باعتبارها أحد المكونات الأساسية لنظام المركزية، حيث كرست مختلف الأنظمة الإدارية هذا المفهوم ضمن القوانين المنظمة للجماعات المحلية، وللإحاطة بمفهوم الرقابة الإدارية سنتناول في الفرع الأول تعريف الرقابة الإدارية، وفي الفرع الثاني تمييز الرقابة الإدارية عن أنواع الرقابة الإدارية الأخرى.

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

أولا: التعريف اللغوي

تحمل الرقابة عدة معان، ومن أبرز المصطلحات نجد الترصد، الانتظار، الحراسة، الخشية، أيضا الفعل رقب الذي يشتق منه اسم من أسماء الله تعالى (الرقيب) بمعنى حفظ، أي الله هو الحافظ الذي لا يغيب عنه شيء ويقول أحمد مختار في معجم اللغة العربية المعاصرة "رقب الأمر لاحظه ورعاه، راقب الشخص أو الشيء رقبه، حرسه، ولاحظه، وراقب الله في أموره أي خافه و خشيه، والرقابة مصدر (رقب)[1]، والرقابة الإدارية هي مراقبة الإدارة للتأكد من مطابقة تصرفاتها للقانون وذلك بناء على طلب أو من تلقاء نفسها، وقد وردت دلالة المراقبة في عدد من الآيات القرآنية منها قوله تعالى:" ما يلفظ من قول إلا لديه رقيب عتيد "[2]، وقوله سبحانه:" إن الله كان عليكم رقيبا "[3]، حيث تعكس هذه الآيات حضور الرقابة الإلهية الدائمة على تصرفات الإنسان وأقواله، مما يؤكد أن كل سلوك أو فعل يصدر عن الفرد هو محل متابعة من الله عز وجل، وسيحاسب الإنسان عليه يوم القيامة.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي

اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف الرقابة الإدارية، إذ لا يمكن وضع تعريف جامع ودقيق للرقابة الإدارية، حيث يعتمد بعض الفقهاء مصطلح الرقابة الإدارية بدلا من

---

[1] أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط:01، مصر، 2008، ص ص 922-923.

[2] الآية 18 من سورة ق.

[3] الآية 1 من سورة النساء.

مصطلح الوصاية الإدارية، إذ يرون أن نظام الوصاية موجود أصلا في القانون الخاص والقائم على أساس نقص الأهلية، فالهيئات والوحدات اللامركزية تتمتع بالشخصية القانونية، والتي ينتج عنها اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، وعلى العكس من ذلك يرى جانب أخر من الفقه أنه يمكن الاعتماد على مصطلح الوصاية الإدارية، وذلك لأن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا مثل العقود الإدارية[1].

وبالتالي فقد عرفها الأستاذ عمار عوابدي: "بأنها رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد الأنظمة القانونية بين السلطات المركزية الوصية والمؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا وفنيا في النظام القانوني للدولة وإبراز صور ثلاثة لها، حيث تشمل الأشخاص والهيئات والأعمال"[2].

كما عرفها الأستاذ الدكتور عمار بوضياف على أن: "الوصاية هي الأداة القانونية التي بموجبها تضمن وحدة الدولة، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون"[3].

أما الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي فقد عرفها على أنها: "رقابة داخلية مقارنة مع أنواع الرقابات السابقة التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، كما أنها ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية"[4].

أما بالنسبة لموقف المشرع الجزائري من مصطلح الرقابة الإدارية نجد أنه قد أخذ بهذا الأسلوب بصفة عامة وذلك بموجب قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتمم بموجب الأمر 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005[5]، وكذلك بموجب

---

[1] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، عنابة، 2004، ص 21.

[2] عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 511.

[3] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط: 2، الجزائر، 2007، ص 177.

[4] محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 95.

[5] أنظر: القانون رقم 90-08، المؤرخ في: 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج ع: 15)، المؤرخة في: 11 أفريل 1990.

قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011[1].

الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن أنواع الرقابة الأخرى

تتميز الرقابة الإدارية عن غيرها من المفاهيم كما يلي:

أولا: تمييز الرقابة الإدارية عن الوصاية المدنية

تستمد فكرة الوصاية الإدارية من القانون المدني، إلا أن تطبيقها في المجال الإداري يختلف جوهريا عن مفهومها في القانون الخاص، ففي حين تفرض الوصاية المدنية لحماية الأفراد ناقصي الأهلية، تمارس الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية، مثل الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية، التي تتمتع بشخصية معنوية وباستقلال مالي وإداري عن الشخص المعنوي الأم وهي الدولة، وقررت الوصاية الإدارية لحماية المصلحة العامة[2].

في الوصاية المدنية، يعمل الوصي نيابة عن القاصر ويتصرف باسمه ولحسابه، بينما في الوصاية الإدارية تتصرف الهيئات اللامركزية باسمها ولحسابها الخاص، وتخضع لرقابة السلطة المركزية ضمن حدود يحددها القانون، دون أن تعتبر تابعة لها، إذن في القانون الإداري يمارس النائب جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل[3]، كما أن الهدف من الوصاية المدنية هو حماية مصالح القاصر الخاصة تحت إشراف القضاء، فمثلا عندما تتعارض مصالح الوصي مع مصالح الموصى عليه يعين القاضي متصرف يتولى مصالح الموصى عليه، حسب المادتين 90 و98 من قانون الأسرة[4].

أما الوصاية الإدارية فتهدف إلى ضمان احترام الهيئات اللامركزية للقوانين والأنظمة وحماية المصلحة العامة، وهو ما يجعلها هدفا مشتركا لا يمكن أن تتعارض معه مصالح

---

[1] أنظر: القانون رقم 11-10، المؤرخ في: 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج ع: 37)، المؤرخة في: 13 جويلية 2011.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 187.

[3] صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، ط:01، عمان، الأردن، 2016، ص 236.

[4] أنظر: المادة 90 و98 من القانون رقم 84-11، المؤرخ في: 09 يونيو 1984، يتضمن قانون الأسرة، (ج ر ج ج ع: 24)، الصادر في 12 يونيو 1984، معدل ومتمم بالأمر رقم 05-02، مؤرخ في: 27 فيفري 2005.

الهيئتين المركزية واللامركزية، فالغاية المنشودة تتمثل في تحقيق الصالح العام[1].

ومما سبق نستنتج بأن الوصاية الإدارية تتعلق بالإدارة والهيئات العامة، بينما الوصاية المدنية تخص الأفراد وحمايتهم قانونيا.

ثانيا: تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية

تختلف الرقابة الممارسة على الهيئات المحلية اللامركزية عن تلك التي تمارس في إطار النظام المركزي، حيث يطلق على هذه الأخيرة اسم "الرقابة الرئاسية". ومن أجل التمييز بين هذين النوعين من الرقابة، لابد أولا من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية، إذ تعرف الرقابة الرئاسية بأنها "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي بمقتضاها يمكنه إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة"[2].

حيث أن الوصاية الإدارية تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية، في حين نجد أن الرقابة الرئاسية تهدف إلى احترام مبدأ المشروعية إضافة إلى ضمان حسن سير العمل الإداري (أي مبدأ الملاءمة)، كما أن السلطات المركزية في الرقابة الوصائية تقوم بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية، حيث نص القانون على ذلك، ويكون التصديق إما بالموافقة الكلية أو بالرفض دون إمكانية التعديل، أما في الرقابة الرئاسية فللسلطة المركزية صلاحيات أوسع، حيث يمكنها تعديل القرارات أو إلغاؤها أو سحبها، وينطبق الأمر ذاته على سلطة الحلول التي تعد استثنائية في إطار الرقابة الوصائية، ولا يجوز اللجوء إليها إلا بصفة استثنائية وبموجب نص قانوني صريح، على عكس ما هو معمول به في الرقابة الرئاسية[3].

---

[1] صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 236.

[2] ربيعة بوقرط، مدى تأثير الوصاية الإدارية على إستقلالية الهيئات المحلية –دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري–، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، المجلد 13، ع: 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2021، ص 367.

[3] مبروك عبد النور، علي سالم محمد فاضل نور الدين، الوصاية الإدارية ضمانة لاستقلالية الجماعات المحلية، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، المجلد 04، ع: 01، جامعة المسيلة، الجزائر، جوان 2019، ص 41.

إذن فالرقابة الوصائية تمارس في إطار ضيق ومقيد بالقانون، أما الرقابة الرئاسية فهي أكثر اتساعا، وتمارس على مرؤوسي الإدارة المركزية مما يمنح السلطة المركزية حرية أكبر في التعديل والإلغاء والسحب، أما من جانب المسؤولية فنجد في الوصاية الإدارية ان الهيئات المحلية وبما أنها هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري فإنها تسأل عن أعمالها وتتحمل المسؤولية عنها حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية، لاعتبارها مستقلة في اتخاذ قراراتها، أما بالنسبة للرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه على اعتبار أنه يملك سلطة الرقابة والتوجيه، ويعتبر كما لو أنه هو من قام بالعمل محل المساءلة[1].

كذلك تستند الرقابة الإدارية إلى مبادئ وأسس تميزها عن السلطة الرئاسية، من أبرزها أنه في الرقابة الإدارية ونظرا لتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية فإن ذلك يمنحها أهلية وحق التقاضي من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات وتصرفات السلطة الوصية حيالها، للدفاع عن مصالحها المتميزة، بخلاف السلطة الرئاسية فإنه ليس للمرؤوس أي صفة أو مصلحة في الاعتراض على أعمال الرئيس[2].

تعد الوصاية الإدارية رقابة استثنائية ولا تمارس إلا بنص قانوني صريح يقرها، إذ لا يمكن افتراض وجودها دون سند قانوني، لأن ذلك من شأنه أن يعرقل سير كل الهيئات المحلية ويقيد استقلاليتها، في المقابل تعتبر الرقابة الرئاسية هي الأصل، وتمارس تلقائيا أو بحكم القانون لأنها تمثل أحد أسس النظام المركزي الذي يقوم على مبدأ السلطة الرئاسية[3]، أي أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقررها من شأنه عرقلة سير أعمال الجماعات الإقليمية ويمس باستقلالها الممنوح لها قانونا، على خلاف الرقابة الرئاسية التي تعد هي الأساس لأنها من موجبات النظام المركزي.

---

[1] إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة1، كلية الحقوق، 2012-2013، ص 37.

[2] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، عنابة، 2002، ص 56.

[3] ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 367.

ثالثا: التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري

تتميز الرقابة الإشرافية عن الرقابة الإدارية من حيث أن الرقابة الإشرافية تقرر للسلطة المركزية بمقتضى ما يترتب لها من حقوق، لأنها هي المسؤولة عن حسن سير المرافق العامة التي تنشئها، وبالتالي يختلف مفهوم الرقابة الإشرافية عن الرقابة الوصائية الإدارية من حيث الأساس القانوني الذي يستند إليه كل منهما[1].

ويتميز الإشراف الإداري عن الرقابة الإدارية الوصائية من حيث أن الإشراف يمارس عبر وسائل غير ملزمة، سواء من حيث الإطار القانوني أو الأدوات المستعملة كالتوجيهات الإرشادية أو الرقابة غير المقررة صراحة بنصوص قانونية أو تنظيمية، إذن فالوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، ومن حيث الأهداف المبتغاة، ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين[2].

المطلب الثاني: نماذج الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

تختلف مستويات ممارسة الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية من بلد لأخر وذلك تبعا للمعطيات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وكذا بحسب طبيعة النظام السياسي السائد في كل دولة، وبوجه عام يمكن تصنيف نماذج الوصاية الإدارية إلى اتجاهين رئيسيين، يمثل الأول النموذج الإنجليزي والذي سيتم تناوله في الفرع الأول، أما النموذج الثاني فيتمثل في النموذج الفرنسي والذي سنخصص له الفرع الثاني.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في النظام الإنجليزي

إن اختصاصات المجالس المحلية البريطانية محددة قانونا وحصرا[3]،وفي النظام الإنجليزي تتنوع اختصاصات الهيئات اللامركزية، إلا أنه من جهة أخرى يمنح تلك الهيئات اللامركزية قدرا كبيرا من الاستقلالية في مواجهة الحكومة المركزية، وتمارس الرقابة من

---

[1] صليحة مليانى، المرجع السابق، ص 248.

[2] إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 68.

[3] حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر، 1980، ص 65.

الناحية النظرية من قبل البرلمان والقضاء العادي[1]، إلا أنها رقابة مخففة وغير مشددة، إذ تمارس بشكل رئيسي من قبل البرلمان، باعتباره الجهة المخولة بإنشائها ومنحها الشخصية المعنوية، وتحديد صلاحياتها واختصاصاتها، كما يضطلع القضاء بدور مهم في هذا الإطار من خلال تمتعه بسلطة إصدار الأوامر والتعليمات الموجهة لتلك الهيئات وللعاملين بها، أما عن الرقابة الحكومية فكانت شبه غائبة حتى نهاية القرن التاسع عشر، لكنها بدأت تظهر تدريجيا وتكتسب أهمية متزايدة خلال القرن العشرين[2].

أولا: وصاية البرلمان على الجماعات المحلية

يملك البرلمان البريطاني من الناحية النظرية سلطة تعديل أنظمة الهيئات المحلية، سواء من خلال توسيع صلاحياتها أو تضييقها، غير أن هذا يبقى مجرد مبدأ نظري، إذ أن الممارسة العملية والعرف السائد في النظام البريطاني أفرزا واقعا مغايرا، حيث نادرا ما يتدخل البرلمان في شؤون الهيئات المحلية، إلا إذا كان ذلك يصب في مصلحتها، كأن يمنحها اختصاصات إضافية، ويرجع هذا التوجه إلى الغلبة التي يتمتع بها العرف على النصوص القانونية في التشريع البريطاني[3].

ثانيا: وصاية القضاء على الجماعات المحلية

تمارس الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات المحلية من قبل القضاء الإنجليزي العادي وذلك لعدم وجود قضاء إداري، إذ تخضع الهيئات العامة في الدولة كغيرها من الأفراد للمحاكم العادية، إلا إذا وجد نص يقصي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدماجها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة[4].

وعليه يعد اعتماد النظام القضائي الموحد في إنجلترا والذي يخضع الهيئات العامة لرقابة القضاء العادي، من السمات التي تعكس خصوصية النظام البريطاني، حيث يسهم

---

[1] سليمان محمد الطماوي، تنظيم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ط:01، مصر، 1955، ص 36.

[2] إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 77.

[3] عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر، 1988، ص 25.

[4] هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط: 1، الأردن، 2008، ص 322.

في تحقيق نوع من المساواة بين الأفراد والإدارة أمام جهة قضائية واحدة، غير أن هذا التوجه قد يضعف من فعالية الرقابة القضائية على أعمال الهيئات المحلية، نظرا لغياب قضاء متخصص في المنازعات الإدارية، ومن الجدير بالذكر أن المحاكم الإنجليزية وعلى خلاف نظيرتها في فرنسا والدول التي تعتمد على ازدواجية القضاء، لا تقوم بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة بل تنحصر رقابتها في إصدار أوامر ونواه موجهة إلى الهيئات المحلية، تلزمها بالتصرف وفق مقتضيات القانون، وذلك أحيانا قبل اتخاذ القرار الإداري محل النزاع[1].

إن هذا الأسلوب في الرقابة يعكس خصوصية النظام القضائي الإنجليزي، حيث يعتمد على التوجيه الوقائي أكثر من العقوبة البعدية، مما قد يحقق استقرار أكبر في العمل الإداري.

ثالثا: وصاية الحكومة على الجماعات المحلية

تتمتع الحكومة البريطانية بصلاحيات محدودة في إطار وصايتها على الهيئات المحلية، وتمارس هذه الصلاحيات أساسا في حال وقوع مخالفات أو تجاوزات للقوانين التي تضبط اختصاصات تلك الهيئات، ففي مثل هذه الحالات يحق للحكومة المركزية اللجوء للقضاء لإلزام الهيئة المعنية باحترام القانون كما تتجسد هذه الوصاية من خلال عمليات التفتيش التي تجري على أعمال الهيئات المحلية، والتي تترافق مع تقديم التوجيهات وإعداد تقارير سنوية تقيم أداء هذه الهيئات، ويهدف هذا التفتيش الذي يتم بصفة دورية من قبل ممثلي الوزارات المختصة إلى التحقق من مدى كفاءة تقديم الخدمات المحلية[2]، ويظهر هذا الأسلوب في الوصاية حرص الحكومة على التوازن بين احترام استقلالية الهيئات المحلية وضمان جودة أدائها.

إن التفتيش الذي يقوم بهم ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية هو تفتيش دوري، ويختتم عادة بإعداد تقرير يرفع إلى البرلمان يتضمن تقييما لكيفية أداء الخدمات المحلية، وبناء على محتوى هذه التقارير سواء جاءت بنتائج إيجابية أو سلبية

[1] إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 77.

[2] إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 78.

تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية[1]، ويعد ربط الدعم المقدم بنتائج التفتيش آلية فعالة لتحفيز الهيئات المحلية على تحسين أدائها.

واستنادا إلى ما سبق فإن الرقابة الممارسة من طرف الحكومة على الهيئات المحلية ضئيلة، ويمكننا حصرها في الحالات التالية[2]:

أ- يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء العادي إذا تبين لها أن الهيئات اللامركزية قد خرجت عن اختصاصاتها، والقوانين التي تحكمها وذلك لإجبارها على احترام القانون.

ب- تقوم الحكومة بالتفتيش في أعمال الهيئات المحلية وتقدم نصحها، كما تقدم بناء على ذلك تقريرا سنويا إلى البرلمان الذي يقرر استنادا إلى تلك التقارير منح مكافآت سنوية لتلك الهيئات لحسن قيامها بواجبها.

ج- يمكن للحكومة المركزية بناء على تصريح من البرلمان إصدار بعض اللوائح لتنظيم الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية.

يجدر التنويه إلى أن الوصاية الإدارية في النظام الإنجليزي، وإن كانت تعد أخف وطأة من حيث تدخل السلطات المركزية مقارنة ببعض الأنظمة الأخرى، إلا أنها تظهر قدرا أكبر من الصرامة في الجانب المالي حيث تخضع التصرفات المالية للهيئات المحلية لرقابة دقيقة ومشددة[3].

وعلى هذا الأساس إن هذه الصرامة في الرقابة المالية تعد مبررة بالنظر إلى أهمية حماية المال العام وضمان حسن تسييره، خاصة في ظل منح الهيئات المحلية قدرا واسعا من الحرية في مجالات أخرى.

---

[1] مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، ع: 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003، ص 47.

[2] عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، ع: 06، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2005، ص 105.

[3] إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 80.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النموذج الفرنسي

يتسم النموذج الفرنسي في الرقابة على الهيئات المحلية بدرجة أعلى من الصرامة، مقارنة بالنموذج الإنجليزي، وقد مر هذا النظام عبر مرحلتين رئيسيتين، الأولى تميزت بفرض وصاية إدارية صارمة، في حين عرفت الثانية بمرحلة تدخل القضاء الإداري وتراجع الوصاية الإدارية بشكل كبير، تخلى المشرع الفرنسي عن نظام الوصاية الإدارية المشددة الذي كان معمولا به سابقا، وهو النظام الذي لا يزال قائما في إطار قانون البلدية الجزائري الحالي، كما سنبين لاحقا، ليحل محله نظام الرقابة القضائية[1]، ويمكن تلخيص طبيعة الرقابة المطبقة حاليا في ظل التشريع الفرنسي على النحو التالي:

أولا: الرقابة على أشخاص المجالس المحلية المنتخبة

لا يزال المشرع الفرنسي متمسكا ببعض مظاهر الرقابة التقليدية على أشخاص المجالس المحلية المنتخبة، و خاصة ما يتعلق برئيس البلدية ومساعديه، الذين يشغلون وضعا خاصا نظرا لازدواجية مهامهم بين تمثيل الجماعة المحلية تارة وتمثيل الدولة تارة أخرى، وفي هذا الإطار يجوز توقيفهم عن مهامهم بقرار وزاري معلل لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا، ويلغى هذا القرار بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء، أما بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي الأخرين، فلا تتخذ بحقهم إجراءات تأديبية إلا في حالات محددة، كوجود شكاوى ضدهم تتعلق بأخطاء جسيمة مثل: التزوير، المخالفات المالية، أو التصرفات التي تضر بالمصلحة العامة، ويتم ذلك بعد منحهم فرصة لتقديم تفسيراتهم كتابيا أو شفويا، كما يمكن للمحكمة الإدارية أن تتخذ قرارا ضد الأعضاء المنتخبين الذين يرفضون أداء المهام التي يفرضها عليهم القانون[2]، إن هذا التميز في الرقابة بين رئيس البلدية وأعضائه، يعكس حرص المشرع الفرنسي على ضمان توازن دقيق بين حفظ النظام العام واحترام مبدأ الانتخاب والشرعية الديمقراطية.

---

[1] جمال ونوقي، آليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 09، ع: 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجلفة، الجزائر، 2021، ص 369.

[2] جمال ونوقي، المرجع نفسه، ص 369.

ثانيا: الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة

إن إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة في فرنسا سابقا كان يتم من طرف المحافظ، وفي كثير من الأحيان لأسباب بسيطة، أما حاليا فلا يتم الإلغاء إلا عن طريق القاضي الإداري ولأسباب قانونية.

تعتبر القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها، ولا يملك المحافظ سلطة إلغائها بشكل مباشر، بل يتعين عليه اللجوء إلى القضاء الإداري في حال تبين له أنها غير مشروعة، مما يبرر الطابع القضائي لهذه الرقابة، ورغم ذلك تبقى هناك بعض القرارات الإدارية التي يتوجب على المجلس البلدي أو المحافظة أو الإقليم إحالتها إلى مفوض الدولة لإبلاغ المحافظ، مثل القرارات المرتبطة بالضبط الإداري، أو تلك المتعلقة بتعيين وترقية الموظفين المحليين، فإن تبين للمحافظ أن هذه القرارات سليمة من الناحية القانونية يتم إعلام المجلس المحلي بذلك وتصبح نافذة، أما إذا لاحظ فيها إخلالا بمبدأ المشروعية، فليس من صلاحياته إلغاؤها، بل يلزم برفع دعوى أمام القضاء الإداري للطعن فيها[1].

إن هذا النوع من الرقابة يكرس مبدأ المشروعية ويعد ضمانة لاحترام استقلالية الجماعات المحلية مع إخضاع أعمالها لرقابة قضائية موضوعية.

بناء على ما سبق فإن بعض الأعمال الإدارية تعد خاضعة لرقابة المحافظ، ولا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد إحالتها إليه للتحقق من مدى مطابقتها للقانون، وتشمل هذه الأعمال فئات محددة على سبيل الحصر، أما فيما يتعلق بالصفقات العمومية والميزانية فيتوجب إرسالها وجوبا إلى المحافظ خلال أجل لا يتجاوز 30 يوما، وبالنسبة لباقي الأعمال فإنها تدخل حيز التنفيذ مباشرة بعد نشرها أو تبليغها للأطراف المعنية دون الحاجة إلى إحالتها على المحافظ.

[1] فريدة مزياني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص ص 50-51.

ويتولى المحافظ مراقبة الأعمال التي ترسل إليه، وإذا تبين له وجود خلل قانوني فيها فإن عليه أن يرفع دعوى قضائية لإلغائها خلال أجل شهرين من تاريخ استلامها، كما يملك صلاحية طلب تعليق تنفيذ هذه الأعمال مؤقتا من رئيس المحكمة الإدارية، وذلك في حال وجود شك جدي حول مشروعيتها، وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الحلول لا تزال قائمة كما في النظام التقليدي، وتمارس على سبيل المثال في حالة امتناع رئيس البلدية عن ممارسة سلطته الشرطية رغم وجود تهديد للنظام العام[1].

ومما لا شك فيه أن استمرار العمل بسلطة الحلول يعد ضروريا لضمان عدم تعطيل المصلحة العامة، خصوصا في الحالات التي يمتنع فيها المسؤول المحلي عن أداء واجباته القانونية، وأن إسناد صلاحية تعليق تنفيذ القرارات إلى القضاء الإداري، يعكس توازنا محمودا بين احترام استقلالية الجماعات المحلية وضمان خضوع أعمالها لمراقبة قانونية فعالة، مما يرسخ مبدأ المشروعية دون المساس بحرية التصرف المحلي.

المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية

تمارس الدولة رقابتها الإدارية على الجماعات الإقليمية من خلال آليتين رئيسيتين، تختلفان من حيث الطبيعة القانونية ومجال التطبيق، تتمثل الاولى في الرقابة الرئاسية التي تمارس داخل نفس السلم الإداري، والثانية في الرقابة الوصائية التي تمارس على الهيئات اللامركزية، ويهدف هذا المطلب الى بيان خصائص كل نوع ودورهما في ضبط الجماعات الإقليمية، لذا سنتناول هذين النوعين من الرقابة عبر فرعين مستقلين، الفرع الأول: الرقابة الرئاسية والفرع الثاني: الرقابة الوصائية.

[1] جمال ونوقي، المرجع السابق، ص 370.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية الرئاسية

تعد الرقابة الإدارية الرئاسية من أبرز صور الرقابة التي تساهم في صون النظام الاداري وحسن سير المرفق العام، كما تهدف في ذات الوقت الى حماية حقوق المواطنين، مما يعزز من الاستقرار والانسجام داخل البنية الإدارية.

أولا: مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية

تعد الرقابة الرئاسية من أبرز مقومات النظام الاداري المركزي، حيث تعني ممارسة الرئيس الاداري لسلطته في مراقبة أعمال مرؤوسيه وتوجيههم. ويعتمد هذا النوع من الرقابة على مبدأ التدرج في السلم الإداري، إذ يلزم كل مسؤول بمراقبة الموظفين التابعين له إداريا، والذين يعملون تحت اشرافه المباشر [1] مما يتيح له توجيه التعليمات، الغاء أو تعديل قرارات مرؤوسيه ومحاسبتهم تأديبيا عند الاقتضاء، فضلا عن الحلول محلهم أحيانا.

كما يمكن تعريف الرقابة الرئاسية بانها مجموعة من الصلاحيات المخولة لكل رئيس إداري تجاه مرؤوسيه، والتي تؤدي الى ربط هؤلاء المرؤوسين بعلاقة خدوع وتبعية له، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تمارس في إطار ما يسمح به القانون وذلك من أجل ضمان تحقيق المصلحة العامة[2].

ثانيا: خصائص الرقابة الإدارية الرئاسية

تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بثلاث خصائص أساسية:

– **أنها رقابة إدارية:** أي أنها صادرة عن جهة إدارية، إذ يمارسها الرئيس الاداري في إطار اختصاصه متى تعلق الامر بمسالة ادارية وذلك بهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية

[1] شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية ع: 13، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 8 ماي 1945.قالمة، ديسمبر 2015، ص 386.

[2] شوايدية منية، المرجع السابق، ص 387.

وتحقيق الملائمة في اتخاذ القرارات[1].

– **أنها رقابة مفترضة:** إن من بين المميزات التي تمتاز بها الرقابة الإدارية الرئاسية هي رقابة ادارية مفترضة بمعنى أنها تتم بقوه القانون حتى ولو لم يوجد نص يسمح بها للرئيس الاداري أي أنها تتقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص[2] إن الطبيعة المفترضة للرقابة الإدارية الرئاسية تعد أمرا منطقيا ومبرزا بالنظر الى طبيعة العلاقة التنظيمية التي تربط بين الرئيس الاداري ومرؤوسيه. إذ لا يمكن تصور وجود هيكل اداري فعال دون ان يتمتع الرئيس بسلطة رقابية تمكنه من توجيه المرؤوسين وضمان تنفيذ السياسات العامة بكفاءة، حتى دون الحاجة الى نص صريح يمنحه تلك الصلاحيات، ما دام ذلك يدخل ضمن مقتضيات وظيفته وموقعه في التسلسل الإداري.

– **أنها رقابة داخلية:** تمارس الرقابة الرئاسية من قبل السلطة الرئاسية على مرؤوسيها داخل نفس الجهاز الإداري، حيث ينتميان الى نفس البنية الإدارية، الامر الذي يضفي على هذه الرقابة طابعا داخليا صرفا، ويجعلها جزءا من العلاقة التنظيمية التي تحكم تسلسل المسؤوليات داخل الإدارة[3].

ثالثا: أوجه الرقابة الإدارية الرئاسية

تعد السلطة الإدارية الهيئة العليا في الدولة، إذ يقع على عاتقها رسم السياسة العامة، تحديد الأهداف، إصدار التعليمات، ومتابعة تنفيذها، وتظهر رقابتها من خلال جانبين أساسيين: الرقابة على الاعمال والرقابة على الأشخاص.

---

[1] بريش ريمة، طرق وانواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر، مجله الدراسات الافريقية، ع: 38 الجزائر، 2015، ص 395.

[2] بدريه ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الاداري الجزائري، شهادة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، معهد العلوم القانونية والإدارية سعيدة، الجزائر، 2008، 2009، ص 15.

[3] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 395.

1. الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين):

يقصد بها الرقابة التي يمارسها الرئيس الاداري على مرؤوسيه من حيث وضعهم الوظيفي، أي ما يتعلق بأدائهم داخل الإدارة دون أن تمتد لحياتهم الخاصة. وتتمثل هذه الرقابة في الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس في تنظيم وتوزيع المهام بينهم، بالإضافة الى سلطته في اتخاذ الاجراءات التأديبية عند الاقتضاء، وبذلك تندرج هذه الرقابة ضمن العلاقة المهنية التي تربط بين الرئيس والمرؤوس في إطار الالتزام بالانضباط الاداري[1]. وفي رأيي، فان هذه الرقابة التي يباشرها الرئيس الاداري على مرؤوسيه تعد ضرورية لضمان الانضباط وحسن سير المرفق العام. فهي تمارس من باب التضييق وإنما من منطلق تنظيم العلاقة الوظيفية وضمان احترام القواعد القانونية المهنية مما يحقق التوازن بين سلطة الرئيس وحقوق الموظف.

2. الرقابة على الأعمال:

وفي هذا الصدد تشير المدى 47 من القانون الاساسي للوظيفة العمومية على أنه "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الاداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة اليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه"[2].

يتبين من ذلك أن الرئيس الاداري الأعلى يتمتع بصلاحيات واسعة تجاه ما يصدر عي الموظفين العاملين في المرافق العامة من أعمال إدارية. وتمارس هذه الصلاحيات من خلال عدة وسائل من أبرزها: الاشراف، التفتيش، الملاحظة، إعداد التقارير الإدارية، تعديل أو إلغاء القرارات، التصريح والتصديق، اصدار الأوامر والتعليمات، بل وقد تصل الى الحلول محل المرؤوس عند الاقتضاء[3]. إن هذا التعدد في الوسائل الرقابية يعكس الأهمية البالغة للدور الذي يضطلع به الرئيس الإداري في ضمان حسن سير العمل الإداري، وتحقيق الانضباط الوظيفي، كما يساهم في تقويم الأداء وضمان الالتزام بالمشروعية داخل المرفق العام.

---

[1] المرجع نفسه، ص 396.

[2] انظر: المادة 47 من الامر رقم 06-03 المؤرخ في: 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية. (ج ر ج ج ع: 46).

[3] ريم بريش، المرجع السابق، ص 396.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية

تمارس الرقابة الوصائية تحديدا في ظل وجود اللامركزية الإدارية، حيث تهدف الى تنظيم العلاقة الرقابية التي تمارسها السلطة المركزية العليا على أعمال وتصرفات الهيئات المحلية، باعتبارها هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية وتستقل في إدارة شؤونها ضمن حدود يفرضها القانون.

3. أولا: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية

الرقابة الإدارية الوصاية هي شكل من أشكال الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية (كالولي أو الوزير المختص) على تصرفات الجماعات الإقليمية المنتخبة وذلك ليس بقصد الهيمنة أو الإدارة المباشرة، وإنما لضمان مطابقة أعمالها للقانون، وفي حدود ما يسمح به القانون فقط. وتختلف طريقة الوصاية من بلد الى آخر[1].

ثانيا: أوجه الرقابة الوصائية

تمتد الرقابة الإدارية لتشمل ليس فقط أعمال الجماعات الإقليمية، بل كذلك الأشخاص والهيئات الممثلة لها. وهو ما تؤكده مختلف النصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة[2] وسيخصص ما يلي لتفصيل هذه النقاط.

1. الرقابة على الأشخاص:

تتجلى الرقابة على الاشخاص في تمتع السلطة المركزية بحقوق معينة تتعلق بتعيين أو التأثير على الأشخاص المكونين للجماعات المحلية، رغم أن تشكيل هذه الهيئات يتم غالبا عبر الانتخابات، غير أن ذلك لا يخرجهم من دائرة الرقابة، إذ تحتفظ السلطة المركزية بصلاحيات متعددة تمكنها من التدخل في شؤونهم، كإيقاف الهيئات المنتخبة، عزل بعض الأعضاء، الطرد، أو حتى حل المجلس المحلي كاملا في حال ثبوت مخالفات قانونية. كما يمكنها تعيين مجالس مؤقتة لتسيير شؤون الجماعة الإقليمية عند الاقتضاء. وتعتبر هذه

[1] شوايدية منية، المرجع السابق، ص 388.

[2] نقصد بهم "قانون الولاية لسنة 2012، وقانون البلدية رقم 11، 10 لسنة 2011، وقانون الانتخابات رقم 12، 1 لسنة 2012.

الصلاحيات ذات طبيعة استثنائية، ولا تمارس إلا في الحالات التي يجيزها القانون صراحة ووفقا للإجراءات المحددة[1].

إن تمتع السلطة المركزية بصلاحيات استثنائية تجاه الاشخاص الممثلين للجماعات الإقليمية تعكس توازنا دقيقا بين مبدا اللامركزية واستمرارية الدولة ووحدة النظام القانوني. فرغم أن الانتخاب يمنح شرعية شعبية لهؤلاء الممثلين إلا أن الرقابة المركزية تظل ضرورية لضمان احترامهم للقانون ومبادئ المرفق العام، ومع ذلك، فان اللجوء الى هذه السلطات الرقابية يجب أن يتم في اضيق الحدود تفاديا لأي مساس بمبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية أو تفويض لمبدأ الديمقراطية المحلية.

2.الرقابة على الأعمال :

تمارس السلطة المركزية بصفتها صاحبة الوصاية الإدارية، رقابتها على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لها، حيث تنصب هذه الرقابة أساسا على التصرفات التي يقوم بها مسيرو الجماعات أو المؤسسات المحلية، سواء تعلقت هذه التصرفات بالقرارات نفسها أو بإجراءات تنفيذها.

ورغم أن هذه الهيئات تتمتع بدرجة من الاستقلال الإداري والمالي، وتمارس اختصاصاتها استنادا الى القوانين المنظمة لها، فان الأصل أن تتحرك وفقا لمبدأ المبادرة الذاتية. وبناءعليه، يجب استبعاد أي شكل من أشكال الرقابة القبلية أو المسبقة، لما في ذلك من انتقاص من استقلالية هذه الوحدات، خصوصا وأنها تتمتع بالشخصية المعنوية.

لذلك تخضع أعمال هذه الهيئات في الغالب لرقابة لاحقة أو ما يعرف بالرقابة البعدية، والتي تمكن السلطة المركزية من التعقيب على ما تم اتخاذه من قرارات بعد صدورها[2].

تعكس الرقابة البعدية توازنا بين استقلالية الجماعات اللامركزية وضرورة احترام الشرعية، إذ تتيح للسلطة المركزية التدخل دون المساس بالمبادرة المحلية.

---

[1] ريم بريش، المرجع السابق، ص 397.

[2] ريم بريش، المرجع السابق، ص ص 397- 398.

4. الرقابة على الهيئات:

إذا كان إنشاء أو إلغاء الإدارة المركزية من الاختصاصات الحصرية للقانون، فإن هذا الأخير وباعتباره المصدر المنشئ للوحدات اللامركزية، يمنح السلطة الإدارية المركزية صلاحية إيقاف أو حل الأجهزة والهيئات التابعة للإدارة اللامركزية دون أن يؤثر ذلك على استقرار الشخصية المعنوية لتلك الوحدات.

رغم أن القانون يجيز للسلطة المركزية إيقاف أو حل هيئات الجماعات اللامركزية، إلا أن هذا الإجراء ينبغي أن يمارس في أضيق نطاق. وبما لا يمس جوهر مبدأ اللامركزية، حفاظا على التوازن بين سلطة الرقابة واحترام استقلالية الهيئات المحلية ذات الشخصية المعنوية.

المبحث الثاني: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

تعتبر الرقابة الإدارية أداة ضرورية لضمان انسجام تصرفات الجماعات الإقليمية مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، في ظل نظام اللامركزية، وللإحاطة بأبعاد هذه الرقابة نتناول في المطلب الأول خصائص الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية، ثم في المطلب الثاني أهداف الرقابة الادارية على الجماعات الإقليمية، أما في المطلب الثالث سنتطرق لبيان المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية.

المطلب الأول: خصائص الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

تتسم الرقابة الإدارية بمجموعة من الخصائص الأساسية وسنتناول أهمها بالشرح والتفصيل فيما يلي:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ذات طبيعة إدارية

تعد الرقابة الإدارية من إخصاص الجهات التنفيذية للدولة، وبوجه خاص السلطات الإدارية المركزية كالوزارات، حيث تمارس هذه الأخيرة صلاحية الرقابة بموجب قرارات إدارية تصدر عنها، وتباشر هذه الرقابة إما بمبادرة من الجهة الرقابية نفسها، أو بطلب من الجهة

الخاضعة للرقابة متى رأت السلطة المختصة ضرورة لذلك، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الرقابة بما أنها تمارس من خلال قرارات إدارية، فإنها تكون خاضعة للطعن أمام القضاء الإداري عن طريق دعاوى الإلغاء أو التعديل أو حتى التعويض، إذا تبين أن تلك القرارات شابها عيب من العيوب القانونية[1].

وتستند الرقابة الإدارية إلى إصدار قرارات يجب أن تتوافر فيها جميع الأركان القانونية اللازمة لصحتها والمتمثلة في السبب والاختصاص والمحل والشكل والإجراءات والهدف، باعتبارها شروطا جوهرية لصحة ومشروعية أي قرار إداري[2]، فلا يمكن لأي قرار إداري رقابي أن يعتبر مشروعا إذا اختل أحد هذه الأركان، كما أن هذه الرقابة لا تهدف إلى التدخل المباشر في تسيير الشؤون اليومية للهيئة الخاضعة لها بل ترمي إلى ضمان احترام القوانين والتنظيمات، وتحقيق التوازن بين استقلالية الجماعات المحلية وبين وحدة الدولة وبهذا المفهوم، فإن الرقابة الإدارية ذات الطبيعة الإدارية تشكل أداة من أدوات الدولة الحديثة لضمان السير المنتظم والفعال للمرافق العامة، دون أن تصل إلى حد تقييد الاستقلال الذاتي للجماعات الإقليمية، بل تعمل على تأطيره وتوجيهه في إطار من الشرعية القانونية والمشروعية الإدارية.

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ذات طبيعة استثنائية

تعد الرقابة الإدارية استثناء من مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية، إذ تختلف عن الرقابة الرئاسية التي تمارس داخل التنظيم المركزي، حيث يخضع المرؤوس تماما لتوجيهات وتعليمات الرئيس، أما في إطار التنظيم اللامركزي فإن الهيئات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، ولا تخضع أعمالها للرقابة المركزية إلا إذا ورد نص قانوني صريح يجيز ذلك، ومن ثم فإن نطاق الرقابة الإدارية محدود، ولا يمكن ممارستها

[1] خديجة لعريبي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013/2012، ص ص 35-36.

[2] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 95.

إلا وفقا لما يسمح به القانون[1]، وبالطرق والإجراءات التي يحددها، كما أن الجماعات الإقليمية لا تملك التنازل عن صلاحياتها، سوا جزئيا أو كليا، طالما أن القانون هو من حدد تلك الصلاحيات ورسم حدودها[2].

وعليه فالقاعدة العامة تقضي بأن الجماعات اللامركزية تتمتع باستقلال إداري ومالي، مما يخولها ممارسة صلاحياتها ضمن هذا الإطار، غير أن هذا المبدأ يعرف استثناء يتمثل في خضوع هذه الهيئات لرقابة إدارية تمارس وفق ما ينص عليه القانون[3].

الفرع الثالث: ارتباط الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية بوجود أشخاص لامركزية

إن القرارات الرقابية التي تمارس في مواجهة الشخص المعنوي والذي يتمتع بالشخصية المعنوية هي قرارات وصائية، لذلك تعتبر الرقابة الإدارية عنصر مهم وأساسي في نظام اللامركزية الإدارية ولقد اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة العلاقة بين اللامركزية الإدارية والرقابة الإدارية، حيث يرى البعض أن هذه العلاقة تقوم على أساس المشروعية، حيث تهدف الرقابة إلى ضمان التزام الأشخاص اللامركزية بالقوانين، بينما يرى أخرون أنها تشمل أيضا عنصر الملاءمة، أي تقييم مدى ملاءمة هذه التصرفات لتحقيق المصلحة العامة، حتى وإن كانت قانونية من الناحية الشكلية والموضوعية، ومع ذلك فإن ممارسة الرقابة على عنصر الملاءمة تتطلب وجود نص قانوني صريح أو ظروف استثنائية تبرر ذلك، كما يميز بعض الفقهاء بين الصلاحية المقيدة التي تتيح للهيئات اللامركزية هامشا من الحرية في اتخاذ القرارات مع خضوعها للرقابة في حدود ما يسمح به القانون[4].

---

[1] عمار عوابدي، المرجع السابق، ص ص 269-270.

[2] خديجة لعريبي، المرجع السابق، ص 3.

[3] ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 366.

[4] خديجة لعريبي، المرجع السابق، ص ص 37-38.

الفرع الرابع: الوصاية الإدارية رقابة بموجب القانون

تفرض الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية بموجب نصوص قانونية محددة، واضحة وصريحة، وذلك ضمانا لاحترام مبدأ استقلالية الجماعات الإقليمية في تسيير شؤونها المحلية، إذ لا يجوز أن تمارس الوصاية بصورة مطلقة أو غير مقيدة، وتعطيل لقدرتها على أداء وظائفها بفعالية، كما أن أي تجاوز لهذا الإطار القانوني يجعل من تصرفات الجهات الوصية غير مشروعة، وقابلة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة بالإلغاء[1].

الفرع الخامس: محدودية الوصاية الإدارية

لا تمتد الوصاية الإدارية لتشمل جميع قرارات وتصرفات الجماعات الإقليمية، بل يتعين على المشرع أن يحدد بدقة وبنصوص صريحة المجالات والقرارات التي تخضع لرقابة السلطة المركزية، ويفترض في المقابل أن تتمتع الجماعات المحلية بهامش من الحرية في تسيير بعض شؤونها دون تدخل أو رقابة الجهات المركزية، حفاظا على جوهر اللامركزية، ويلاحظ أن هذا التقييد في نطاق الوصاية يميزها عن السلطة الرئاسية، التي تمارس بشكل أشمل، إذ تشمل رقابة أعمال المرؤوس وشخصه في آن واحد، وتتيح للرئيس صلاحيات أوسع في التوجيه والإلغاء والإحلال[2].

وللتوضيح يمكن الاستدلال على ذلك بمثال المصادقة على الميزانية، حيث تعد هذه العملية من القرارات التي تخضع للوصاية الإدارية، دون أن تمتد لتشمل جميع جوانب التسيير المالي للجماعة المحلية.

الفرع السادس: الطعن القضائي

تتمتع الوحدة المحلية بحق اللجوء إلى القضاء للطعن في القرارات الصادرة عن

---

[1] أبو داود طواهرية، عبد القادر غيتاوي، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، ع: 07، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2018، ص 126.

[2] جمال ونوقي، المرجع السابق، ص 365.

السلطة المركزية وذلك في حال تجاوزت هذه الأخيرة اختصاصاتها أو أصدرت قرارات مخالفة للقانون، في المقابل لا يملك المرؤوس في النـظـام الإداري المـركزي هذا الحق، إذ أن الرئيس يحتفظ بسلطة تعديل أو إلغاء قرارات مرؤوسه[1].

الفرع السابع: الوصاية الإدارية رقابة خارجية

إن الوصاية الإدارية لا تنشأ داخل الهيئة اللامركزية وإنما تكون مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة[2]، بحيث نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية والسلطة المركزية الوصية، إذ أنها تكون خارجة ومستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية[3].

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

تعد الرقابة الإدارية أمرا ضروريا لضمان تحقيق الأهداف المحددة في سياسة الدولة من جميع الجوانب: السياسية، المالية، الإدارية، والاجتماعية. حيث تعتبر الرقابة عنصر حيوي يعمل على التوفيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية (البلدية والولاية) مما يخلق الانسجام والتجانس بين الأنشطة الإدارية المختلفة بالدولة وتأكيد وحدتها. وسنتناول هذا المطلب من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: الأهداف السياسية

تكمن في مدى مطابقة قرارات الجماعات الإقليمية للقوانين والتنظيمات الوطنية لضمان انسجام السياسات المحلية على الإطار القانوني المحلي، حيث تتبع الدولة عمل الجماعات المحلية دون المساس باستقلاليتها التسييرية، وهو أمر مهم في النظام السياسي للدولة الذي

[1] جمال ونوقي، المرجع السابق،ص 365.

[2] ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 366.

[3] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 95.

يزاوج بين المركزية واللامركزية[1].

حيث تضمن مكافحة الفساد وسوء التسيير من خلال آلية الرقابة الإدارية وهي آلية وقائية تكشف التجاوزات والاختلالات في التسيير، خاصة في ظل التوجه السياسي نحو تحسين التنمية المحلية.

وتكمن أهمية هذا الهدف في تغليب المصالح الوطنية على المصالح المحلية، خاصة في حالات التعارض بينهما، حيث تنحرف السلطة المحلية بعدم القيام بواجباتها على الوجه المطلوب، وهنا تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئة المحلية بتفضيل المصالح الوطنية على المصالح المحلية في حالة وجود تعارض بينهما[2].

الفرع الثاني: الأهداف الإدارية

– تكمن في تحسين الأداء الإداري من خلال المتابعة والتقييم، حيث تساهم الرقابة في الكشف عن النقائص والاختلالات في الأداء الإداري المحلي، مما يتيح للسلطة المركزية اتخاذ التدابير اللازمة لتصحيح المسار وتحسين الخدمات العمومية[3].

– الكشف عن مواطن الضعف والقصور في التخطيط والتنظيم الإداري ونظم الاتصالات فيه لإزالة هذه المعوقات التي تعترضها، وتعديل الخطط وتطويرها.

–التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارساتها أنشطتها. وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية والمشروعية[4] إذ أن الإدارة المحلية واجب عليها العمل في دائرة القوانين والتنظيمات والالتزام بأحكامها، وتعتبر كل مخالفة عن ذلك هو تصرف غير مشروع يترتب عنه البطلان.

---

[1] علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن،2001، ص 227.

[2] طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، شهادة دكتوراه في الطور الثالث (ل، م، د)، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2020، ص 16.

[3] كيحل حياة، تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع: 02، جامعة زيان عاشور، الجلفة، جوان 2021، ص 681.

[4] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص95.

– المساعدة في اتخاذ القرارات السليمة الرشيدة وفقا للبيانات والمعلومات الدقيقة الحقيقية التي أسفر عنها التنفيذ.

– ضمان الشفافية والمساءلة من خلال أن الرقابة تعزز من شفافية عمل المسؤولين المحليين وتجعلهم عرضة للمساءلة أمام السلطات المركزية والمواطنين.

– كما تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية المواطنين من تعسف السلطات العامة على المستوى المحلي وكذا ضمان الحفاظ على إقامة التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة الوطنية وبين المصالح العامة الجهوية والمحلية[1].

الفرع الثالث: الأهداف المالية

لضمان السير الحسن للمال العام وتحقيق التنمية المحلية في إطار احترام القوانين والتنظيمات، وجب الشفافية المالية التي تتم بطريقة شفافة ومنظمة وفقا للقوانين المعمول بها[2].

ويكون ذلك بمراقبة شرعية النفقات للجماعات المحلية والتحقق من مطابقة الميزانية المصادق عليها، ولا تتضمن تجاوزات أو خروقات في ذلك. وتهدف هذه الرقابة إلى مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطات المركزية، بقصد المحافظة على أموال هذه الجماعات المحلية، ومنعا أيضا لوجود أي انحراف أو تجاوز في المسائل المالية. فمثلا لا يجوز صرف مبالغ لمشاريع غير مدرجه في الميزانية أو لم تصادق عليها المجالس المنتخبة، وهذه الأخيرة تدخل ضمن مراقبة شرعية النفقات.

ووسائل الرقابة المالية المستخدمة هي:

- التدقيق في الميزانيات والميزانية التكميلية.
- نشر التقارير المالية.
- إخضاع الحسابات للمراجعة من طرف الهيئات المختصة كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

---

[1] د. عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص 104.

[2] بريش ريمة، الرقابة على المرافق العامة، شهادة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي الجزائر، 2013، ص 27.

- التفتيش الدوري والمفاجئ.
- تقارير رقابية ترفع إلى السلطات القضائية في حالة وجود اختلاس أموال وفساد مالي[1].

ومن وجهة نظرنا أن هذه الرقابة المالية تهدف إلى تحسين الأداء المالي من خلال دفع الجماعات المحلية، تحسين التحصيل الجبائي، وترشيد النفقات. وكذا تحميل المسؤولين المحليين المسؤولية عن أدائهم المالي وتشجيعهم على العمل وفق مبادئ التنمية المحلية.

المطلب الثالث: مبادئ الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية

لكي تتم الرقابة على أساس سليم، وليقيم الأداء والإنجاز على النحو الذي تحدده الأهداف والمعايير الموضوعة من أجل رقابة أكثر فعالية، لا بد من الاسترشاد ببعض المبادئ على النحو التالي:

الفرع الأول: المرونة والملائمة

يتطلب هذا المبدأ أن يكون نظام الرقابة قادرا على التكيف مع التغيرات البيئية والتنظيمية دون التأثير على استقرار المؤسسة، فتكن المرونة بالقدرة على التكيف مع التغيرات المتوقعة دون الحاجة إلى تغييرات جوهرية تؤثر على النظام.
والنظام الرقابي يكون ملائما بما يتناسب مع طبيعة نشاط المؤسسة وأهدافها مع تجنب النمطية والجمود[2].

الفرع الثاني: مبدأ الموضوعية والدقة والواقعية

يهدف هذا المبدأ إلى ضمان أن تكون عملية الرقابة قائمة على أسس موضوعية وواقعية، مما يعزز من مصداقيتها وفاعليتها، حيث تكمن الموضوعية باستخدام معايير

[1] رحاب شادية، أحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعيقات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الدراسات الأكاديمية، ع: 12، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة باتنة 01، جانفي 2008، ص 84.

[2] كمال بودانة، دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية، شهادة دكتوراه تخصص علم الاجتماع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019-2020، ص 58.

واضحة ومعلنة لجميع المعنيين، بعيدا عن التحيزات الشخصية. فعلى سبيل المثال: لتقييم أداء الموظفين، يتم استخدام معايير محددة مثل الإنتاجية وجودة العمل بدلا من الانطباعات الشخصية. وتنبثق الدقة بجمع وتحليل البيانات بشكل دقيق لضمان اتخاذ قرارات مستنيرة، ومبدأ الواقعية يظهر بالتأكد من أن المعلومات والمعايير تعكس الواقع الفعلي للمؤسسة. فمثلا في حالة انخفاض المبيعات، يتم تحليل البيانات لتحديد الأسباب الحقيقية بدلا من الافتراضات[1].

الفرع الثالث: مبدأ الحافز الذاتي

إن هذا المبدأ يهدف إلى تمكين الموظفين من مراقبة أدائهم بشكل ذاتي، فيعزز فيهم الشعور بالمسؤولية والمشاركة في تحقيق أهداف المؤسسة، حيث يكون من خلال التركيز على النقاط الإستراتيجية بدلا من مراقبة كل تفصيل صغير، فيتم توجيه الرقابة نحو الجوانب التي تؤثر بشكل كبير على الأداء العام وإشراك الموظفين في وضع معايير الرقابة وذلك يزيد من التزامهم ومرونتهم في الأداء من خلال منح الموظفين حرية اتخاذ القرارات المناسبة ضمن إطار الأهداف المحددة[2].

الفرع الرابع: مبدأ الإثارة والاستثناء والقبول

هذا المبدأ يركز على التعامل مع الانحرافات المهمة، مما يعزز من فعالية النظام الرقابي، حيث يكمن الاستثناء في توجيه الاهتمام إلى الانحرافات الجوهرية التي تؤثر على تحقيق الأهداف، مع تجنب التركيز على التفاصيل غير المؤثرة. على سبيل المثال في حالة تجاوز الميزانية مشروع معين، يتم التحقيق في الأسباب الرئيسية بدلا من التركيز على النفقات الصغيرة، وتقبل النظام الرقابي من قبل جميع العاملين يسهم في تعزيز الالتزام والروح المعنوية العالية. على سبيل المثال عقد اجتماعات دوريه لشرح أهمية النظام الرقابي وكيفية تطبيقه بشكل فعال مع إشراك جميع المسؤولين في وضع وتطوير نظام الرقابة، مما

[1] بريش ريمة، المرجع السابق، ص ص 64-65.
[2] بريش ريمة، المرجع السابق، ص 64.

يعزز من فعاليته ويزيد من تقبله، كتشكيل فرق عمل من مختلف الأقسام المشاركة في تصميم وتنفيذ النظام الرقابي[1].

الفرع الخامس: مبدأ التكامل والوضوح

لا يمكن تصور وجود نظام رقابي فعال دون أن يكون مستندا الى معايير رقابية واضحة ومحددة، تنبثق من التخطيط الاستراتيجي للمؤسسة. ومن الضروري أن يتكامل هذا النظام مع بقية النظم التنظيمية الأخرى. لضمان التنسيق الفعال بين مختلف الأقسام.
كما يجب أن يتميز النظام الرقابي بالوضوح والبساطة بحيث يكون سهل الفهم والتنفيذ من قبل جميع المعنيين مما يساهم في تحقيق أهداف المؤسسة بكفاءة وفعالية.

وعليه لكي تنجح الرقابة يجب أن تعتمد على معايير محددة وواضحة، وهذه المعايير عادة ما تنبع من الأهداف والخطط الموضوعة مسبقا، مثلا إذا لم يكن لدى الموظفين وضوح بشأن ما هو متوقع منهم، سيكون من الصعب الحكم على أدائهم أو تقييم الانحرافات[2].

الفرع السادس: مبدأ سرعة كشف الانحرافات والنظرة المستقبلية

ترتبط فعالية النظام الرقابي ارتباطا وثيقا بعنصر الوقت، فكلما كان النظام قادرا على اكتشاف الانحرافات فور حدوثها، كان بالإمكان معالجتها بسرعة وفعالية. يتطلب ذلك وجود آليات فعالة للتبليغ عن هذه الانحرافات وتحديد أسبابها بدقة.
علاوة على ذلك، يجب أن يتسم النظام الرقابي بقدرة استشرافية تمكنه من التنبؤ بالانحرافات المحتملة قبل وقوعها، مما يتيح اتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة في الوقت المناسب، ويحد من تأثيرها على الأداء العام للمؤسسة[3].

---

[1] بريش ريمة، المرجع السابق، ص ص 63-65.

[2] كمال بودانة، المرجع السابق، ص 58.

[3] المرجع نفسه، ص 58.

وعليه، نستنتج أن الرقابة الفعالة تعتمد بشكل كبير على السرعة في اكتشاف الانحراف، فمن الضروري الإبلاغ عنه فورا إلى الجهات المعنية، حتى يمكن تحليل الأسباب واتخاذ الإجراء المناسب. وكذا الرقابة لا تقتصر على التعامل مع المشكلات بعد وقوعها، بل يجب أن تكون استباقية. أي أنها تهدف أيضا إلى التنبؤ بالانحرافات المحتملة والعمل على منعها قبل حدوثها من خلال تحليل البيانات والمؤشرات المتاحة وتوقع الاتجاهات المستقبلية.

ملخص الفصل الأول:

تعد الرقابة الإدارية إحدى أهم الآليات التي تعتمدها الدولة لضمان خضوع تصرفات الجماعات الإقليمية للقانون، في إطار احترام مبدأ اللامركزية، حيث تهدف الى تحقيق التوازن بين استقلالية الهيئات المحلية وضرورة الحفاظ على وحدة الدولة، وقد تم في هذا الفصل توضيح ماهية الرقابة الإدارية من خلال تحديد مفهومها والتمييز بينها وبين أنواع أخرى من الرقابة كالوصاية المدنية التي تحمي ناقصي الأهلية، والرقابة الرئاسية التي تمارس في إطار علاقة التبعية الهرمية، والاشراف الإداري الذي يقتصر غالبا على التوجيه العام. وتطرق الفصل أيضا الى نماذج الرقابة الإدارية، لاسيما النموذجين الإنجليزي والفرنسي، حيث يلاحظ أن الجزائر قد اقتدت بالنموذج الفرنسي، الذي يتميز بتشديد الرقابة على الجماعات المحلية، كما عرضت الخصائص والأهداف الرئيسية لهذه الرقابة، التي تتسم بانها استثنائية، محدودة بنصوص قانونية، وتهدف لضمان احترام القوانين وتحقيق الانسجام بين الإدارة المركزية والمحلية، وأخيرا تم ابراز المبادئ التي تقوم عليها هذه الرقابة وفي مقدمتها مبدأ المرونة و الملائمة.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

تعد الجماعات المحلية أحد الفاعلين الأساسيين في تحقيق التنمية على المستوى المحلي وذلك بالنظر إلى الصلاحيات والاختصاصات التي تسند إليها بموجب النصوص القانونية، وتتفاوت درجة هذه الصلاحيات من دولة إلى أخرى باختلاف السياقات السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية السائدة. وفي هذا الإطار، اعتمد المشرع الجزائري منهجا يقوم على تحديد اختصاصات الجماعات المحلية بنصوص قانونية واضحة وصريحة. ولكي تتمكن المجالس المحلية من أداء مهامها بفعالية، فإن الأمر يتطلب تمكينها من هامش واسع من الحرية في اتخاذ القرار، خصوصا فيما يتعلق بسلطة المبادرة وعدم التبعية الإدارية المباشرة. وتمارس هذه المجالس صلاحياتها عبر آلية المداولات، والتي تمثل الإطار القانوني الأهم الذي تمارس من خلاله السلطة التقديرية في حدود ما ينص عليه القانون. ومع ذلك فإن هذه الاستقلالية ليست مطلقة، بل تقيد برقابة وصائية تمارسها السلطة المركزية ممثلة في الوالي والوزير المكلف بالداخلية، وذلك لضمان انسجام البيانات المحلية مع الأطر الوطنية.

لقد رسخت مختلف القوانين المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية في الجزائر منذ الاستقلال وحتى اليوم مبدأ الوصاية الإدارية، بحيث أنشأت منظومة رقابية شديدة ومتعددة المستويات تمارس على أعمال المجالس المحلية، سواء تعلق الأمر بالأعضاء المنتخبين أو المعنيين. وإذا كان خضوع الفئة المعينة لجهة التعيين لا يثير إشكالات كبيرة من الناحية القانونية، فإن الرقابة على الفئة المنتخبة تطرح في المقابل صعوبات عملية بالنظر إلى استقلاليتها القانونية وعدم تبعيتها الإدارية المباشرة لأي سلطة تنفيذية.

وانطلاقا من أهمية هذا الموضوع، سيتم في هذا الفصل تناول آليات الرقابة الإدارية التي تمارس على المجالس المحلية المنتخبة، وذلك من خلال تقسيم الدراسة إلى مبحثين رئيسيين:

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على البلدية.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية.

المبحث الأول: الرقابة الإدارية على البلدية

تعد البلدية أحد مظاهر هيئات الإدارة المحلية، وهي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وهو ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 1996 لا سيما المادة 15 منه. حيث تعتبر البلدية الخلية الأساسية التي تنظم من خلالها مشاريع التنمية المحلية، وهي الإطار المؤسساتي الذي تمارس من خلاله الديمقراطية على المستوى المحلي عبر مجلس منتخب بطريقة ديمقراطية.

وقد وضع المشرع الجزائري نظاما رقابيا إداريا يهدف إلى التحقق من سلامة الأهداف والنتائج. وتشمل هذه الرقابة مختلف الجوانب سواء على مستوى أعضاء المجلس الشعبي البلدي (مطلب أول)، ورقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي (مطلب ثاني) والرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة (مطلب ثالث). وهذا ما سنفصله من خلال ما يلي:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

قبل الحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، أصحاب الفئة الأولى يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أما أعضاء المجلس الشعبي البلدي يخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف السلطة الوصية(الولاية). وتكون أساسا في الصلاحيات التي يخولها القانون إلى الوالي لمتابعة أعضاء المجلس البلدي ومعاقبتهم إما بالتوقيف أو الإقالة أو العزل[1].

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي

يؤدي رئيس المجلس الشعبي البلدي وظيفة مزدوجة، إذ يتقمص دور ممثل الدولة من جهة وممثل البلدية من جهة أخرى، وتبعا لهذه الازدواجية فإنه يخضع لنظام رقابي

[1] ابتسام عميور، المرجع السابق، ص95.

مركب حيث يكون خاضعا للرقابة الوصائية التي يمارسها الوالي بصفته ممثلا للدولة في حين يخضع أيضا للسلطة الرئاسية عند ممارسته لصلاحياته بصفته ممثلا للبلدية.[1]

وعلى الرغم من هذا التداخل في الأدوار فإن ذلك لا يلغي استقلالية هذا الأخير بالنظر إلى كونه منتخبا من قبل المواطنين مما يضفي عليه شرعية ديمقراطية.

ومن الثابت أن اختيار رئيس المجلس الشعبي البلدي في النظام القانوني الجزائري تم تعديله بموجب الأمر رقم21-13المؤرخ في31اوت2021 الذي يعدل ويتمم المادتين رقم64 و65 من القانون رقم11-10 المؤرخ في22 جوان2011 المتعلق بالبلدية، حيث تم تعديل المادة 64 التي تنص على تنصيب المجلس البلدي خلال 15 يوما التي تلي إعلان نتائج الانتخابات، ليتم تقليص المدة إلى ثمانية (08) أيام كما جاء في الأمر المذكور: "يستدعي الوالي المنتخبين قصد تنصيب المجلس الشعبي البلدي خلال الثمانية أيام التي تلي إعلان النتائج النهائية للانتخابات".

كما نص تعديل ذات المادة في نقطته الثانية على أنه يجتمع المجلس الشعبي البلدي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا، قصد انتخاب رئيسه خلال الخمسة (05) أيام التي تلي تنصيب المجلس. ويتم وضع مكتب مؤقت للإشراف على الانتخاب يتشكل من المنتخب الأكبر سنا ويساعده المنتخبان الأصغر سنا على أن يكونوا غير مترشحين والذي يقوم باستقبال الترشيحات لانتخاب الرئيس وإعداد قائمة المترشحين[2]. أما المادة 65 والتي كانت تنص في القانون السابق على أنه يعلن رئيسا للمجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصل على أغلبية أصوات الناخبين، فقد عدلت بشكل يفتح المجال للجميع لعملية الترشح حيث بشكل غير معلن دمج أحكام المادة 80 من القانون العضوي 2012 المتعلق بنظام

[1]نوال لصلج، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظل القوانين الجديدة، مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، ع: 06، جامعة سكيكدة، جوان 2018، ص 32.

[2]أحمد عسري، أحمد بن مالك، الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، ع: 01، الجزائر، جوان 2022، ص ص 750، 752.

الانتخابات ضمن هذه المادة[1]. غير أن المادة 65 أهملت المدة التي يجري فيها الدور الثاني في حال عدم حصول أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات، عكس ما ذكرته المادة 80 من القانون العضوي للانتخابات 2012. والذي حددها بمدة 48 ساعة بعد الدور الأول. كما عدلت المادة 65، ففي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها، يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا وليس الأصغر سنا الذي ذكرته المادة 80 سابقا.

تنتهي مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي إما بحالة وفاة كما نص عليه المشرع في المادة 71 من قانون البلدية وشغور منصبه واستخلاف الرئيس المتوفي بنائبه طبقا لنص المادة 70 من نفس القانون الذي يبين تعيين رئيس آخر بنفس الكيفيات.

كما تنتهي مهام كل عضو منتخب بانتهاء العهدة الانتخابية بما في ذلك رئيس المجلس باعتباره عضوا منتخبا مثل باقي أعضاء المجلس طبقا لنص المادة 62 من قانون البلدية 11-10 وللأسباب نفسها التي تنهي مهام باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في الاستقالة والإقالة والإقصاء (كما سنبينه في الفرع الثاني).

ومع ذلك فقد أورد قانون البلدية أحكاما خاصة بالرئيس، حيث أن المادة 73 منه اشترطت دعوة الرئيس المستقيل للمجلس للاجتماع لتقديم استقالته -وإلا عد متخليا عن منصبه- وتثبت هذه الاستقالة عن طريق المداولة، وترسل إلى الوالي. وتصبح استقالة الرئيس سارية المفعول من تاريخ استلامها من الوالي[2].

والملاحظ أن قانون البلدية لم يتطرق الى سحب الثقة التي كان منصوصا عليها في المادة 55 من قانون 90-08، وتعرض بالمقابل إلى حالة جديدة لم تكن واردة من قبل وهي حالة التخلي عن المنصب والتي تكون لسببين: أحدهما عدم جمع المجلس لتقديم الاستقالة أمامه. والآخر هو الغياب غير المبرر لرئيس المجلس لأكثر من شهر.[3]

---

[1]انظر الأمر: 21-01 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات، ج ر ج ج ،ع 17، المؤرخة في 26 رجب 1442 الموافق لـ 10 مارس2021

[2]كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس للنشر، بدون سنة، ص 17.

[3]انظر المادة 75 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب 1432 الموافق لـ 22 يونيو 2011 المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 01 شعبان 1432 الموافق لـ 03 يوليو 2011

وكما ذكرنا سابقا ان رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس سلطات باسم الجماعة الإقليمية التي يمثلها باسم البلدية وأخرى باسم الدولة بموجب المادة 62 من قانون البلدية حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الصلاحيات[1] إذ يقوم بتمثيل البلدية في جميع أعمالها المدنية والادارية وفقا للقوانين والأنظمة ويقدم باسم البلدية ولحسابها الأعمال الخاصة بالمحافظة وإدارة الأموال والحقوق[2] ومنها:

- إدارة موارد البلدية بالإنفاق والإشراف على المحاسبة البلدية.
- ابرام عقود الامتلاك والمصالحة وقبول الهدايا والهبات والصفقات العمومية.
- رفع الدعاوي أمام القضاء باسم المجلس الشعبي البلدي ولحسابه.
- اتخاذ التدابير للمحافظة على طرق البلدية.
- الاعتناء والمحافظة على المحفوظات والارشيف.
- إدارة ممتلكات ومتاحف البلدية[3].

كما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته ممثلا للدولة بمجموعة من الصلاحيات والمهام والتي تعود أساسا للدولة ويمكن إيجازها فيما يلي:

1- **في مجال ضبط الحالة المدنية:** يباشر رئيس المجلس مهام ضابط الحالة المدنية ويمكن له تفويض هذه المهام لأحد الموظفين للقيام ببعض مهام الضبط في شؤون الحالة المدنية، كتلقي التصريح بالولادات والوفيات، تسجيل وقيد الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وغيرها من المهام.

2- **في مجال الضبط القضائي:** يتولى بهذه الصفة تنفيذ والقيام بجميع الاجراءات المنصوص عليها في قانون الاجراءات الجزائية تحت سلطة الوالي وإشراف النيابة العامة.

3- **في مجال الضبط الإداري:** يتولى رئيس المجلس المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث ويتخذ الإجراءات الاحتياطية الضرورية والوقائية لضمان سلامة

---

[1] انظر المواد من 77 إلى 84 من القانون 11-10المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

[2] ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، بدون سنة، ص 107.

[3] انظر المواد من 85 إلى 95 من القانون 11-10المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية ويجوز له استعمال سلطة التسخير أي تجنيد الأشخاص والممتلكات[1].

الفرع الثاني: الرقابة الادارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وهنا نفرق بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي. حيث يخضع موظف البلدية لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تحت اشراف الامين العام للبلدية. اذ تنص المادة 125 من قانون البلدية 11-10 على أنه:" البلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي وينشطها الأمين العام للبلدية".

أما بالنسبة لأعضاء المجلس (المنتخبين البلديين) فهم يخضعون إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة أساسا في الوالي وتأخذ في الواقع الصور التالية: التوقيف[2]، الإقالة والإقصاء. وذلك ما سنتناوله فيما يلي:

أ- **التوقيف:** يقصد بالتوقيف تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة قضائية ضد العضو المنتخب، حيث تنص المادة 43 من قانون البلدية على أنه:" يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة". وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

أولا: من حيث السبب: إن السبب القانوني لتوقيف العضو البلدي هو:

1-لتعرضه لمتابعه قضائية، وقد تكون هذه المتابعة الجزائية لأحد الأسباب التالية:

- جناية أو جنحة متعلقة بالمال العام كمن كان في موضع اتهام بجريمة الرشوة مثلا أو اختلاس الأموال العمومية.
- جرائم مخلة بالشرف: وهي مختلف الجرائم المخلة بالآداب العامة عموما.

---

[1] انظر المادتين 127 و128 من القانون 11-10المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

[2]محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، ص 134.

2-إذا كان العضو محل تدابير قضائية تحول دون مواصلته لأداء مهامه الانتخابية.

والملاحظ في هذه المادة أن المشرع الجزائري قد قام بتوسيع نطاق الإيقاف وذلك بإقراره لإمكانية التوقيف في حالة وجود العضو محل تدابير قضائية، وهذا عكس ما كان معمول به في ظل قانون البلدية 90-08، حيث حصر المشرع التوقيف في حالة وحيدة وهي المتابعة الجزائية لا غير. إذ تنص المادة 32 فقرة 01 منه على ما يلي: «عندما يتعرض منتخب إلى متابعة قضائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه".

ثانيا: من حيث الاختصاص: يعود اختصاص التوقيف إلى الوالي.

ثالثا: من حيث المحل: ينطوي قرار التوقيف على تجميد العضوية مؤقتا ويسري هذا التجميد منذ صدور القرار إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة، فإن ثبتت براءته تعود له الصفة بقوة القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بمداولة أو سواها.[1]

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات: لم تورد المادة 43 من قانون البلدية أي شكل لقرار التوقيف، ولا أي إجراءات يلزم الوالي باتخاذها عند إصداره لقرار التوقيف، بل اكتفت بالقول بأن التوقيف يكون بقرار دون التطرق إلى أي شكليات أخرى. وبذلك فقد قامت بإلغاء الشكل والإجراءات المنصوص عليها في قانون 90-08، حيث تنص المادة 32 فقرة 02 منه على أنه: «يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي..."

وعليه فإن قرار التوقيف حسب هذه المادة يجب أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا وذلك بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف، حفاظا على حقوق العضو.

كما يجب أن يتخذ من حيث الإجراءات بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وإن كان ذلك الرأي غير ملزم للوالي لأنه رأي استشاري، لكنه إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه[2].

إن إلغاء المشرع الجزائري في القانون الجديد 11-10 لإجراء استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي قبل اتخاذ قرار التوقيف لا يؤثر من الناحية العملية على استقلالية البلدية كون رأي المجلس كان استشاريا فقط، لا يلزم الوالي بالأخذ به. غير أنه من ناحية أخرى نلاحظ

---

[1] عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010، ص 103.

[2] محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 139.

تجاهله لشكل قرار التوقيف "التعليل"، حيث أن تسبيب القرار من الشكليات الجوهرية التي يجب أن يتضمنها أي قرار إداري، وهذا من أجل المحافظة على حقوق العضو المنتخب بالمجلس الشعبي البلدي من جهة، ودرء إمكانية تعسف الجهة الوصية (الوالي) في ممارسة سلطتها من جهة أخرى.

ب- الإقالة : تعد رقابة الإقالة من أهم الرقابات التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين، إذ كانت المادة 31 من قانون 90-08 تنص على أنه: «يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانونيا أو تعتريه حالة من حالات التنافي".

يتضح من النص أن عضو المجلس يجرد من العضوية بسبب تخلف شروط الانتخاب أو حتى توافرت فيه حالة من حالات التنافي. ويجب أن تعقد مداولة تبت في الإقالة ليعلم أعضاء المجلس بأسباب الإقالة، ويتداولون بشأنها ثم ترفع الى الوالي ليعلن عن اسقاط العضوية[1].

أما بالنسبة لقانون البلدية 11-10 فإنه لم يتناول رقابة الإقالة صراحة كما كان معمولا به في ظل قانون 90-08، وبذلك فان المتصفح لنصوص هذا القانون يتبين له من الوهلة الأولى استغناء المشرع عن مثل هذا النوع من الرقابة بحجة انه لم يرد مصطلح "الإقالة" في هذا القانون.

غير أن المتمعن في نص المادة 45 من قانون البلدية 11-10 يستنتج أن الإقالة قد أشار إليها هذا القانون ولكن باستعمال مصطلح آخر يتمثل في "الاستقالة التلقائية"، حيث تنص المادة 45 على أنه: «يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث 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] محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص139، 140.

وبناء عليه، وبالرغم من عدم استعمال مصطلح الإقالة وعدم النص على نفس أسباب الإقالة المنصوص عليها في قانون 90-08، إلا أنه يمكن القول أن الاستقالة التلقائية تتشابه مع الإقالة، خاصة من ناحية الآثار القانونية، حيث أنه ينتج عن كل منهما تجريد عضو المجلس من العضوية.

ومنه فإن العضو البلدي يجرد من عضويته بالمجلس الشعبي البلدي إذا تخلف عن حضور ثلاث دورات عادية بدون تقديم عذر، وخلال نفس السنة. وهذا السبب من الناحية العملية يعد سببا كافيا ومقنعا لاتخاذ مثل هذا الإجراء الخطير والذي يمس بالاختيار الشعبي. وقد أصاب المشرع عند إضافته لمثل هذا السبب وذلك من أجل إدراك المنتخبين البلديين بمدى أهمية المهام التي يقومون بها على المستوى المحلي.

إن أهم ما يلاحظ على قانون البلدية 11-10 في هذا الصدد هو تجاهله للحالتين المذكورتين في المادة 31 من قانون 90-08 وهما: وجود المنتخب البلدي في حالة عدم قابلية الانتخاب وكذا وجوده في إحدى حالات التنافي، حيث أن المشرع لم يبين ما يترتب قانونا عن وجود العضو في إحدى هاتين الحالتين، وبذلك أبقى الأثر القانوني مبهما وغير واضح، فلم يدرجهما ضمن أسباب الإقالة كما كان في قانون 90-08 ولا يعتبرهما من أسباب الإقصاء كما تم النص عليه في قانون الولاية 12-07.

وبناء على ذلك نرى ضرورة تدارك المشرع لهذه الهفوة، وذلك من خلال القوانين والتنظيمات التي توضح بدقة كيفية تطبيق نصوص هذا القانون.

ج- **الإقصاء:** يعتبر الإقصاء المرحلة الثانية بعد قرار التوقيف، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار التوقيف، وأن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قراره الإقصاء. بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني والذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر.

والإقصاء هو إخراج النائب من مهامه النيابية، أي إسقاط كلي للعضوية. ويكون نتيجة إدانة جزائية[1] وذلك ما نصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 11-10 بقولها: "يقصى

[1] بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجيستر، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010، ص56.

بقوه القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

وتقابل هذه المادة في قانون البلدية 90-08 المادة 33 والتي تنص على أنه: "يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء.

يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء".

وعليه فإنه لصحة قرار الإقصاء يجب تواكل يجب توافر الأركان التالية:

أولا: من حيث السبب: يعود سبب الإقصاء وإسقاط العضوية إلى إدانة العضو بحكم جزائي حسب ما ورد في نص المادة 43 من القانون 11-10، ويجدر لفت الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي، وهو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء، بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية. وقد أصاب المشرع في هذا الصدد، لأن ما أكده يتماشى فعلا مع أحد أبرز أركان الشرعية الإجرائية المتمثلة في قرينة البراءة[1].

ثانيا: من حيث الاختصاص: يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية.

ثالثا: من حيث المحل: محل الإقصاء هو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة نهائية ودائمة كما هو الوضع في حالات الوفاة أو الاستقالة (المادة 40 من قانون البلدية11-10) ويترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الذي يليه مباشرة، آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا[2].

رابعا: من حيث الشكل والإجراءات: إن الإجراء الجوهري الرئيسي في القانون 90-08 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء[3]. في حين أن القانون 11-10 لم ينص على مثل هذا الإجراء.

---

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 104.

[2] انظر المادة 41 من قانون البلدية 11-10 والتي تقابلها المادة 29 من القانون 90-08 المؤرخ في 12 رمضان 1410 الموافق لـ 07 أفريل 1990 والمتعلق بالبلدية، ج ر ج ج ، ع:15، المؤرخة في 16 رمضان 1410 الموافق لـ 11 أفريل 1990.

[3] محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 136.

وعليه فإن صلاحيات السلطة الوصية على ضوء قانون 90-08 تكمن في ملاحظة الإجراءات وتجسيدها قانونيا بقرار ولائي، مما يؤكد بوضوح إرادة المشرع الجزائري تقليص تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية، فأراد المشرع بذلك أن يكون دور الوصاية محدود وذلك لإعطاء مكانة واعتبار كبيرين لاستقلالية البلدية عن طريق تحريرها من قيود الرقابة الوصائية، كما أن المشرع أراد أن تكون العلاقة بين المجالس المنتخبة المحلية والسلطة الوصائية مبنية على الحوار لا على التبعية والخضوع.

غير أن هذه الوضعية أي دور الوصاية المحدود لم يستمر في ظل قانون 11-10 حيث استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية بممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف والإقصاء دون الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم إداري وجغرافي، ولها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات قانونية تتخذ بالأغلبية البسيطة من قبل أعضاء المجلس[1]. وقد فرض قانون البلدية العديد من القيود على هذه المداولات حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ وجعل من الوالي الجهة الوصية على ذلك[2]. وذلك كما يلي:

الفرع الأول: التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي

ويأخذ شكلين: **أولا: التصديق الضمني:** : القاعدة العامة أن مداولات المجلس تتخذ بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى دار الولاية ليدلي الوالي برأيه وقراره فيما يخص شرعية القرارات المتخذة في المداولة وصحتها، وهذا بموجب المادة05 من قانون البلدية[3].

---

[1]أنظر المادة 54 من القانون 11-10المتعلق بالبلدية، السابق الذكر.

[2]علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، طبعة جديدة، بدون سنة، ص 142.

[3]أما في ظل قانون 90-08 بموجب المادة 45 منه، فإن مداولات المجلس تتخذ بعد 15 يوما من تاريخ إيداعها دار الولاية.

ثانيا: التصديق الصريح: تنص المادة 57 من قانون البلدية على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات متضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية".

ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 58 منه إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري وذلك عندما عاد مره أخرى إلى التصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما، وهذا ما كان معمولا به أيضا في القانون 90-08 بموجب المادة 43 منه.

وتجدر الإشارة إلى أن عدد المواضع التي تتطلب المصادقة من طرف الوالي في قانون 11-10 قد توسعت مقارنة مع ما نص عليه قانون 90-08 في مادته 42، والتي اقتصر التصديق الصريح فيها على:

الميزانيات والحسابات، إدارة مصالح ومؤسسات عمومية بلدية. وهذا ما يبين صرامة إرادة المشرع في تدخل السلطة الوصائية في شؤون البلدية.

الفرع الثاني: إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتجسد في حق السلطة الوصائية في التصدي لمداولات البلدية من خلال صلاحيتها في إزالة كل مفعول قانوني لمداولات أو قرارات المجلس البلدي متى تثبت مخالفتها للمشروعية[1]. وإذا كان البطلان على ضوء قانون 90-08 قد اتخذ صورتين: البطلان المطلق (المادة 44)، والبطلان النسبي (المادة 45) فإن القانون11-10 قد استغنى عن صورة البطلان النسبي وأورد حالة البطلان النسبي ضمن طائلة البطلان، حيث نص في المادة 59على البطلان بحكم القانون، وذلك كما يلي[2]:

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 109.

[2] تنص المادة 44 من قانون 90-08 على أنه: "تعتبر باطلة بحكم القانون:

- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا على اختصاصه.

"تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير محررة باللغة العربية.
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار"

في حين تنص المادة 60 منه على أنه: «لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة، يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي"

وبناء عليه فإن إدراج المشرع لكلمة «باطلة" دون تقييد قرار الإبطال بمدة زمنية معينة (شهر بموجب موجب المادة 45 الملغاة) يفيد بأن البطلان مطلقا وليس نسبي.

كما أن المشرع قد قام بتوسيع نطاق مصالح العضو المشارك في المداولة إلى مصالح تخص أزواجه أو أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة، في حين كانت تقتصر في القانون القديم على مصالحه بصفة شخصية أو كوكيل وذلك دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وشفافية العمل الإداري وتحقيق المصلحة العامة أولا وأخيرا".

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية، وتأكيدا لطابعها اللامركزي، فإن قانون البلدية قد سمح بالطعن قضائيا أو إداريا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء أو رفض المصادقة على المداولات طبقا لقانون الإجراءات المدنية[1]. وذلك ما نصت عليه المادة 46 من قانون90-08. وتقابلها المادة61 من القانون11-10.

- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2و3و9 والقوانين والتنظيمات.
- المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي.
- يصرح الوالي بقرار معلل ببطلان المداولة القانوني"

[1] محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص105.

الفرع الثالث: الحلول

إن إخضاع المشرع سلطة الحلول لجهة الوصاية محل البلدية لشروط صارمة ودقيقة، يفسر أساسا بمدى خطورة هذا الإجراء على استقلالية البلدية، لذا تم إعمالها قانونا في وضعيات ومجالات محددة حصرا، حيث أن تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها.

وتتجلى سلطة الحلول فيما يلي:

أولا: الحلول الإداري

ويتمثل أساسا في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تضمن سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا وتقاعسا من رئيس البلدية المعني[1]. حيث تنص المادة 100 من قانون البلدية على أنه: «يمكن للوالي 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 الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

والملاحظ أن المشرع قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري، وقام بالتركيز والاهتمام بحسن سير بعد المجالات كالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية. وذلك لما لهذه المجالات من أهمية في الحياة الاجتماعية للمواطن، وهو الأمر غير منصوص عليه في قانون 90-08.[2]

كما تبرز سلطه الوالي في الحلول في حاله تقاعس أو رفض رئيس البلدية اتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات والملزم اتخاذها قانونا. ويتم هذا الحلول بعد انقضاء مدة الإنذار الموجهة من جهة الوصاية إلى رئيس البلدية المعني[3].

---

[1] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 115.

[2] انظر المادة 81 من القانون 90-08 السابق الذكر.

[3] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 116.

إذ تنص المادة101 من قانون البلدية على أنه[1]: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار".

ثانيا: الحلول المالي

حيث يحق للوالي قانونا الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية. إذ تنص المادة102 من قانون البلدية على أنه: "في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 181 من هذا القانون".

كما يقوم الوالي بضبط الميزانية لدى إعدادها، وامتصاص عجزها لدى تنفيذها في حالة عدم قيام المجلس بذلك[2]. وهذا طبقا للمادتين 183-184 من قانون البلدية[3].

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

كما أن الرقابة قد تكون في صورة عقوبات فردية تأخذ شكل الإقصاء أو التوقيف، فإنها يمكن أيضا أن تكون في صورة جماعية كالإيقاف والحل. وما يلاحظ على قانون 11-10 أنه انتهج نهج قانون90-08 والذي اقتصر في عمله على رقابة الحل مستغنيا بذلك عن رقابة الإيقاف التي كانت تطبق في ظل قانون البلدية.

فالحل هو إجراء عزل جماعي لأعضاء المجلس الشعبي البلدي وآلية وصائية بموجبها يتم إنهاء مهام المجلس البلدي بإزالته قانونا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها[4].

---

[1] يقابل المادة 101 نص المادة 83 من القانون 90-08 السابق الذكر.

[2] محمد الصغير بعلي، دروس المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 139.

[3] انظر المادتين 155 و156 من القانون 90-08 السابق الذكر.

[4] عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 116.

الفرع الأول: الحل كآلية للرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي

عمد قانون البلدية11-10 إلى تحديد وحصر الحالات والأسباب التي يحل بسببها المجلس الشعبي البلدي والتي ترد وفقا للمادة 46 منه كما يلي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حاله استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41.
- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.
- إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."

والملاحظ من نص المادة 46 أن المشرع قد وسع من نطاق الرقابة وذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس البلدي، وإضافته لأربعة حالات جديدة مقارنة بقانون 90-08[1] وهي الحالة الأولى، الثانية، الرابعة، والثامنة المذكورة أعلاه.

وتنص المادة 47 من قانون البلدية على أنه: «يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

عند التمعن في هذا النص نستخلص أن المشرع قد تدارك الخطأ الذي وقع فيه نص المادة 35 من قانون 90-08، وذلك بإزالته للإبهام والغموض الذي كان يعتريه من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل، وعليه فقد قطع الشك باليقين وأشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيا لا تنفيذيا مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق[2].

---

[1] انظر المادة 34 من القانون 90-08 السابق الذكر.

[2] عادل بوعمران، المرجع السابق ص ص 119، 120.

الفرع الثاني: أثر حل المجلس الشعبي البلدي

يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

1-سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين كان يتشكل منهم دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية[1].

2- يعين الوالي متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وذلك خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس. وتنتهي مهامهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد[2].

3-إجراء انتخابات لتجديد المجلس البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل، غير أن ذلك لا يتم إلا في حالة ما إذا تبقى على التجديد العادي مدة سنة. وهذا بموجب المادة 49 من قانون البلدية. وحسب المادة 50 منه فإنه تنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.

وكإجراء جديد نص قانون البلدية 11-10 في المادة 51 منه على أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية، فإن الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤون البلدية وذلك بعد تقدير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء.

تنتهي مهام المتصرف بمجرد تنصيب المجلس الجديد وتنظيم انتخابات المجلس الشعبي البلدي متى توفرت الظروف المناسبة.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية

تعد الولاية إحدى الجماعات الإقليمية ذات الطابع الإداري، والتي تخضع لأحكام قانونية تنظم صلاحياتها وسير عملها، شانها في ذلك شان البلدية.

ونظرا للطابع اللامركزي الذي تتسم به، فان ممارسة الدولة للسلطة الرقابية على الولاية تتجلى أساسا من خلال ما يعرف بالرقابة الإدارية الوصائية والتي تهدف إلى ضمان انسجام

---

[1] انظر المادة 48 من قانون البلدية 11-10، السابق الذكر.

[2] محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 141.

تصرفات الهيئات المحلية مع القواعد القانونية والمصلحة العامة، دون أن تؤدي الى المساس باستقلالها الإداري المكرس قانونا.

وفي هذا السياق، يتجلى خضوع المجلس الشعبي الولائي، باعتباره الهيئة التداولية للولاية، لعدة صور من الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية. وتتوزع هذه الرقابة بحسب موضوعها الى ثلاث محاور أساسية سنتناولها بالتفصيل في هذا المبحث وهي: المطلب الأول: صور الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، المطلب الثالث: صور الرقابة الإدارية على المجلس كهيئة.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يجدر التنويه بداية الى أن القانون المنظم للولاية يخضع موظفيها للسلطة الرئاسية للوالي بما يترتب عنه من نتائج قانونية هامة. وهذا ما نصت عليه المادة 127 من قانون الولاية[1].

أما بخصوص الوالي والذي يعد ممثل الدولة وممثل الحكومة في الولاية، اذ يعتبر موظفا ساميا يعين وينهي تكليفه بمرسوم رئاسي وفي إطار مهامه فانه يخضع الى رقابة رئاسية تمارسها السلطة المركزية وتحديدا وزارة الداخلية، باعتبارها الجهة الوصية على الإدارة الإقليمية للدولة وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 226/90[2].

أما بالنسبة للفئة المنتخبة وهي محل اهتماما في هذا المطلب، فإنها تخضع لرقابة وصائية تمارسها السلطة المركزية لضمان احترام القانون وحسن سير المرفق العام وتمتد هذه الرقابة لتشمل رئيس المجلس، وكذا الأعضاء المنتخبين وعليه سنتناول في هذا المطلب

[1] انظر: المادة 127 من قانون الولاية رقم 07.12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية (ج ر ج ج ع: 12) المؤرخة في: 2012/02/29.

[2] انظر: المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في: 25 يوليو 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم (ج ر ج ج ع: 31).

فرعين. الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي، الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي

يخضع رئيس المجلس الشعبي الولائي بصفته عضوا منتخبا ضمن تشكيلة المجلس لرقابة وصائية تمارسها السلطة المركزية ممثل في شخص الوالي، باعتباره ممثلا للدولة على مستوي الولاية. وتستند هذه الرقابة الى أحكام المادة 66 من القانون رقم 07.12 المتعلق بالولاية[1] والتي نصت على آليات ممارسة الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي الولائي وهي:

أولا: الاستقالة: تعد الاستقالة صورة من صور انتهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي، حيث يبدي رغبته الصريحة في التخلي عن رئاسة المجلس ويترتب على هذا الفعل فقدانه لصفتي الرئيس والعضو معا. ويشترط أن يعلن الرئيس استقالته رسميا أمام المجلس خلال جلسة انعقاده مع إلزامه بإبلاغ الوالي بذلك. وتعتبر الاستقالة سارية المفعول ابتداء من تاريخ تقديمها أمام المجلس، وذلك وفقا لما نصت عليه المادة 65 من القانون رقم 07.12 المتعلق بالولاية.

ثانيا: الاعفاء من المهام: يمكن أن يعفى رئيس المجلس الشعبي الولائي من منصبه بموجب قرار صادر عن السلطة المختصة، وذلك في الحالات التي يخل فيها بالتزاماته أو يرتكب أفعالا منافية للقانون أو تمس بالسير العادي للمجلس.

ثالثا: وجود مانع قانوني: يتعلق الامر بالوضعيات التي يصبح فيها الرئيس غير قادر قانونيا على ممارسة مهامه وتؤدي الى فقدان الصفة التمثيلية للرئيس.

[1] انظر: المادة 66 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر.

رابعا: الوفاة: وهي الحالة الطبيعية التي تؤدي تلقائيا الى شغور منصب رئيس المجلس، حيث يتوجب اتخاذ الاجراءات القانونية اللازمة لتعيين رئيس جديد في أجل أقصاه 30 يوما ضمانا لاستمرارية العمل داخل المجلس.

خامسا: التخلي عن العهدة: يعد التخلي عن العهدة من الاسباب التي تؤدي الى انهاء مهام رئيس المجلس الشعبي الولائي دون المساس بعضويته في المجلس ويعتبر الرئيس في حالة التخلي عن منصبه عندما يتغيب دون مبرر شرعي عن دورتين عاديتين متتاليتين خلال السنة وفي هذه الحالة يحق للمجلس اعلان شغور المنصب استنادا الى أحكام المادة 64 من القانون رقم 07.12 المتعلق بالولاية ويتم بعد ذلك انتخاب رئيس جديد للمجلس وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 59 من نفس القانون[1].

الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولائي لأليات رقابية تهدف الى ضمان التزامهم بوظيفتهم التمثيلية والحفاظ على نزاهة شفافية عمل المجلس الذي يعد جهازا للمداولة على مستوى الولاية[2].

فقد نصت المادة 40 من القانون 07/12 على:" نزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة، أو الاستقالة، أو الاقصاء، أو الحصول على مانع قانوني.

ويمر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويحضر الوالي بذلك.

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة".

---

[1] انظر: المادة 64 و65 و66 و59 من قانون الولاية رقم 07.12, السابق الذكر.

[2] د/سعاد عمير، آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر. قراءه في احكام قانوني الولاية والبلدية، محليه ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03 ,ع: 01، كليه الحقوق والعلوم السياسية جامعه تبسة، الجزائر 2021, ص 28.

وتظهر هذه الرقابة في الصور التالية: التوقيف، الاقصاء، الإقالة.

أولا: التوقيف

التوقيف هو التجميد المؤقت للعضوية بالمجلس وذلك لسبب من الاسباب التي حددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها[1].

تضمنت المادة 45 من قانون الولاية أحكام الإيقاف، اذ أوجبت أن كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمنعه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس. ولفهم هذا النص وتحليله بشكل أعمق، يمكن تناوله من زاويتين أساسيتين.

1. ألا يمتد الايقاف للمخالفة لعدم ذكرها في النص، حيث اشترط المشرع أن تتعلق المتابعة الموجبة للإيقاف بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف.
2. إن الحكمة التي أراد المشرع تحقيقها من خلال اقرار حالة الايقاف هي المحافظة على مصداقيه هيئة المداولة[2]. فكان عليه ألا يذكر عبارة "**يمكن**" وكأنه جعل الأمر جوازيا بالنسبة للمجلس وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 41 من قانون الولاية 1990[3] فطالما ثبتت المتابعة وحصل المانع الذي يحول دون حضور العضو الاشغال وجب توقيفه. كما أن صدور قرار التوقيف يكون على إثر مداولة من المجلس ويعلن عنه بقرار معلل وهي بالطبع ضمانة إدارية. ويكون التوقيف مؤقتا فهو مرتبط بصدور الحكم النهائي في الموضوع فان كان الحكم بالبراءة عاد المنتخب تلقائيا لممارسة مهامه وإن صدر الحكم بالإدانة فيتم اقصاء المعني.

---

[1] عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، ط :01, الجزائر 2012, ص 327.

[2] المرجع نفسه، ص 327.

[3] انظر: المادة 41 من القانون 09.90 المؤرخ في: 07 أفريل 1990 المتضمن قانون الولاية (ج ر ج ج ع: 15).

ثانيا: الاقصاء

الاقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية ويتم نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الاقصاء عن الايقاف حيث لا يطبق مبدأ الاستخلاف في حالة الإيقاف. ويعد الاقصاء اجراء معمولا به في جميع المجالس، وقد تم إقراره بهدف الحفاظ على المصداقية[1]. ويأخذ الاقصاء شكلين:

أولا: الاقصاء بسبب العقوبة الجزائية (الاقصاء العقابي)

تنص المادة 46 من قانون الولاية على ما يأتي:" يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية" نهايته لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب. ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

إذن ولكي يكون قرار الإقصاء سليما من الناحية القانونية يجب توفر أركان محددة أبرزها أن سبب الاقصاء محصور في الإدانة الجزائية النهائية المرتبطة بالعهدة الانتخابية، فان أدين العضو بصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة داخل السجن يستحيل قانونا تمتعه بالعضوية فتسقط عنه بقوة القانون ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في الرتبة مباشرة[2]. وذلك خلال شهر واحد وفقا للمادة 41 من قانون الولاية 07.12[3].

أما من حيث الشكل والاجراءات يتم قرار الاقصاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي وهذا ما يؤدي الى استبعاد القرار الاداري الانفرادي الذي يثير شبهة التعسف حماية للمنتخب الولائي.

ثانيا: الاقصاء بسبب عدم القابلية للانتخاب او وجد في حالة التنافي

أكدت المادة 44 فقرة 1 من قانون الولاية على أنه اذ يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب وفي

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 329.

[2] المرجع نفسه، ص 329.

[3] انظر: المادة 41 من قانون الولاية رقم 07.12, السابق الذكر.

حالة تنافي منصوص عليها قانونا، ومع العلم أن الاقصاء لا يكون إلا بقرار صادر من طرف وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي.

وهذا ما أكدته الفقرة الثانية والثالثة أما بالنسبة للفقرة الرابعة فقد أعطت الحق للعضو المنتخب المعني بالقرار تقديم الطعن القضائي في قرار الاقصاء أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه أربعة أشهر من تاريخ تبليغ هذا القرار[1].

والملاحظ من خلال هذه الفقرة أنها لم تلزم الجهة الوصية بتسبيب قرار الاقصاء مما يعقد من مهمة القاضي الاداري في فحص القرار، إذ أن الجزائر لا يوجد فيها قضاة اداريين متخصصين[2].

والملاحظ أن المادة 44 من قانون الولاية رقم 07.12 شددت من الرقابة الوصائية حينما اعتبرت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي من بين حالات الاقصاء بخلاف المادة 40 من قانون الولاية رقم 09.90[3] والتي اعتبرت عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي من حالات الاستقالة.

ثالثا: الاستقالة

نظمت أحكام الاستقالة بموجب المادتان 42 و43 من قانون الولاية رقم 07.12. حيث تنص الفقرة الاولى والثانية من المادة 42 على أن استقالة العضو المنتخب لا تصبح نافذة إلا إذا صادق عليها المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولة, وهو ما يمنح المجلس سلطة القرار, لكن الرقابة تظهر في إلزامية تبليغ الوالي بذلك فورا وبصفة مستعجله4 ومن الجدير

---

[1] انظر: المادة 829 من القانون رقم 09.08 المؤرخ في: 2008.02.25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. جريدة رسمية، رقم 21, المؤرخة في: 2008.02.25.

[2] بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، ع:01، كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة خميس مليانة، الجزائر 2014, ص 129.

[3] انظر: المادة 40 من قانون الولاية رقم 09.90, السابق الذكر.

[4] نادية كامل، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، شهادة دكتوراه، الطور الثالث تخصص إدارة عامة، جامعة الاخوة منثوري، قسنطينة 9, كلية الحقوق، قسم القانون، الجزائر,2024, ص 185.

بالملاحظة أن الفقرة الثانية والثالثة من المادة 39 من قانون الولاية 09.90 كانت تنص على أن استقالة العضو تكون سارية من تاريخ استلام رئيس المجلس الشعبي الولائي الاستقالة أو بعد شهر من تاريخ إرسالها إليه وهذا ما يدل على أن المجلس الشعبي الولائي ليس له أي قرار أو رأي فيما يخص استقالة العضو المنتخب[1].

كذلك من بين التعديلات التي جاء بها قانون الولاية رقم 07.12 بشأن حكم الاستقالة نجد المادة 43 التي نصت "يعلن في حالة التخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عدر مقبول في أكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة. ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي". وهي مسألة لم تكن موجودة في ظل قانون الولاية رقم 09.90, والجدير بالملاحظة أن المادة 37 من الامر 38.69 المتعلق بالولاية[2] نصت صراحة على هذه المسالة غير أنها اشترطت الغياب عن دورتين فقط وليس ثلاثا. ومن هنا يتضح أن المشرع في قانون الولاية الجديد قد تبنى نفس الاصلاحات القانونية التي كانت مقررة بموجب الامر رقم 38.69.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

يعد المجلس الشعبي الولائي هيئه مداولة على مستوى الولاية، ويصدر ضمن هذه الصفة قرارات تتعلق بالاختصاصات المخولة له قانونا. ومن أجل ضمان احترامه للحدود القانونية المقررة، تخضع أعماله للرقابة من قبل الجهات المخولة وعلى رأسها وزير الداخلية، ولقد نظم قانون الولاية رقم 07.12 الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال المجلس من خلال أحكام المواد 53 و54 و56 و57. حيث تتمثل هذه الرقابة في المصادقة والالغاء والحلول. لذا سنعالج هذه الحالات بالتفصيل على النحو الاتي.

[1] بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 131.

[2] الامر رقم 38.69, المؤرخ في: 23 ماي 1969, المتعلق بالولاية (ج ر ج ج ع: 44)، المؤرخة في: 23 ماي 1969.

الفرع الأول: المصادقة

التصديق هو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائيه حيث تقرر بموجبه أن القرار الصادر من الهيئة المحلية لا يخالف القانون ولا يعارض المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه1. كما يتبين لنا من خلال أحكام المادتين 54 و55 من قانون الولاية 07.12 أن هناك نوعين من المصادقة وهي المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة.

أولا: المصادقة الضمنية

أكدت أحكام الفقرة الاولى من المادة 54 من قانون الولاية رقم 07.12 أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للتنفيذ بقوه القانون بعد مرور واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، بعدما كانت بمرور خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداعها في الولاية طبقا لنص المادة 49 من قانون الولاية السابق[2].

إلا أن النص الجديد لم يشر بما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين، مما يدل ضمنيا على قبوله بمضمونها وهو الأمر الذي نصت عليه المادة 49 من قانون الولاية 09.90[3].

والجدير بالذكر أن القانون الجديد قد أعطى الحق للوالي أن يرفع دعوة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال المدة المذكورة أي 21 يوما في حالة ما إذا خالفت القوانين والتنظيمات[4] وهو ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة 54.

ثانيا: المصادقة الصريحة

نصت المادة 55 من قانون الولاية رقم 07.12 على أنه "لا تنفذ إلا بعد مصادقه الوزير المكلف بالداخلية عليها". في أجل أقصاه شهران (2) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

---

[1] صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 285.

[2] انظر: المادة 49 من قانون الولاية رقم 09.90, السابق الذكر.

[3] بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 134.

[4] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 335.

- الميزانيات والحسابات.
- التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.
- اتفاقيات التوأمة.
- الهبات والوصايا الأجنبية.

بالنسبة للحالة الاولى نجد أن المشرع قد نص عليها في القانون السابق رقم 09.90 فهي بطبيعتها تفرض تدخل السلطات المركزية لذلك استثناها المشرع وحسنا ما فعل[1] فأخضعها للمصادقة الصريحة.

أما الحالة الثانية فهي حالة جديدة إذ لم ينص عليها القانون السابق والهدف من ذلك المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية لذلك استوجب المشرع المصادقة الصريحة.

وبخصوص اتفاقيات التوأمة والهبات والوصايا الأجنبية فإن القانون رقم 09.90 لم ينص عليها بخلاف القانون الحالي والذي أخضعها للمصادقة الصريحة نظرا لطبيعتها التي تحتاج الى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية[2].

وهو ما ينطبق أيضا على اتفاقيات التعاون اللامركزي التي تقيمها الولاية مع جماعة إقليمية أجنبية حيث تخضع الى مداولة المجلس الشعبي الولائي. إلا أن هذه المداولة لا تكون نافذة إلا بعد مصادقه وزير الداخلية عليها[3]، والجدير بالملاحظة هو اشتراط القانون للمصادقة الصريحة على هذه المداولات خلال شهرين ويثار التساؤل هنا حول ما إذا كانت المداولات التي لم تصادق عليها السلطة المختصة صراحة خلال أجل شهرين تعتبر مصادقا عليها ضمنيا أم مرفوضة؟ ذلك أن القانون يشترط المصادقة الصريحة على المداولات قبل تنفيذها. غير أن سكوت السلطة المعنية بعد انقضاء هذا

---

[1] بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 134.

[2] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 336.

[3] انظر: المادة 8 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر، المادتان 22 و23 من المرسوم التنفيذي رقم 329/17, المؤرخ في: 2017/11/15 يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، (ج ر ج ج ع: 68)، المؤرخة في: 2017/11/28.

الاجل يفتح المجال للتأويل، خاصة وأن قانون الولاية لم يحدد صراحة مآل هذه الحالة[1]. فهل يمكن اعتبار المداولات مصادقا عليها ضمنيا استنادا الى مداولات المجلس الشعبي البلدي، أم يفترض رفضها بسبب غياب المصادقة الصريحة؟

الفرع الثاني: الالغاء (البطلان)

تمارس رقابة البطلان أو الالغاء من قبل السلطة الوصية، والتي تمثلها وزارة الداخلية بالنسبة للولاية. من خلال حقها في إلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي وفقا لشروط وإجراءات محددة. ويميز في هذا النوع من الرقابة بين البطلان المطلق والبطلان النسبي.

أولا: البطلان المطلق

حددت المادة 53 من قانون الولاية[2] الحالات التي تبطل فيها المداولة بحكم القانون وذلك بالنسبة للمداولات:

- **المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.**

إذ لا يمكن للمداولة مخالفة الدستور باعتباره أسمى القوانين في الدولة وذات المبدأ ينطبق على النصوص القانونية السارية المفعول وإلا كانت محببة وغير مشروعه لذلك يجب إلغاءها حفاظا على مبدأ سيادة القانون.

- **التي تمس برموز الدولة وشعاراتها**

تعد من الحالات المستحدثة التي جاء بها قانون الولاية الجديد، ويبدو أن بعض التجاوزات التي سجلت في عدد من المجالس الشعبية الولائية كانت سببا في تضمينها ضمن حالات الإبطال.

[1] نادية كامل، المرجع السابق، ص 219.

[2] انظر: المادة 53 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر.

- **المداولات غير المحررة باللغة العربية**

تعد هذه الحالة أيضا من الاضافات النوعية في قانون الولاية الجديد، وهذا تماشيا مع أحكام مضمون المادة الثالثة من دستور 1996[1] بحيث اعتبرت اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية.

- **المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس**

وهذا أمر طبيعي فلا يمكن للمجلس الشعبي الولائي مثلا أن يتجاوز حدود صلاحياته كأن يتداول في مسالة تخص قطاع العدالة أو الدفاع لأنها لا تدخل ضمن قواعد التسيير المحلي.

- **المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس**

إن أحكام مواد قانون الولاية رقم 07.12 وكذا أحكام قانون الولاية رقم 09.90 المتعلقة بإجراءات وأشكال مداولات المجلس جاءت ملزمة ففي حالة مخالفتها تبطل المداولة لان الإجراءات والأشكال من النظام العام[2].

- **المداولات المتخذة خارج مقر المجلس**

هذه الحالة من مستجدات قانون الولاية الذي أكد على أنه "تجرى مداولات وأشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات وأشغال اللجان في المقررات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي[3] وأي خرق لهذا الاجراء يقضي إلى بطلان جميع الأعمال والقرارات الصادرة عن اجتماع المجلس الشعبي الولائي.

غير أن لهذه القاعدة استثناء واحد يتعلق بما تضمنته المادة 23 من قانون الولاية وهي حالة القوة القاهرة ففي هذه الحالة يمكن عقد مداولات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية دون أن يترتب البطلان، ولكن بعد التشاور مع الوالي. بالإضافة الى ذلك نجد أن الفقرة الثانية من المادة 53 من قانون الولاية رقم 07.12 أضافت حكما جديدا مفاده

---

[1] انظر: المادة 3 من دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96/ 438 المؤرخ في: 07/ 12/ 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء يوم 28/ 1996/11 (ج ر ج ج ع: 76)، المؤرخة في: 1996/12/08.

[2] بلغالم بلال، المرجع السابق، ص 136.

[3] انظر: المادة 22 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر.

أنه في حالة البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوة قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا من أجل إقرار بطلان المداولة، وهذا بخلاف القانون السابق الذي أكد على أن المداولة تبطل بموجب قرار مسبب من وزير الداخلية[1].

ثانيا: البطلان النسبي

نظم قانون الولاية رقم 07.12 أحكام البطلان النسبي في المادتين 56 و57 حيث نصت الفقرة الاولى من المادة 56 صراحة على أنه "لا يمكن رئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم الى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

والجدير بالملاحظة أن هذه الفقرة، وسعت من مجالات إبطال المجلس مقارنة بنص المادة 52 من قانون الولاية رقم 09.90[2] والهدف من ذلك هو المحافظة على نزاهة ومصداقية المجلس وإضفاء صفة الشفافية في أعماله.

ومن الإضافات النوعية التي جاء بها قانون الولاية الجديد نجد الفقرة الثانية من المادة 56 إذ شددت على المنتخب الولائي أنه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي. وإذا تعلق الامر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الاخر التصريح بذلك علنا أمام المجلس[3].

كما نجد الفقرة الاولى من المادة 57 من قانون الولاية تعطي للوالي الحق في بطلان مداولة المجلس أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال خمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة المعنية وتثير هذه الفقرة إشكالا إجرائيا يتمثل في كون الوالي باعتباره ممثلا للولاية، هو الطرف المدعي، في حين يعد المجلس الشعبي الولائي الطرف المدعي عليه. فالوالي له أهلية التقاضي طبقا

[1] انظر: المادة 51 من قانون الولاية رقم 09.90, السابق الذكر.

[2] انظر: المادة 52 من المرجع نفسه.

[3] عمار بوضياف، المرجع السابق الذكر، ص 339.

لأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية[1] والإدارية بينما المجلس لا يملك الشخصية المعنوية التي تستوجب أهلية التقاضي، فكيف يتم مقاضاته؟[2]

أما الفقرة الثانية من المادة 57 من قانون الولاية رقم 07.12 فقط أعطت الحق صراحة للمنتخب أو المكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك أن يطلب ببطلان مداولة المجلس وفقا لأحكام الفقرة الاولى من هذه المادة وحسن فعل المشرع حينما أخضع المداولة لرقابه إدارية ممثلة في الوالي وشعبية ممثلة في الناخبين ودافعي الضرائب، وينبغي أن يرسل الطلب برسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام. هنا رقابة قضائية.

ومن خلال الاصلاح الجديد نرى أن المشرع اتجه أكثر نحو تكريس لا مركزية التسيير فبعدما كان الطلب يوجه لوزير الداخلية في ضوء القانون السابق أصبح يوجه الى الوالي. ومتى اقتنع الوالي بسبب البطلان وثبوت التعارض في المصلحة بعد التحقيق في الموضوع لجأ الى الدعوة للمطالبة ببطلان المداولة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 57 من قانون الولاية رقم 07.12[3].

الفرع الثالث: الحلول

تعد الحلول من وسائل الرقابة الإدارية، حيث تكلف الإدارة المحلية بتنفيذ مهام معينة ضمن أجل محدد، وذلك في إطار تنفيذ السياسة العامة للدولة أو تطبيقا لنصوص قانونيه ملزمة، غير أنه في حال تقاعد الإدارة المحلية عن أداء تلك المهام، يجوز للسلطة الوصية أن تتدخل وتباشر تنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي[4].

وتعتبر الحلول من أخطر صور الرقابة الوصائية وأشدها حيث لا تمارس إلا إذا توفر شرطين، النص القانوني الصريح الذي يفرض على المجلس المنتخب القيام بعمل

---

[1] انظر: المادة 828 من القانون رقم 08.90، السابق الذكر.

[2] بلغالم بلال، المرجع السابق الذكر، ص 138.

[3] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 342

[4] عميور ابتسام، المرجع السابق، ص 108.

معين ودعوة السلطة التنفيذية هذا المجلس الى القيام بهذا العمل. فاذا امتنع عن ذلك حلت محله الجهة الوصية بوصفها القائمة على التنفيذ.

إن الحكمة من وراء إقرار هذا الاجراء هي التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة المصلحة العامة التي لابد أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية[1].

نظرا لوجود الوالي بصفته ممثلا للسلطة المركزية على مستوى الولاية، فإن حالات تدخل وزير الداخلية والحلول محل المجلس الشعبي الولائي تبقى قليلة مقارنة بما يحدث على مستوى المجالس الشعبية البلدية، إذ يمكن لوزير الداخلية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي ويتخذ التدابير اللازمة في الحالات التالية[2].

1. **حالة النفقات الإجبارية:** إذا امتنع المجلس الشعبي الولائي عن التصويت على النفقات الإجبارية سواء ضمن الميزانية الأولية أو الميزانية الإضافية، فإن وزير الداخلية بالتنسيق مع وزير المالية، يتدخل لتسجيل هذه النفقات تلقائيا وذلك تطبيقا لأحكام المادة 163 من قانون الولاية 07.12.
2. **ضبط ميزانيات الولاية:** في حال عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية نتيجة خلل داخلي، يمكن للوالي كإجراء استثنائي، دعوة المجلس الى دورة غير عادية بهدف المصادقة على المشروع. غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا بعد انقضاء الآجال القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 167 من

[1] كحول عبد القادر، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، ع: 2، تونس، 2018، ص 636.

[2] صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 309.

قانون الولاية[1]، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة الى المصادقة يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتكفل بإدخال الاجراءات المناسبة لضبط الميزانية[2].

3. **حالة إعادة التوازن:** يتولى وزير الداخلية ضبط ميزانية الولاية من خلال تسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا في حال امتنع المجلس الشعبي الولائي عن المصادقة عليها ضمن الميزانية. كما يتدخل الوزير أيضا لمعالجة حالات العجز المالي الممتد على سنتين ماليتين أو أكثر، إذا لم يقم المجلس باتخاذ الاجراءات الكفيلة لامتصاص هذا العجز أثناء تنفيذ الميزانية. وذلك استنادا الى أحكام المادة 169 فقرة 3 من القانون 07.12 المتعلق بالولاية.

وتعتبر الحلول خرقا خطيرا للقاعدة الأساسية للامركزية التنظيم الإداري التي توجب الاستقلالية في التسيير، فهذا التدخل وإن كان يستند الى نصوص قانونية محددة، إلا أنه يقترب في طبيعته من منطق عدم التركيز الاداري أكثر من كونه تجسيدا فعليا للامركزية[3].

ورغم طبيعته الاستثنائية، فإن هذا الإجراء يلعب دورا مهما في ضمان احترام القوانين والتنظيمات، خاصة فيما يتعلق بالجوانب المالية، حيث يعد وسيلة لحماية المرافق العمومية من التعطيل أو التوقف في حال عجز المجالس المنتخبة عن القيام بمهامها بفعالية.

لكن بالمقابل، فإن توسيع مجال تطبيق هذا الإجراء قد يؤدي الى الحد من صلاحيات المجالس المحلية المنتخبة، مما يقيد قدرتها على اتخاذ القرارات المناسبة وفقا لمبدأ الملائمة، والذي يفترض أن الإدارة المحلية هي الأجدر بتحديد متى وكيف يجب التدخل. وعليه فإن ممارسة السلطة الوصية لحق الحلول قد تتحول من أداة حماية الى وسيلة

---

[1] تنص المادة 167 من قانون الولاية لسنه 2012 على ما يلي " إذا لم تضبط ميزانيه الولاية نهائيا لسبب ما، قبل بداية السنة المالية، فانه يستمر العمل بالنفقات والايرادات العادية المقيدة في السنة المالية الأخيرة الى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة، غير انه لا يجوز الالتزام بالنفقات وصرفها الا في حدود الجزء الثاني عشر (12/1) المؤقت لكل شهر من مبلغ اعتقادات السنة المالية السابقة".

[2] انظر: المادة 168 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر.

[3] عمير ابتسام، المرجع السابق، ص 108-109.

للهيمنة، خاصه إذا اقترنت بإجبار الجماعات المحلية على قرارات لا تعبر عن ارادتها الفعلية.

المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

يعتبر الحل من الاجراءات الخطيرة التي نص عليها قانون الولاية ويكون إنهاء حياة المجلس الشعبي الولائي والذي يعد اجراء وانهاء قانوني من خلال حله وتجريد أعضائه من الصفة التي يتمتعون بها، وذلك وفقا للإجراءات التي حددها القانون. وهو ما سنتناوله[1].

الفرع الأول: حالات الحل للمجلس الشعبي الولائي

حددت المادة 48 من قانون الولاية رقم 07.12[2] حالات حل المجلس الشعبي الولائي على سبيل الحصر فاذا تحققت الأسباب التالية يتم الحل:

1. **في حالة خرق أحكام الدستور:** وهذا أمر عادي وطبيعي، إذ لا يمكن لمجلس شعبي منتخب أن يتجاوز التشريع الاساسي والقانون الأسمى في الدولة بدل أن يكون هو أول المحافظين عليه، لذا لابد من حله[3].
2. **حاله إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي:** وهي حالة تدل على وجود تجاوز خطير في عملية الانتخاب مما يستدعي حل المجلس.
3. **حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي:** وهذا سبب معقول، فطالما عبر جميع الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية استوجب حل المجلس، إلا أن كلا من المادتين لم تحدد لاي جهة تقدم الاستقالة الجماعية؟ كما لم يوضح شكلها هل الاستقالة متكونة من طلب كل عضو أو تتم في وثيقة واحدة؟[4].

---

[1] صليحة ملياني، المرجع السابق الذكر، ص 276.

[2] انظر: المادة 48 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر.

[3] عمار بوضياف، المرجع السابق الذكر، ص 353.

[4] صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 176.

4. **عندما يكون الابقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم اثباتها، أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:** وهي حالة لم يكن منصوصا عليها في القانون السابق، لكن أضيفت الى حالات حل المجلس الشعبي الولائي بموجب الأمر 05-04[1].
5. **عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلاف الاعضاء الذين زالت عنهم صفة المنتخب:** وهي حالة طبيعية ومنطقية باعتبار الأغلبية الأداة القانونية للتداول.
6. **في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها:** فان ذلك يستوجب حل المجلس الشعبي البلدي القائم وانتخاب مجلس جديد يتماشى مع الوضعية الإدارية والتنظيمية المستحدثة.
7. **في حالة حدود ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:** القانون لم يحدد بدقة طبيعة هذه الظروف مما يضفي على النص طابعا عاما ومبهما من حيث تحديد ماهية الظروف الاستثنائية المقصودة.

الفرع الثاني: أداة حل المجلس الشعبي الولائي

يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. وهذا ما أكدت عليه المادة 47 من قانون الولاية 07.12[2] على خلاف المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990[3] التي كانت تشترط اصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء، وهو ما لم يشر اليه النص الجديد.

---

[1] تم اضافتها الى حالات حل المجلس الشعبي الولائي المنصوص عليها بالمادة 44 من قانون الولاية لسنه 1990 بموجب المادة 01 من أمر رقم 05-04 مؤرخ في: 2005/07/18 يتمم قانون الولاية 09.90 (ج ر، ج ج ع: 05.50).

[2] انظر: المادة 47 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر.

[3] انظر: المادة 45 من قانون الولاية رقم 09.90، السابق الذكر.

وقد أحسن المشرع صنعا حين حصر حالات الحصر وأوجب إصدار مرسوم رئاسي يقضي بحل المجلس[1].

والجدير بالملاحظة أن المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44.92[2] نجد أنها قد مكنت الحكومة من تعليق نشاط المجالس المنتخبة أو حلها حيث نصت على أنه عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شانها تعليق نشاطها أو حلها. وهي المادة التي ترتب عنها صدور العديد من المراسيم التنفيذية القاضية بحل المجالس المنتخبة.

الفرع الثالث: آثار حل المجلس الشعبي الولائي

حرصا على استقرار المراكز القانونية وضمانا لحسن سير الإدارة العامة والمرافق العمومية نص المشرع على أنه في حالة حل المجلس الشعبي الولائي يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها الى حين تنصيب المجلس الجديد.

وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد[3]. وهي من الأمور المستحدثة في قانون الولاية 07.12 حيث لم تشر إليها المواد في قانون الولاية لسنة 1990.

وأحالت الفقرة الثالثة من ذات المادة للتنظيم بصدد حكم هذه المسألة والجدير بالملاحظة أن القانون الجديد للولاية لم يتطرق للشروط الواجب توفرها في أعضاء المندوبية ولا في عددهم[4].

---

[1] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 345.

[2] انظر: المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44.92 المؤرخ في: 9 فبراير 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ. (ج ر، ج ج ع: 10)

[3] انظر: المادة 49 من قانون الولاية رقم 07.12، السابق الذكر.

[4] عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 346.

وتجرى انتخابات المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ الحل. وهو أجل معقول، إلا أن المشرع استثنى بموجب المادة 50 من قانون الولاية 07.12 حالة المساس الخطير بالنظام العام مما يستوجب تمديد الاجل المذكور الى حين توافر الظروف المناسبة لإجراء الانتخابات. ولا يمكن باي حال من الأحوال اجراءها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وهذا لإعطاء نوع من الاستقرار للمجلس خاصة في السنة الأخيرة لعهدته الانتخابية[1].

وقد قصد المشرع من خلال هذا الاستثناء الحفاظ على المال العام وترشيد النفقات، من خلال تجنب تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل موعد الانتخابات العامة التي تمس كامل التراب الوطني. وأحالت المادة 50 في فقرتها الأخيرة على التنظيم.

[1] صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 279.

ملخص الفصل الثاني

يتبين من خلال ما تم عرضه في هذا الفصل أن المشرع حرص على تكثيف وتنوع آليات الرقابة على الجماعات الإقليمية. ما أدى الى الحد من استقلالية هذه الهيئات اللامركزية. ويتجلى ذلك في تعزيز دور الجهات الرقابية، ولا سيما سلطة الوالي، الذي منح صلاحيات واسعة تجاه المجالس الشعبية البلدية من بينها إمكانية توقيف الاعضاء المنتخبين دون إلزامه بتسبيب أو تعليل قراراته، ودون حتى استشارة المجلس المعني.

كما لاحظنا تفوق سلطة الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية، على المجالس الشعبية الولائية، من خلال الانفراد باتخاذ قرارات الإقصاء ضد المنتخبين، دون تقديم مبررات قانونية واضحة، الى جانب التوسع في حالات الإقصاء. وتعد آلية الحل من أكثر صور الرقابة صرامة، حيث تؤدي الى فقدان المجلس المحلي لكافة أعضائه وصفاتهم التمثيلية بشكل نهائي، دون إمكانية استرجاعها، نظر للحصانة التي يتمتع بها قرار الحل وعلى الرغم من السلبيات الواضحة التي تترتب عن هذه الرقابة المشددة. إلا أن دوافع تطبيقها تظل مشروعة. خاصة في ظل افتقار الجزائر لأليات فعالة في مكافحة والقضاء على الفساد الإداري. ضد الطعن القضائي

خاتمة

خاتمة

ختاما، يتبين من خلال هذه الدراسة أن السلطة المركزية تمارس رقابتها على الجماعات الإقليمية بالاعتماد على مجموعة من الآليات القانونية والتنظيمية التي تهدف الى تأطير عمل هذه الجماعات ضمن إطار الشرعية، مع المحافظة على التوازن بين مبدأ اللامركزية ومتطلبات وحدة الدولة حيث شملت الوصاية على التصرفات التي تقوم بها الاعضاء المشكلين للمجالس المنتخبة المحلية والتي أخذت صور ثلاثة وهي: الإيقاف، الاقصاء، والإقالة. وعلى الاعمال الصادرة عن هذه المجالس المحلية التي شملت عملية المصادقة والالغاء والحلول، كما تناولنا بالدراسة الرقابة الوصاية التي تمارسها السلطة المركزية على المجالس الشعبية البلدية والولائية باعتبارها هيئات منتخبات تتمتع بالاستقلال الإداري، مع التطرق الى الاليات المعتمدة في هذه الرقابة والتي تتمثل أساسا في صلاحية الحل كإجراء استثنائي يلجا إليه في حالات محدده يقرها القانون.

إذن فالرقابة الإدارية هي تلك الوسائل التي تمكن الدولة من الاشراف على تصرفات الجماعات الإقليمية بهدف التأكد من مدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات دون التدخل المباشر في تسييرها.

وتتميز الرقابة الإدارية عن غيرها من صور الرقابة بكونها رقابة استثنائية ومقيدة قانونا كما أنها تمارس من طرف السلطة الإدارية.

أما بخصوص الأهداف التي تسعى السلطة المركزية الى تحقيقها من خلال الرقابة الإدارية، فتتمثل أساسا في ضمان احترام مبدأ الشرعية وحماية النظام العام وضمان حسن سير المرافق العمومية.

وتستند السلطة الوصائية في ممارستها للرقابة الى الدستور الذي ينص على مبدأ اللامركزية وتحديد صلاحيات الدولة والى القوانين العضوية، لاسيما قانون البلدية (10/11) وقانون الولاية (07/12) بالإضافة الى النصوص التنظيمية والمراسيم التنفيذية التي توضح آليات الرقابة وشروطها.

ومن جهة أخرى فان ممارسة سلطة الوصاية الإدارية وفق نموذج القانوني والتنظيمي المعتمد تتسم بالتوسع والتشدد، إذ تعاني الجماعات المحلية من تدخل السلطة الوصية بشكل واسع مما يؤثر على استقلاليتها ودورها على المستوى المحلي.

بناء على ما سبق، ومن أجل تحقيق استقلال فعلي للجماعات المحلية، نرى ضرورة مراجعة كل من قانوني البلدية والولاية، وذلك بطريقة تتيح هامشا أوسع من الحرية للجماعات المحلية في ممارسة مهامها دون الإخلال بمبدأ الشرعية.

وفي سبيل الحد من الانحرافات المحتملة في أداء الهيئات اللامركزية، يمكن للنظام القانوني الجزائري أن يلجأ الى بدائل أخرى تغني عن الرقابة الإدارية الصارمة، وعلى رأسها الرقابة القضائية.

ومن الضروري تمكين المجالس الشعبية من وسائل قانونية فعالة للطعن في قرارات السلطة الوصية، سواء من خلال التظلم الإداري، أو اللجوء الى القضاء الاداري المختص، كما يستحسن إعادة النظر في طبيعة الرقابة من خلال التحول من نظام الرقابة المسبقة الى الرقابة اللاحقة على غرار النظام الفرنسي، وذلك بالتركيز على رقابة المشروعية دون وصاية مشددة، ويجب في السياق ذاته تعزيز الرقابة الشعبية على أداء المجالس المنتخبة بما يكرس المشاركة الشعبية الحقيقية في تسيير الشأن المحلي.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المصادر:

I. القرآن الكريم

1. الآية 18 من سورة ق.
2. الآية 1 من سورة النساء.

II. المعاجم

أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، عالم الكتب، ط:01، مصر، 2008

III. الدساتير

1. دستور 1963 (ج ر ج ج ع 64) المؤرخة في: 1963/09/10.
2. دستور 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96/ 438 المؤرخ في: 07/ 12/ 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء يوم 28/ 1996/11 (ج ر ج ج ع: 76)، المؤرخة في: 1996/12/08.
3. القانون رقم 01/16 المؤرخ في: 2016/03/06، يتضمن التعديل الدستوري (ج ر ج ج ع: 76) المؤرخ في: 2016/03/07.
4. المرسوم الرئاسي رقم 442/20 المؤرخ في: 2020/12/30 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء او نوفمبر سنة 2020 (ج ر ج ح ع: 82) المؤرخة في: 2020/12/30.

IV. النصوص التشريعية والتنظيمية

1. القانون رقم 84-11، المؤرخ في: 09 يونيو 1984، يتضمن قانون الأسرة، (ج ر ج ج ع: 24)، الصادر في 12 يونيو 1984، معدل ومتمم بالأمر رقم 05-02، مؤرخ في: 27 فيفري 2005.
2. قانون الولاية لسنه 1990 بموجب المادة 01 من أمر رقم 05-04 مؤرخ في: 2005/07/18 يتمم قانون الولاية 09.90 (ج ر، ج ج ع: 05.50).
3. القانون رقم 90-08، المؤرخ في: 07 أفريل 1990، المتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج ع: 15)، المؤرخة في: 11 أفريل 1990.
4. القانون رقم 09.08 المؤرخ في: 2008.02.25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية. جريدة رسمية، رقم 21, المؤرخة في: 2008.02.25.
5. القانون رقم 11-10، المؤرخ في: 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، (ج ر ج ج ع: 37)، المؤرخة في: 13 جويلية 2011.
6. قانون الولاية رقم 07.12 المؤرخ في: 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية (ج ر ج ج ع: 12) المؤرخة في: 2012/02/29.
7. المرسوم التنفيذي رقم 226/90 المؤرخ في: 25 يوليو 1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم (ج ر ج ج ع: 31).
8. المرسوم الرئاسي 44.92 المؤرخ في: 9 فبراير 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ. (ج ر، ج ج ع: 10)
9. المرسوم التنفيذي رقم 329/17, المؤرخ في: 2017/11/15 يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، (ج ر ج ج ع: 68)، المؤرخة في: 2017/11/28.
10. الأمر رقم 21-01 المؤرخ في: 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي لنظام الانتخابات، (ج ر ج ج ع: 17)، المؤرخة في: 26 رجب 1442 الموافق لـ 10 مارس2021.

11. الامر رقم 38.69, المؤرخ في: 23 ماي 1969, المتعلق بالولاية (ج ر ج ج ع: 44)، المؤرخة في: 23 ماي 1969.
12. أمر رقم 05-04 مؤرخ في: 2005/07/18 يتمم قانون الولاية 09.90 (ج ر، ج ج ع: 05.50).
13. أمر رقم 06-03 المؤرخ في: 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية. (ج ر ج ج ع: 46).
14. الامر رقم 06-03 المؤرخ في: 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية. (ج ر ج ج ع: 46).

ثانيا: المراجع

I. الكتب:

1. حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر، 1980.
2. سليمان محمد الطماوي، تنظيم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، ط:01، مصر، 1955
3. صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، ط:01، عمان، الأردن، 2016.
4. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ط جديدة.
5. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، ط :01, الجزائر 2012..
6. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، 2010.
7. علي خاطر شطناوي، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر، الأردن،2001.

8. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
9. عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، د ط، الجزائر، 1988.
10. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط: 2، الجزائر، 2007.
11. كمال محمد الأمين، الوجيز في الجماعات المحلية والإقليمية، دار بلقيس للنشر.
12. ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، بدون سنة.
13. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة.
14. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، عنابة، 2004.
15. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ط، عنابة، 2002.
16. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية: الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط: 1، الأردن، 2008.

II. رسائل ومذكرات تخرج

أ. أطروحات دكتوراه

1. طواهرية أبو داوود، الوصاية الإدارية وأثرها على استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، شهادة دكتوراه في الطور الثالث (ل، م، د)، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2020.
2. فريدة مزياني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.

3. كمال بودانة، دور الرقابة الإدارية في تحقيق التنمية المحلية، شهادة دكتوراه تخصص علم الاجتماع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2019-2020.
4. نادية كامل، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، شهادة دكتوراه، الطور الثالث تخصص إدارة عامة، جامعة الاخوة منثوري، قسنطينة 9, كلية الحقوق، قسم القانون، الجزائر 2024.

ب. مذكرات ماجستير

1. إبتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، شهادة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، جامعة قسنطينة1، كلية الحقوق، 2012-2013.
2. بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وآثارها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، شهادة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010.
3. بريش ريمة، الرقابة على المرافق العامة، شهادة ماجستير، جامعة العربي بن مهيدي، ام البواقي الجزائر، 2013.
4. بدريه ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الاداري الجزائري، شهادة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، معهد العلوم القانونية والإدارية سعيدة، الجزائر، 2008، 2009.
5. خديجة لعريبي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، 2013/2012.

III. المقالات

1. كحول عبد القادر، مظاهر الرقابة الوصائية على الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 11، ع: 2، تونس، 2018
2. سعاد عمير، آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر. قراءه في احكام قانوني الولاية والبلدية، محليه ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03 ,ع: 01، كليه الحقوق والعلوم السياسية جامعه تبسة، الجزائر 2021

3. بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، ع:01، كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة خميس مليانة، الجزائر 2014.
4. نوال لصلج، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي في ظل القوانين الجديدة، مجلة هيرودوت للعلوم الإنسانية والاجتماعية، ع 06، جامعة سكيكدة، جوان 2018.
5. أحمد عسري، أحمد بن مالك، الإشكالات القانونية لاختيار وتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي في ظل الأمر 21-13 المعدل والمتمم لقانون البلدية في الجزائر، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، المجلد 07، ع: 01، الجزائر، جوان 2022.
6. كيحل حياة، تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع: 02، جامعة زيان عاشور، الجلفة، جوان 2021.
7. رحاب شادية، أحمد زاوي، الوصاية الإدارية كإحدى المعيقات القانونية للجماعات الإقليمية، مجلة الدراسات الأكاديمية، ع: 12، كلية الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة باتنة 01، جانفي 2008.
8. أبو داود طواهرية، عبد القادر غيتاوي، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة القانون والعلوم السياسية، ع: 07، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2018.
9. ربيعة بوقرط، مدى تأثير الوصاية الإدارية على إستقلالية الهيئات المحلية – دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري-، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، المجلد 13، ع: 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، 2021.
10. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، ع: 03، مطبعة الديوان، الجزائر، 2003.

11. عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، ع: 06، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2005.
12. جمال ونوقي، آليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 09، ع: 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجلفة، الجزائر، 2021.
13. شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية ع: 13، قسم العلوم القانونية والإدارية، جامعة 8 ماي 1945.قالمة، ديسمبر 2015.
14. بريش ريمة، طرق وانواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر، مجله الدراسات الافريقية، ع: 38 الجزائر، 2015.
15. مبروك عبد النور، علي سالم محمد فاضل نور الدين، الوصاية الإدارية ضمانة لاستقلالية الجماعات المحلية، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، المجلد 04، ع: 01، جامعة المسيلة، الجزائر، جوان 2019.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

مقدمة ..... أ
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة الإدارية 5
المبحث الأول: ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية 5
المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية 6
الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية 6
الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن أنواع الرقابة الأخرى 8
المطلب الثاني: نماذج الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية 11
الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في النظام الإنجليزي 11
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية في النموذج الفرنسي 15
المطلب الثالث: أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية 17
الفرع الأول: الرقابة الإدارية الرئاسية 18
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية الوصائية 21
المبحث الثاني: خصائص وأهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية 23
المطلب الأول: خصائص الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية 23
الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ذات طبيعة إدارية 23
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية ذات طبيعة استثنائية 24
الفرع الثالث: ارتباط الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية بوجود أشخاص لامركزية 25
الفرع الرابع: الوصاية الإدارية رقابة بموجب القانون 26
الفرع الخامس: محدودية الوصاية الإدارية 26
الفرع السادس: الطعن القضائي 26
الفرع السابع: الوصاية الإدارية رقابة خارجية 27
المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية 27

الفرع الأول: الأهداف السياسية 27
الفرع الثاني: الأهداف الإدارية.....28
الفرع الثالث: الأهداف المالية 29
المطلب الثالث: مبادئ الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية.....30
الفرع الأول: المرونة والملائمة 30
الفرع الثاني: مبدأ الموضوعية والدقة والواقعية.....30
الفرع الثالث: مبدأ الحافز الذاتي.....31
الفرع الرابع: مبدأ الإثارة والاستثناء والقبول 31
الفرع الخامس: مبدأ التكامل والوضوح 32
الفرع السادس: مبدأ سرعة كشف الانحرافات والنظرة المستقبلية 32
ملخص الفصل الأول: 34
الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.....36
المبحث الأول: الرقابة الإدارية على البلدية.....37
المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي 37
الفرع الأول: الرقابة الإدارية على رئيس المجلس الشعبي البلدي 37
الفرع الثاني: الرقابة الادارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي 40
المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....45
الفرع الأول: التصديق على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....46
الفرع الثاني: إلغاء أعمال المجلس الشعبي البلدي 46
الفرع الثالث: الحلول 47
المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.....50
الفرع الأول: الحل كآلية للرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي 51
الفرع الثاني: أثر حل المجلس الشعبي البلدي 52
المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية 52
المطلب الأول: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي 53

الفرع الأول: الرقابة على رئيس المجلس الشعبي الولائي.....54
الفرع الثاني: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....55
المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي 59
الفرع الأول: المصادقة 60
الفرع الثاني: الالغاء (البطلان) 62
الفرع الثالث: الحلول 65
المطلب الثالث: الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي الولائي كهيئة 68
الفرع الأول: حالات الحل للمجلس الشعبي الولائي.....68
الفرع الثاني: أداة حل المجلس الشعبي الولائي 69
الفرع الثالث: آثار حل المجلس الشعبي الولائي 70
ملخص الفصل الثاني.....72
خاتمة.....74
قائمة المصادر والمراجع 77
فهرس الموضوعات.....85
ملخص الدراسة 88

ملخص الدراسة

أخضع المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية لرقابة إدارية تمارسها السلطات المركزية، حيث يناط للوالي مهمة ممارسة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي في حين تسند مهمة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي الى وزير الداخلية، إلا أن سلطات الوصاية مقيدة في تدخلاتها بأحكام القانون، وتمارس الرقابة الإدارية على الجماعات الإقليمية على الأشخاص الذين يمارسون السلطة على المستوى المحلي.

كما تمتد هذه الرقابة لتشمل الاعمال والتصرفات الصادرة عن الهيئات المحلية. ويجدر بالذكر أن المجلس المحلي المنتخب يكون محلا للحل في حال توفرت الشروط القانونية لذلك، مما يعكس مدى شمولية الوصاية الإدارية في هذا الإطار.

وتعد الوصاية الإدارية وسيلة قانونية تهدف الى مكافحة الانحراف في استعمال السلطة وتفادي سوء التسيير والمحافظة على وحدة الدولة، غير أن الافراط في ممارستها قد ينعكس سلبا على أداء الجماعات المحلية.

وعليه، فان إعادة النظر في نظام الرقابة المفروض على الجماعات الإقليمية بات أمرا ضروريا. بما يحقق توازنا بين متطلبات الرقابة المشروعة وضرورة منح استقلالية أوسع لهذه الجماعات بما يتيح لها تلبية حاجيات الافراد ومواكبة التحولات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية الراهنة.

الكلمات المفتاحية : الرقابة الوصائية، الجماعات المحلية، الاستقلالية الإدارية

The summary

The Algerian legislator subjected regional communities to administrative control exercised by the central authorities, with the governor tasked with overseeing the municipal people's council, while the responsibility for overseeing the provincial people's council is assigned to the Minister of Interior. However, the powers of oversight are limited in their interventions by the provisions of the law, and administrative control over regional communities is exercised over individuals who hold power at the local level.

This oversight also extends to include the actions and behaviors of local authorities. It is worth mentioning that the elected local council may be dissolved if the legal conditions for that are met, reflecting the extent of administrative guardianship in this context.

Administrative guardianship is a legal means aimed at combating the abuse of power, avoiding mismanagement, and preserving the unity of the state. However, excessive practice of it may negatively affect the performance of local communities.

Therefore, it has become necessary to reconsider the monitoring system imposed on regional bodies. This aims to achieve a balance between the requirements of legitimate oversight and the need to grant broader autonomy to these bodies, enabling them to meet the needs of individuals and keep pace with current political, economic, and social transformations.

Keywords: guardianship control, local authorities, administrative independence