



وزارة التعليم العالي
والبحوث العلمي
جامعة عباس لغرور خنشلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية



نيابة العمادة للدراسات في التدرج

قسم الحقوق

الرقابة على البلدية في ظل القانون 10-11

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون إداري

إشراف الدكتور:

جبايلي صبرينة

إعداد الطالبة:

حقاص نور الهدى

عطاء الله مروة

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
أ. بن عمران سهيلة	أستاذ محاضر أ-أ	جامعة عباس لغرور خنشلة	رئيسا
د. جبايلي صبرينة	أستاذ التعليم العالي	جامعة عباس لغرور خنشلة	مشرفا
أ. خليفي وردة	أستاذ محاضر أ-أ	جامعة عباس لغرور خنشلة	ممتحانا ومحرار

السنة الجامعية: 2023/2024م

شكر و عرفان

الحمد والشكر لله الواحد الذي لم يلد ولم يولد ولم يكن له كفواً أحد.

نتقدم بالشكر الخاص الأستاذة المشرفة صبرينة جبايلي

لقبولها الإشراف

على هذا الجهد وما تقدمه لنا من نصائح قيمة والمتابعة المستمرة.

كما لا يفوتنا أن نقدم الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة رئيساً

وعضواً

ومقرر الذين سيثرون هذه المذكرة بملاحظاتهم وعملهم النافع مما

سيكون له الأثر الطيب في إخراجها في صورتها المثلى كما أتوجه

بالتحية والشكر إلى جميع أساتذة كل باسمه ومقامه في كلية الحقوق

بجامعة خنشلة.

ومن مد يده العون في إبداء ملاحظة وتقديم معلومة جزاهم الله ألف

خير وأتمنى لهم التوفيق.

ونسأل الله عز وجل التوفيق.

الإهداء

بكل مشاعر الحب الصادقة أهدى تخرجي و عملي المتواضع إلى...
من حملتني في بطنها وهنا على وهن إلى من جعل الله الجنة تحت قدميها
أمي حبيبتي أنت بالنسبة لي رمز المرأة القوية المثابرة ومصدر الحنان
ومثل التفاني الذي لم يتوقف عن تشجيعي صلاتك وبركاتك كانت سببا في
نجاحي في الحياة فلا توجد كلمات تكفي للتعبير عما تستحقينه مقابل كل
التضحيات التي قدمتها لي منذ ولادتي وأثناء طفولتي وحتى في مرحلة
البلوغ أهدى لك هذا العمل كشهادة على حبي لك، حفظك الله وأمدك
بالصحة والعمر المديد والسعادة.

إلى من أحمل إسمه بكل إفتخار أنا فخورة جدا لكوني ابنتك وأن أكون
قادرة في النهاية على تحقيق ما كنت تتمناه مني، لم تتوقف أبدا عن بذل
كل جهودك لتلبية إحتياجاتنا وتشجيعنا ومساعدتنا في طريق النجاح
صبرك وحسن نيتك ونصائحك وثقتك بي كان لها دور أساسي في نجاحي
أبي العزيز أمل أن يكون هذا العمل المتواضع ثمرة تضحياتك وكذلك
تعبيرا عن حبي وإمتناني لك حفظك الله وأدامك بالصحة والعمر المديد
والسعادة.

إلى أختي التي ساندتني بكل حب عند ضعفي صديقتي ورفيقتي وغاليتي
"ملاك"

إلى سندي في الحياة وقوتي وإتكائي إختي الغاليين "علاء و عماد" أدامكم
الله لي.

إلى أغلى وأعز خالة حبيبتي وصديقتي وأختي الثانية "أسماء".

حفاص نور الهدى

الإهداء

الحمد لله حبا وإمتنانا ما كنت لأفعل هذا لولا فضل الله على البدء

والختام

ها أنا اليوم أهدى نجاحي إلى كل من ساعدني في اتمام هذه

المسيرة

إلى الذي علمني أن الدنيا كفاح وسلاحها العلم والمعرفة إلى من

أحمل اسمه بكل افتخار إلى أعظم وأعز رجل في الكون.... أبي

الغالي "مالك"

إلى ملاكي في الحياة من ساندتني في صلاتها ودعائها إلى من

سهرت الليالي تنير دربي إلى نبع الحب والحنان إلى أروع امرأة

في الوجود أُمي الغالية "سعيدة"

وأهدي لك كل ما وصلت له من نجاح

إلى من رزقت به سندا في الحياة وقوة في ضعفي أخي الغالي

"رظوان"، ورفيق دربي ومن ساندني في مسيرتي "زوجي

العزیز(أنور)"

إلى كل عائلتي وكل من له فضل في تعليمي منذ بداية مسيرتي إلى

نهايتها.

إلى جسر المحبة والعطاء ومصدر قوتي أخواتي "بشرى" "مريم"

صغيرتي الجميلة ابنة أختي "ديهيا، ميليسا"

عطاء الله

مروة

مقدمة

تمهيد

يقوم التنظيم الإداري في الجزائر على أساس الدولة الواحدة، ولكنها مقسمة على جماعات إقليمية من أجل التخفيف على الإدارة المركزية وذلك نظرا لتعدد وظائف الدولة وتنوع مشكلاتها من جهة وتعدد متطلبات العصر من جانب آخر، وبالتالي أدى ذلك إلى تكريس اللامركزية الإدارية في القوانين الأساسية للدولة وعلى رأسها الدستور.

وتحظى اللامركزية الإقليمية باهتمام النظم السياسية الحديثة، إذ تحرص هذه النظم على تطوير أجهزتها وجعلها أكثر فاعلية لمواجهة احتياجات سكان الوحدات المحلية ومتطلبات التطور الحاصل في العالم، والجزائر كأى دولة معاصرة نظم المشرع الإدارة العامة فيها على أساس الأخذ بأسلوبى المركزي و اللامركزي، كما أن الهيئات اللامركزية في الجزائر تتكون من الولايات ومن البلديات وسنكتفي في هذا البحث على نظام البلديات، باعتبارها الجماعة المركزية الإقليمية القاعدية الأقرب للمواطنين مقارنة بنظام الولايات، ولهذا فإن الدساتير والقوانين العادية تحرص على تدعيم استقلال المجالس البلدية في مباشرة عملها، وتوفر لها الضمانات الفعالة لتتمتع بهذا الاستقلال سواء.

ومهما اتسع استقلال المجالس المحلية فإنه لا يصل إلى درجة الإطلاق، بحيث تصبح هيئات منفصلة عن الدولة، وذلك بسبب خضوعها في قيامها بأنشطتها المختلفة لرقابة السلطة المركزية، حفاظا على وحدة الدولة السياسية والإدارية. و الرقابة ضرورية لتحقيق هذه الوحدة لأنه لا يعقل أن يمنح المشرع هيئة لا مركزية تمثل إقليما معيناً لسلطات إدارية حقيقية وتشارك الدولة في امتيازات السلطة العامة ولا يمنح في الوقت نفسه للدولة سلطات فعلية لمنع أعمال الهيئات اللامركزية غير المشروعة والتي تتعارض مع المصلحة العامة.

فالرقابة الوصائية والرئاسية عدة أساليب يقسمها أغلب فقهاء القانون الإداري إلى وسائل تتعلق بأعضاء الهيئات البلديات وأخرى تتعلق ببعض أعمالها، ولقد صدر قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية والذي تم بموجبه إلغاء قانون البلدية السابق رقم 80/90 وهذا تماشيا مع التطور الذي عرفه المجتمع على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية.

2. أهمية الدراسة

من خلال ما تم طرحه تكمن أهمية الموضوع فيما يلي :

أ- من الناحية العلمية:

1. أن الرقابة الوصائية والرئاسية على البلدية تساعد على فهم كيفية عمل الحكم المحلي في الجزائر.

2. كما تؤدي إلى ابراز الدور الرائد للقانون في تنظيم عمل البلديات، وكذا مبادئ الإدارة المحلية وتضمن حقوق وواجبات المواطنين في إطار الحكم المحلي.

ب- من الناحية العملية:

1- تكمن في التأكد من أن البلدية تمارس مهامها بشكل قانوني وسليم، وذلك من خلال مراقبة قراراتها وميزانيتها.

3. إشكالية الدراسة

يعد موضوع الرقابة على البلدية في ظل القانون 10-11 آلية مهمة لضمان حسن سير العمل البلدي، وتحقيق مبادئ الشفافية والمساءلة من خلال ممارسة الرقابة بشكل فعال، ليبقى الإشكال المطروح حول:

- ما مدى فاعلية الآليات الوصائية والرئاسية في الرقابة على أعمال البلدية في ظل القانون 11-10؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية التساؤلات التالية:

- ما هي مظاهر الرقابة الوصائية؟
- ما المقصود بالسلطة الرئاسية؟
- كيف تتم الرقابة على أعمال البلدية في ظل ما استحدثته القانون 11-10 من آليات وصائية و رئاسية؟

4. أسباب إختيار الموضوع

واختيارنا لموضوع الرقابة على البلدية في ظل القانون 11-10 يرجع إلى أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

أ-الأسباب الذاتية:

1-تكن في تخصصنا بمجال القانون الإداري والعلوم الإدارية الذي يعتبر هو السبب الأول والأساسي.

2- أما السبب الثاني هو حب الإطلاع على كل ما هو جديد للزيادة في الرصيد المعرفي.

ب-الأسباب الموضوعية :

1-كون الرقابة الوصائية والرئاسية وحدهما يضمنان حماية حقوق المواطنين ومصالحهم من خلال منع أي تجاوزات أو مخالفات للقانون من قبل البلدية.

5. أهداف الدراسة

- 1: بيان مفهوم الرقابة الوصائية على البلدية و تجسيد مظاهرها .
- 2: معرفة مفهوم السلطة الرئاسية مع القاء الضوء على أهم مظاهر رقابتها على البلدية .

6. المنهج المتبع

من أجل استقاء معالجة جميع عناصر الموضوع واعتبارا لكون دراستنا تحتاج إلى جمع النصوص القانونية وتحليلها اتبعنا المنهج الوصفي، وبيان جوانب تطورها وتنظيمها القانوني واستعملنا أداء التحليل من أجل التحليل في دراستنا للنصوص القانونية التي تناولت الرقابة الوصائية والرئاسية على البلدية في ظل القانون 10-11.

7. الدراسات السابقة

تمت دراسة هذا الموضوع من قبل عدة باحثين في دراسات مختلفة ارتأينا ذكر دراستين مهمتين هما كما يلي :

الدراسة الأولى: الأستاذة "خديجة لعربي"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير المعنونة بـ الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، عام 2013/2012.

حيث أن دراسة الماجستير الخاصة بالأستاذة "خديجة لعربي" تختلف مع دراستي في أنها خضعت في فصلها الأول إلى مفهوم الرقابة الإدارية في حين دراستي اشتملت على مفهوم الرقابة الوصائية للبلدية، أما بالنسبة للتشابه الذي يوجد بين دراستي ودراسة الماجستير هو من جانب مظاهر الرقابة الوصائية، حيث أن دراستي تتميز عن الدراسة السابقة في أنني عرجت على الرقابة الرئاسية على البلدية في ظل قانون البلدية 10-11 المتعلق بالبلدية في حين أنه لم يتناول كثيرا في المذكرات والكتب.

الدراسة الثانية: الأستاذ "بن ناصر بوطيب" مذكرة لنيل شهادة الماجستير المعنونة بـ الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، عام 2011/2010.

حيث أن دراسة الماجستير الخاصة بالأستاذ "بن ناصر بوطيب" تختلف مع دراستي في أنها خضعت في فصلها الأول إلى الإطار النظري للرقابة الوصائية على الأعمال في حين دراستي اقتصرت على مفهوم الرقابة الوصائية على البلدية، أما بالنسبة للتشابه الذي يوجد بين دراستي والدراسة السابقة هو في الفصل الثاني الرقابة الوصائية على البلدية في ظل قانون البلدية على المجالس الشعبية في الجزائر، حيث أن دراستي تتميز عن الدراسة السابقة في كوني استخدمت القانون 10-11 الجديد أما الدراسة السابقة استخدمت القانون 80-90.

8. صعوبات الدراسة

في إطار إنجاز هذا الموضوع واجهتنا مشكلة واحدة وهي قلة المراجع المتخصصة، لكن رغم هذا العائق حاولنا وتوصلنا بكل تواضع إلى إخراج هذا الموضوع الذي نأمل ان يكون على أحسن وجه.

9. خطة الدراسة

تتطلب الإجابة عن الإشكالية الواردة أعلاه تقسيم البحث إلى فصلين، الفصل الأول متعلق بـ الرقابة الوصائية على البلدية والذي بدوره تناولت فيه مبحثين المبحث الأول متعلق بـ الإطار المفاهيمي للرقابة الوصائية أما فيما يخص المبحث الثاني تطرقت فيه إلى مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية، في حين اشتمل الفصل الثاني على الرقابة الرئاسية، حيث يشمل هذا الفصل كذلك مبحثين تناولت في المبحث الأول الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية والمبحث الثاني مظاهر الرقابة الرئاسية على البلدية.

وقد خلصت الدراسة إلى خاتمة تضمنت أهم النتائج.

الفصل الأول الرقابة

الوصائية على

البلدية

أصبحت كل دول العالم المعاصرة تأخذ باللامركزية الإدارية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري لتسيير الشؤون المحلية، وذلك بخلق هيئات ومرافق على المستوى المحلي توكل إليها هذه المهمة، بعد أن يتم مدها بصلاحيات أصلية تمارسها في الإطار القانوني دون الرجوع إلى السلطات المركزية، مما يكسبها نوع من الاستقلالية، شرط أن لا تصل هذه الاستقلالية إلى حد الانفصال والإلغاء التام للعلاقة بين هذه الهيئات والدولة، بل تبقى هذه العلاقة موجودة وتطبق في صورة الوصاية الإدارية أو ما يصطلح عليه بالرقابة الوصائية الإدارية، التي سنتناولها في هذا الفصل، الذي تم تقسيمه إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الوصائية

يعتبر الاستقلال أحد أهم الأسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الإدارية، وهذا الاستقلال ليس منحه من السلطة المركزية، وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، غير أن هذا الاستقلال نسبي مطلق، حيث أن الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصها تحت إشراف الإدارة المركزية، وهو ما يعرف باسم الوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية، ولتحديد مفهوم الرقابة الوصاية الإدارية لا بد من التطرق إلى تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها (المطلب الأول)، ثم التعرض إلى أهدافها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها

محاولة كتابة تمهيد بسيط للمطالب دائما اضافة لما كتبت سيتم التطرق في هذا المطلب إلى تعريف الرقابة الوصائية (فرع أول) وخصائصها (فرع ثاني).

الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية

سنتناول من خلال هذا الفرع إلى التعريف التشريعي (أولا)، وكذا التعريف الفقهي للرقابة الوصائية (ثانيا).

أولا- التعريف التشريعي

تكلمت كل الدساتير والمواثيق والقوانين الوطنية الجزائرية عن فكرة "الرقابة" على حساب "الوصاية الإدارية" فنجد على سبيل المثال المادة 184 من الدستور الجزائري لسنة 1976 تكلم بشكل واضح على فكرة "الرقابة" ونفس الشيء بالنسبة للمادة 14 من دستور 1996 والتي تنص على "تقوم الدولة على تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية.

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إدارته ويراقب عمل السلطات العمومية.¹

كذلك نص المادة 16 من الدستور لسنة 2020: "تقوم الدولة على مبادئ التمثيل الديمقراطي، والفصل بين السلطات، وضمان الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية".

المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.

تجسّد الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، لاسيما من خلال المجتمع المدني".²

أما فيما يخص المواثيق الوطنية، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976 نص فكرة الرقابة، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته والتي تنص: " يجب أن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتجارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطؤ الإداري".³

أما القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية فقد أخذ المشرع الجزائري الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية بصفة عامة وعلى البلدية بصفة خاصة، وذلك بموجب قانون البلدية رقم 90-80 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في

¹ بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مقال منشور في مجلة صوت القانون، العدد 1، جامعة خميس مليانة، عين الدفلة، أفريل 2014، ص 126.

² المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق 15 سبتمبر سنة 2020 يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 54 المؤرخة في 28 محرم عام 1442 الموافق ل 16 سبتمبر 2020، ص 9.

³ خديجة لعربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، إشراف بوضياف عمار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012/2013، ص 41.

18 جويلية 2005، وذلك بموجب القانون الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011.¹

وفي الأخير نستنتج أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا شاملا للرقابة الوصائية وإنما اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين ويعود السبب في غنى عن إعطاء تعريفات لبعض التصورات القانونية وذلك لتجنب التعرض للانتقادات فلهذا ترك المجال للفقهاء.

ثانيا- التعريف الفقهي للرقابة الوصائية

يجمع أغلب الفقهاء الفرنسي على أن الوصاية الإدارية ركنا من النظام اللامركزي وانطلاقا من الربط بين الوصاية الإدارية واللامركزية يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها: "سلطة الرقابة التي تمارس على الأشخاص الإدارية اللامركزية".²

يذهب الأستاذ ريفيرو إلى أن الوصاية هي: (رقابة تمارس من طرف الدولة على عضو لا مركزي وذلك في الحدود التي يقرها القانون).³

¹ - قانون البلدية رقم 90-80 المؤرخ في 7 أبريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، وذلك بموجب القانون الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 1 شعبان عام 1432 الموافق لـ 3 يوليو سنة 2011.

² - خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 80.

³ - قويلي زوينة، شحاتة أحلام وفاء، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية بين الضرورة والقيود، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 8 العدد 1، مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق الانسان في الجزائر، جامعة الجلفة، الجزائر، مارس 2023، ص 758.

وتعرف أيضا الوصاية بأنها: (مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقيق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة).¹

وهناك من يذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية، حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات المركزية الوصية وبين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة، ومن ثم ففكرة الوصاية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة.²

أما الدكتور علي خاطر الشنطاوي فقد ذهب إلى تعريفها بأنها: (عبارة عن سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لا مركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة لهذا تتمثل الجهة الإدارية التي تمارس الوصاية الإدارية في جهة تابعة للتنظيم المركزي أو التنظيم اللامركزي، هكذا تكون الجهة التي تمارس الرقابة والجهة محل الرقابة تابعتان للتنظيم اللامركزي الإداري).³

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن الوصاية هي الأسلوب القانوني الذي بموجبه تلتزم الهيئات المحلية بالمنظومة القانونية بهدف تحقيق المصلحة العامة.

¹ - بوقرط ربيعة، مدى تأثير الوصاية الإدارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري، مقال منشور في مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد 13 العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلى بالشلف، الجزائر، 2021، ص 365.

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.

³ - علي خطار شنطاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002، ص 40.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الوصائية

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

أولاً- الرقابة الوصائية رقابة ذات طبيعة إدارية

إن الرقابة على الهيئات اللامركزية تكون من قبل جهة إدارة متخصصة، تتمثل هذه الجهة في الإدارة المركزية، وتتجلى هذه الرقابة في شكل قرارات إدارية تصدرها الإدارة المركزية تتضمن المصادقة على القرارات وأعمال الهيئات اللامركزية أو إلغائها.

كما يحق لممثلي الهيئات اللامركزية الطعن في قرارات السلطة المركزية وذلك عن طريق التظلم الرئاسي أو الطعن القضائي أمام القضاء الإداري ويطالبون بإلغاء قرارات هيئة الرقابة أو بالتعويض عن الأضرار التي تسببها هذه القرارات.

ثانياً- الرقابة الوصائية رقابة استثنائية

القاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال (سواء الإداري أو المالي) وتمارس أعمالها وتصرفاتها وفق هذا الأمر لكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، فالمشرع قيده بضرورة خضوع نشاط هذه الهيئات لرقابة الإدارة المركزية وهذا هو الاستثناء وبما أن الوصاية الإدارية رقابة استثنائية فلا بد من يوضحها ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية وقد ينجر عن هذا الأمر ما يلي.¹

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 239.

1. وصاية إدارية إلا بنص قانوني

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

ويكون النص القانوني الذي يعد أساسا لهذا الاستثناء إما نص قانونيا عادي صادر عن السلطة التشريعية أو نصا قانونيا في إطار الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية، ولكن نشير هنا إلا أنه يتوجب أن يكون النص متمتعا بذات القيمة القانونية التي تكرر الأصل العام، وذلك احتراماً لمبدأ الترتيبية القانونية في هرم تدرج القواعد القانونية.¹

1. قاعدة التفسير الضيق للنصوص القانونية

إن النصوص القانونية المتعلقة بالوصايا الإدارية، طالما أنها تؤدي إلى الخروج على أصل العام، فإنها تخضع لقاعدة التفسير الضيق بحيث لا يمكن تأويل تلك النصوص لما لا تتحمل، ويتوجب تفسيرها دوماً وفق الإدارة الصريحة للمشرع وعدم وضع قيود على استقلال الهيئات اللامركزية لم يردّها واضع النص القانوني. وعليه لا يمكن الاستناد إلى الإدارة الضمنية للمشرع وتحميل النص ملا يحتمل.²

2. عدم جواز تدخل الهيئات المركزية في شؤون الهيئات المحلية

لا يجوز للشخص اللامركزية أن يتنازل لجهة الرقابة ولو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً وذلك على أساس أن هذا التنازل عن اختصاصه يخالف القانون الذي يأخذ

¹ - عمار عوابدي، مبدأ التدرج في فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 246.

² - علي خطار شنطاوي، مرجع سابق، ص 45.

باللامركزية الإدارية من أجل تحقيق مصلحة الدولة وليس فقط من أجل تحقيق مصلحة الهيئات اللامركزية.

3. عدم جواز حلول السلطات الوصية محل السلطات الإدارية اللامركزية

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

4. نفاذ وسريان قرارات السلطات اللامركزية من تاريخ صدورها

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

ثالثا- الرقابة الوصائية رقابة خارجية

تعتبر الرقابة الوصائية رقابة خارجية ذلك لأنها تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، فهي لا داخل الشخص المعنوي الواحد، وإنما تكون خارجة ومنتقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية كما سنرى لاحقا.²

¹ - عمار عوابدي، مبدأ التدرج في فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 247.

² - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 247.

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الوصائية

تتجلى أهداف الرقابة في أهداف سياسية (الفرع الأول) ومالية (الفرع الثاني) وأخرى إدارية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الأهداف السياسية

سيتم التطرق إلى الأهداف السياسية من خلال الحفاظ على الكيان السياسي للدولة (أولاً)، التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والعمليات أثناء ممارستها لنشاطها (ثانياً) وضمان حماية الأفراد (ثالثاً) وكذا حماية المصالح المحلية (رابعاً).

أولاً- الحفاظ على الكيان السياسي للدولة: إن الهدف الأسمى الذي تسعى من خلاله الإدارة في هذا الإجراء هو ضمان وصيانة وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم الإداري اللامركزي يؤدي إلى وجود أشخاص لا مركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وإن استقلالها يؤدي إلى إدارة شؤونها وبالتالي انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية،¹

ثانياً- التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين والأنظمة والعمليات أثناء ممارستها لنشاطها: كما تساهم في التأكد من مدى التزام الجماعات المحلية بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات حيال ممارستها لصلاحياتها، حيث يفعل نظام الوصاية الإدارية إمكانية إلغاء جميع القرارات القانونية إذ ما شابها عيب من عيوب المشروعية.²

ثالثاً- ضمان حماية حريات الأفراد لحقوقهم: ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام،

¹- أحمد زاوي، رحاب شادية، مرجع سابق، ص 87.

²- بلال بلغام، مرجع سابق، ص 115.

إلا أن ذلك قد يرافقه إشراف في استعمال هذه الحقوق مما يهدد مصالح وحقوق الأفراد، ومن هنا تبرز أهمية ودور الجهات الرقابية لمنع هذا التجاوز والحد من الانحراف في استعمال السلطة.¹

رابعا- حماية المصالح المحلية: فخضوع الجماعات المحلية الإقليمية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدات المحلية، خاصة عندما تسيء الجماعات المحلية إدارة المهام المؤكدة إليها، وحتما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها.²

وهذا قد يؤدي إلى تشتيت وحدة الدولة، ولضمان هذه الوحدة يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية.

الفرع الثاني: الأهداف المالية

أولاً- ضمان حسن صرف الميزانية يستوجب مرافقة الرقابة لجميع مراحل إعداد ميزانيات الهيئات المحلية كي تكون أكثر فاعلية، لكون هدف الرقابة الوصائية التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة للأهداف التي خصصت لأجلها.³

ثانياً- عدم التلاعب بإدارات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية.

¹ - ابتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دينامية الأقاليم، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة عامة وتسيير

الأقاليم، إشراف زغداوي محمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2012/2013، ص 60.

² - عبد القادر غيتاوي، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 7، جامعة أحمد درارية، أدرار، الجزائر، جانفي 2018، ص 127.

³ - عبد القادر غيتاوي، المرجع نفسه، ص 127.

وهذا ما فرضه المشرع الجزائري بغية تحقيق المقاصد العامة وبهدف تحقيق ذلك أخضع هيكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة مما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية عامة ودقيقة.¹

الفرع الثالث: الأهداف الإدارية

أولاً- من الناحية الإدارية تهدف الرقابة الوصائية إلى كشف الانحراف الإداري، والتأكيد على وحدة الدولة وضمنان عدم تفككها، أيضاً كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها ذلك لأن الإدارة أثناء قيامها بعملها قد تقع في الخطأ وهنا يبرز دور الرقابة الوصائية في العمل على كشف هذه الأخطاء وإيجاد الحلول المناسبة لها.²

ثانياً- كما تعمل أيضاً على المساعدة في مراقبة الموظفين والعمل على إبراز الجوانب الإيجابية في عملهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية، وهذا من شأنه أن يساهم في حسن سير الإدارة العامة بجودة.³

ثالثاً- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط .

¹ - خديجة لعربي، مرجع سابق، ص 24.

² - سمية جلولي، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الإصلاحية، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري إشراف نسيخة فيصل، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2019، ص 15.

³ - سمية جلولي، المرجع نفسه، ص 16.

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية

تعد المجالس المحلية ومن بينها المجالس الشعبية البلدية هيئات منبثقة من إدارة الشعب اعتمادا على أسلوب الانتخاب كآلية لعضوية هذه المجالس، ولكن على الرغم من ذلك ولضرورة ضمان حسن سيرورة المجالس الشعبية البلدية والسهر على تحقيق المنفعة العامة، فإنه يخضع أعضائها لرقابة وصائية من طرف السلطة الوصية، سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة مطلبين الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تمارس السلطة الوصية رقابتها على الأشخاص المعيّنين بالوحدات اللامركزية عن طريق الرقابة الرئاسية التي تمارسها أجهزة عدم التركيز المتمثلة في الوالي والإدارة المساعدة له وهب في هذا الإطار تطرح أي إشكال سواء على المستوى القانوني أو العملي ذلك أن قانون الولاية أو البلدية أو قانون الوظيفة العامة و النصوص العامة والنصوص التنظيمية الأخرى قد زودت الإدارة المستخدمة بجملة من الوسائل القانونية التي تمكنها من إخضاع الموظف لسلطتها وإشرافها¹، كما لها أيضا وفق النصوص القانونية ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين المشكلين للمجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في توقيف العضو المنتخب في المجلس الشعبي لمدة محددة عن ممارسة مهامه، إلى جانب الإقالة من المنصب واللجوء إلى وسيلة العزل أو الفصل...

¹ بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، مقال منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 55 العدد 1، جامعة الجزائر، 2018، ص 107.

الفرع الأول: آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية

سيتم تناول آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس الشعبية البلدية على النحو التالي الإيقاف (أولاً)، الإقالة الحكومية (ثانياً)، وبعدها الإقصاء (ثالثاً).

أولاً- الإيقاف

وهو التجميد المؤقت لعضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي الذي تعرض لمتابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه الانتخابية ولقد أشار المشرع الجزائري إلى الإيقاف في القانون 10/11 المتضمن قانون البلدية من خلال نص المادة 43 والتي نصت 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 يمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة".¹

ما يلاحظ من خلال هذا النص أن سبب الإقالة هو المتابعة القضائية التي تتعلق إما بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو إذا كان المنتخب البلدي محل تدابير قضائية، كما يلاحظ أن التوقيف يبقى مستمرا إلى غاية صدور الحكم النهائي بالبراءة والذي يترتب عنه تلقائيا وفوريا عودة المنتخب لممارسة مهامه الانتخابية،² ولكن بالرجوع إلى القانون 08/90 ومن خلال المادة 32 منه نجد أن الإيقاف يتعلق بحالة تعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون ممارسة مهامه الانتخابية بقرار من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة وجعل الأمر جوازا باستعمال لفظ "يمكن" من جهة، ومن جهة أخرى حدد سبب الإيقاف أو تجميد العضوية بالمتابعة الجزائية، كما وضع شرط أخذ رأي

¹ - المادة 43 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

² - بن عيشة عبد الحميد، مرجع سابق، ص 108

الجهاز التداولي البلدي على سبيل الاستشارة وليس على سبيل الإلزام، وهذا إلى غاية صدور الحكم القضائي سواء بالبراءة وهو ما يمكن العضو المنتخب من العودة إلى ممارسة مهامه الإنتخابية مرة أخرى بقوة القانون ودون الحاجة إلى صدور قرار من الوالي أو مداولة من المجلس الشعبي البلدي.¹

على عكس القانون الحالي 10/11 الذي حدد حالة الإيقاف والتي تكون بسبب جناية أو جنحة لها بصلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدبير قضائي، في حين أن القانون 08/90 لم يحدد طبيعة المتابعة الجزائية، على أننا نجد أن الأمر 24/67 وزيادة على حالة المتابعة الجزائية أضاف من خلال المادة 92 حالة أخرى توجب توقيف العضو المنتخب وهي حالة الإخلال بالمهام الإنتخابية.²

ثانيا- الإقالة الحكمية

تسمى الإقالة حكمية أو الإقالة بقوة القانون بحيث يعتبر المنتخب مستقila بحكم القانون، إذا توافرا فيه أحد الحالات التي حددها قانون البلدية في المادة 40 منه والتي تنص على: "تزول صفة المنتخب وهذه الحالات هي بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانون، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا".³

من خلال هذه المادة يتبين الملاحظات التالية:

¹- تايب نادية، مدى وجود لا مركزية إدارية في الجزائر، مقال منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2011، ص 26.

²- مرغيش وليد، الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر-دراسة في الآليات ومآلها-، مقال منشور في مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 6 العدد 2، 2022، الجزائر، ص 899.

³- المادة 40 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

1. أن المشرع إستعمل عبارة "حصول مانع قانوني" بدلا من عبارة "أنه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي" المستعملة في قانون البلدية السابق.

2. أنه في قانون البلدية السابق أن الإقالة الحكيمة في حالة عدم القابلية للانتخاب قانونا أو أن تعثره حالة من حالات التنافي يصرح بها الوالي بإعتباره سلطة وصائية دون الإشارة إلى ضرورة إجراء مداولة من الهيئة البلدية، بينما في القانون رقم 10/11 فإن إقالة العضو تكون بقوة القانون -الإقالة الحكيمة- في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني يقررها المجلس الشعبي البلدي بموجب مداولة على أن يتم إخطار الوالي بذلك.¹

وبالتالي فإن تدخل السلطة الوصائية (الوالي) فيما يخص رقابة الإقالة الحكيمة أصبح لمجرد إعلامها بذلك، مع العلم أنه في قانون البلدية السابق كان الوالي هو الذي يقوم بالتصريح بذلك بموجب قرار إداري ولائي.

3. نجد كذلك أن المشرع من خلال المادة المذكورة قد نص على أن يقرر المجلس الشعبي البلدي مداولة زوال صفة المنتخب (إقالة بقوة القانون) على العضو الذي يكون في إحدى الحالات المنصوص عليها في المادة (الوفاة، الإستقالة، الإقصاء، حصول مانع قانوني)، وتعتبر المداولة كاشفة للإقالة وليست منشئة لها.

4. المشرع في المادة المذكورة قد جمع بين حالات الوفاة و الإستقالة والإقصاء وحصول مانع قانوني، إلا أنه أشار مرة أخرى إلى حالة الإستقالة في المادتين 42 و 45، ونص كذلك على حالة الإقصاء في المادة 44 من نفس القانون.²

¹- تايب نادية، مرجع سابق، ص 27.

²- صالح عبد الناصر، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 11/10 المتعلق بالبلدية، مقال منشور في مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 2، المركز الجامعي البيض، ديسمبر 2014، ص 172.

وقد وضع المشرع الجزائري في قانون البلدية المنتخب المتغيب عن أشغال المجلس دون عذر مقبول، ضمن إطار قانوني أطلق عليه الاستقالة التلقائية، وضمن قانون الولاية أطلق على هذا الوضع تخلي عن العهدة.

وقد نصت المادة 45 من قانون البلدية على أن كل منتخب تغيب دون عذر مقبول في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعتبر مستقila تلقائيا، ويعلن الغياب من قبل المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي، وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا.¹

ثالثا- الإقصاء

تنص المادة 44 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية على: " يقضي بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

يتضح من خلال المادة السابقة، أن إقصاء العضو المنتخب مرتبط بصدور حكم أو قرار قضائي نهائي حائز على قوة الشيء المقضي فيه وذلك لارتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، اختصاص إثبات الإقصاء إلى الوالي كجهة وصية بموجب قرار.²

والإقصاء وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، لأن ذلك يمس بمصداقية المجلس الشعبي البلدي

¹ - سعاد عمير، آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية، مقال منشور في مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 3 العدد 1، جامعة تبسة، الجزائر، 2021، ص 37.

² - مرغيش وليد، مرجع سابق، ص 899.

لذا تعين ابعاده، ويثبت الاقصاء بقرار من الوالي، وهو مانصت عليه المادة 44 من قانون البلدية 10/11.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لعام 1990 في المادة 33 منه نص على أن المجلس الشعبي البلدي هو من يعلن إقصاء عضو المجلس الشعبي البلدي، على عكس قانون البلدية لعام 2011 والذي لم ينص على ذلك، وهو ما يدل على عدم استقلالية المجلس المنتخب في القانون الجديد وكذا حصر دوره خاصة وأنه لا يقدم استشارة في مسألة الاقصاء ولا يقوم بمدوالة، وهذا ما يفسر الوصاية الشديدة للوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.¹

الفرع الثاني: آليات الرقابة الجماعية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تمارس السلطة الوصائية رقابة أعضاء المجالس الشعبية البلدية بصفة جماعية، أي أن الإجراء يخص جميع أعضاء المجلس المنتخب دون إستثناء أي منهم على عكس الرقابة الفردية التي ترتبط بعضو منتخب واحد، وتتمثل أبر آلية لممارسة هذه الرقابة في الحل، مع الإشارة إلى وجود آلية ملغاة وهي التوقيف الجماعي للمنتخبين والتي كان منصوص عليها في ظل قانون البلدية لسنة 1967، وتم اغفالها في قانون البلدية لسنة 1990 وقانون البلدية لسنة 2011 الساري النفاذ في انتظار صدور قانون الجماعات المحلية الجديد.²

أولا- التوقيف

يمكن في ظل قانون البلدية لسنة 1967 التوقيف الكامل لأعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين، وهو ما أكدته المادة 112 في فقرتها الثانية، ويكون ذلك في حالة الاستعجال ولمدة لا يجب أن تتجاوز شهرا واحدا.

¹ مديحة بن ناجي، امتياز الوالي في قانون الجماعات المحلية، مقال منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7 العدد 1، جامعة الجبالي بونعامة، خميس مليانة، جوان 2022، ص 986.

² مديحة بن ناجي، المرجع نفسه، ص 987.

أما فيما يخص الإجراء المتبع، فإن التوقيف الجماعي يكون بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية بناء على تقرير من عامل العمالة، ويكون هذا التقرير مسببا.

ونشير إذا كما سبقنا وأن أوضحناه، أن هذه الآلية المتمثلة في التوقيف الجماعي للأعضاء المنتخبين تم إلغائها منذ صدور قانون البلدية لسنة 1990، وذلك نظرا لخطورتها خاصة وأن قانون البلدية لسنة 1967 لم يحدد الحالات التي يمكن اعتبارها بمثابة حالات استعجال، وبالتالي ترك السلطة التقديرية للسلطة الوصية في تقدير مدى توفر ظروف الاستعجال من عدمها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تعسف السلطة الوصية في هذا الإطار.¹

ثانيا- الحل

الحل هو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدتهم من الصفة التي يحملونها باعتبارهم منتخبين في المجلس الشعبي البلدي، ونظرا لكون الحل من أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس قام المشرع بحصر الأسباب المؤدية له في المادة 46 من القانون 10/11 التعلق بالبلدية وتتمثل في هذه الحالات فيما يلي:

1. في حالة خرق أحكام دستورية.
2. في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
3. في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
4. عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم اثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.

¹ - علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، إشراف الدكتور بن عمار محمد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011، ص 147.

5. عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 التي تنص على: "في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي".¹

6. في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

7. وفي حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

8. في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.²

ويتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية طبقا للمادة 47 من القانون نفسه.

وحتى لا تبقى المجالس المحلية في حالة شغور يتم خلال العشرة أيام التي تلي الحل تعيين متصرف ومساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية وذلك إلى غاية تنصيب المجلس الجديد، حيث حددت المادة 49 على أنه تجرى انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي خلال أجل أقصاه ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحل غير أنه لا يمكن بأي حل إجراء هذه الانتخابات في السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء المدة المتبقية لانقضاء الانتخابية للمجلس المنتخب الذي تم حله.³

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

¹ - بوهران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010، ص 116.

² - مرغيش وليد، مرجع سابق، ص 900.

³ - بوهران عادل، مرجع سابق، ص 117.

تتمتع جهة الوصاية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها البلدية، وذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحلول أو الإلغاء، وتقتصر الرقابة الوصائية على بعض من أعمال البلديات فهي لا تمتد إلى كل أعمالها فالأصل أن المجلس الشعبي البلدي هو الذي يعمل بداءة، وأن قراراته في حدود اختصاصاته نافذة بذاتها.¹

ومع هذا يوجب القانون في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام البلديات ببعض الأنشطة، وأحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذا، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به البلديات.

وتهدف الرقابة على الأعمال إلى التحقق من قيام المجالس البلدية بمهامها دون إهمال أو انجراف، وأنها تحسن استخدام المنح والإعلانات التي تتلقاها من السلطة المركزية، كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج الاقتصادية التي تضعها هذه السلطة.

الفرع الأول: رقابة التصديق على أعمال وقرارات البلدية

الأصل المستقر عليه فقها، أن قرارات البلديات قابلة للتنفيذ بذاتها، وليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك، إلا أن القانون قد يستثني بعض القرارات والتي يحددها على سبيل الحصر، لا يعتبرها نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية، والقرارات الخاضعة لتصديق السلطة الوصائية لا تعتبر نافذة ولا تنتج أثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها.²

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 266.

² - أحمد بن ويس، آليات الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مقال منشور في مجلة دفتر البحوث العلمية، المجلد 10 العدد 1، المركز الجامعي مرسلني عبد الله، تيبازة، 2022، ص 666.

أولاً- مفهوم التصديق

التصديق هو "عمل قانوني صادر من السلطة الوصائية، والذي يقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه"¹.

وعليه فإن التصديق هو الذي يعطي للعمل صلاحية التنفيذ، ويعتبر التصديق وسيلة استثنائية لا تنقرر إلا بنص قانوني، فلا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص المشرع عليها صراحة ويشترط فيه أن لا يكون جزئياً، لأن التصديق الجزئي يعد تعديلاً لقرار هيئة اللامركزية وهو حق لا تملكه.

والتصديق إما يكون صريحاً أو ضمنياً، ويكون ضمنياً إذا نص القانون على اعتبار قرارات البلدية نافذة إذا مضت فترة معينة يحددها القانون دون المصادقة عليها صراحة.²

ورقابة التصديق هو عمل إداري متميز ومنفصل عن العمل أو القرار اللامركزي (أي قرار البلدية) بمعنى أن السلطة الوصائية المخولة بالتصديق، لا تعتبر شريكة في إصدار القرار البلدي، ويترتب على ذلك عدة نتائج هامة نذكر منها³:

1. لا يجوز للبلديات تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها من السلطة الوصائية، أما إذا قامت الهيئة اللامركزية (البلدية) بالتنفيذ قبل المصادقة، يكون التصرف معيباً بعدم الشرعية، مما يجوز معه الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

2. إذا كان القرار مشوباً ببعض العيوب القانونية، كأن يصدر من جهة غير مختصة، فإن التصديق لا يغطيها ولا يصححها، فيظل معيباً

¹ - صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص ص 177، 178.

² - أحمد بن ويس، مرجع سابق، ص 667.

³ - شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية، مقال منشور في مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 13، جامعة 8 ماي 1945، قلمة، 2015، ص 390.

3. القرار يتسبب إلى الهيئة اللامركزية (البلدية) التي أصدرته، وعليه تتحمل هذه الأخيرة وحدها المسؤولية عن النتائج والأضرار التي قد تحدث بسبب تنفيذ القرار، ولا تسأل السلطة الوصائية رغم أنها صادفت على القرار.
4. التصديق ينسحب بأثر رجعي أي إلى تاريخ صدور قرار البلدية، وعليه فإنه يتعين عند بحث شرعية القرار أن يرجع إلى تاريخ صدوره لا إلى تاريخ التصديق عليه.
5. أن البلدية التي أصدرت القرار لا تجبر على تنفيذه بعد التصديق عليه، فقد تسحبه أو قد تلغيه لأن التصديق ما هو إلا إذن بالتنفيذ، وليس إجباراً على التنفيذ.
6. القرار الصادر من البلدية لا يكون قابلاً للطعن فيه قبل التصديق لأنه بذاته لا يرتب ضرار في الحال.

ثانياً- رقابة التصديق في قانون 10/11 المتعلق بالبلدية

لقد عالج قانون 10/11 المتعلق بالبلدية رقابة التصديق من خلال المواد 56-57-58 منه وفيما يلي بيان ذلك. نصت المادة 56 على: " مع مراعاة أحكام المواد 57-59-60 أدناه تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية"

لقد قررت هذه مبدأ عاماً، وهو أن مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بذاتها- قابلة للتنفيذ بقوة القانون- وهذا في حدود إختصاصها، وذلك بعد مرور واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية.¹

أما المادة 57 من قانون 10/11 المتعلق بالبلدية، وضعت إستثناء لهذه القاعدة العامة بحيث نصت على: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي:¹

¹ - صالحى عبد الناصر، مرجع سابق، ص 179.

1-الميزانيات والحسابات.

2-قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

3-اتفاقيات التوأمة والتنازل عن أملاك العقارية البلدية.

فنظرا لأهمية بعض المداوولات تشترط المادة 57 ضرورة المصادقة عليها صراحة، ولقد حددت المادة المذكورة المواضيع المتعلقة بالمصادقة الصريحة فهي لا تخرج عن المداوولات المتعلقة بالميزانية أو الحسابات أو المداوولات التي تتعلق بقبول الهبات والوصايا الأجنبية أو المتعلقة باتفاقيات التوأمة أو مداوولات التي تخص التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية.²

ونشير أن قانون 10/11 المتعلق بالبلدية أضاف مداوولات قبول الهبات والوصايا الأجنبية واتفاقيات التوأمة مقارنة بقانون البلدية السابق.

فالملاحظ أن المشرع قد أعطى للبلديات الحق في إبرام اتفاقيات توأمة مع جماعات إقليمية أخرى وأيضاً الحق في قبول الهبات والوصايا الأجنبية، إلا أنه قيد هذين الحقين أو السلطتين بنوعين من الرقابة رقابة سابقة تتمثل في ضرورة الحصول على إذن مسبق (الموافقة القبلية) من وزير الداخلية (أي على المستوى الحكومي)، ورقابة لاحقة تتمثل في مصادقة الوالي باعتباره سلطة وصائية على هذه المداوولات.³

إضافة إلى ذلك المداوولات الخاصة بالتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، فهذه المداوولات يشترط المشرع أن تخضع للرقابة البعدية، تتمثل في ضرورة مصادقة السلطة الوصائية عليها صراحة.

¹ - المادة 57 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

² - علاء الدين بختي، عقلنة الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي، مقال منشور في مجلة إدارة، العدد 54، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2023، ص 88.

³ - علاء الدين بختي، المرجع نفسه، ص 89.

أما المادة 58 من قانون 11/10 المتعلق بالبلدية فقد نصت على: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما إبتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها".

فالمشرع من خلال هذه المادة أقر مبدأ عاما، وهو مبدأ المصادقة الضمنية في حالة إذا أعلن الوالي قراره بالمصادقة الصريحة، فالمشرع بتقرير هذا المبدأ يكون قد خفف من شدة رقابة التصديق الصريح حماية منه لمصالح البلديات من تباطؤ وسكوت السلطة الوصائية، ومن تعطيل النشاط الإداري.

الفرع الثاني: رقابة الإلغاء

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى تعريف الإلغاء (أولا)، وكذا رقابة الإلغاء في قانون 10/11 (قانون البلدية) (ثانيا).

أولا- تعريف الإلغاء

هو "الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الإستثنائية المحددة قانونا- قرار صادرا عن جهة لامركزية البلدية لأنه لا يخالف قاعدة قانونية، أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملاءمة على أن يستند الإلغاء إلى نص قانوني وأن يتم ذلك خلال مواعيد محددة من أجل ضمان إستقرار الأوضاع القانونية.¹

والأصل أن إلغاء قرار بلدي لا يكون إلا إذا خالف القانون، أو كان القرار يتعارض مع المصلحة العامة ويجب أن يكون الإلغاء بسيطا ومجردا، وأن لا يكون جزئيا لأن الإلغاء الجزئي يعني تعديل قرارات الهيئات اللامركزية البلديات.

¹- ريم عبيد، دعوى الإلغاء في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مقال منشور في مجلة العلوم الإنسانية، العدد 46، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014، ص 293.

وتضع بعض التشريعات شروطا لاستعمال رقابة الإلغاء، منها أن يكون قرار الإلغاء مكتوبا، صريحا ومعللا، كما تحدد أجالا معينة يتعين من خلالها أن تتدخل السلطة الوصائية لمباشرة رقابة الإلغاء وإلا أصبح قرار البلديات نهائيا، يتمتع على الجهة الوصائية التدخل بعد ذلك.¹

والإلغاء يتم بموجب قرار تصدره السلطة الوصائية، فهو قرار منفصل ومتميز عن القرار الصادر من الهيئات البلدية.

ثانيا- رقابة الإلغاء في قانون 10/11 (قانون البلدية)

السلطة المتمثلة في الوالي لها سلطة رقابة إدارية على أعمال ومداولات المجلس الشعبي البلدي تتمثل في إلغاء قرارات البلدية لبطانها المطلق أو النسبي.

حيث تبطل بقوة القانون المداولات التي ذكرتها المادة 59 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية وهذا للأسباب التالية:

1. المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

2. التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

3. غير المحررة باللغة العربية.

4. يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

وترسيخا لشفافية العمل الإداري، وتحقيقا لمبدأ النزاهة فإن المادة 60 من القانون البلدي 10/11 نصت على أنه: " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية وأزواجهم

¹ محمد بعلي الصغير، القانون الإداري - التنظيم الإداري-، دط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص 94.

أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة¹.

يثبت الوالي بطلان هذه المداولة بقرار معطل من الوالي، يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي في وضعية تعارض بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي².

¹ - دعلوس رابح، آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7 العدد 2، جامعة الجلفة، الجزائر، جوان 2020، ص ص 461، 462.

² - دعلوس رابح، مرجع سابق، ص 462.

خلاصة الفصل الأول:

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية في المنظومة الإدارية الجزائرية، حيث تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية بما يسمح لها بممارسة صلاحياتها الواسعة بصورة أكثر نجاعة وفعالية، غير أن هذه الاستقلالية تصطدم برقابة تمارسها السلطات الوصية في إطار ما يعرف بنظام الوصاية الإدارية، وقد تشمل هذه الرقابة أعضاء المجالس الشعبية البلدية كما تشمل أيضا أعمالها، حيث أن مدى استقلالية البلدية مرتبط بمدى مرونة هذه الرقابة فنكون أمام استقلالية نسبية في ظل رقابة وصائية مشددة.

الفصل الثاني

الرقابة الرئاسية

على البلدية

المركزية أسلوب مختلف للتنظيم الإداري، يقصد به في المجال الإداري توحيد النشاط الإداري أو الوظيفة الإدارية وحصرها في السلطات الإدارية المركزية أي في يد السلطة التنفيذية الموجودة في العاصمة، وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، وما على السلطة الدنيا في هذا النظام إلا الالتزام بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا وما يساعد على ذلك الترتيب الذي يسود السلطة التنفيذية هو تقسيم الموظفين إلى رؤساء ومرؤوسين أي درجات يعلو بعضها على بعض في سلم إداري منتظم، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه فينفذ أوامره يعمل تحت إمرته وإشرافه وتوجيهاته.

وبناء على هذا التقديم سوف سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية على البلدية

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية

يعتبر الموظف هو الأساس في ممارسة النشاط الوظيفي، وعليه يكون ملزم بالحرص في وظيفته على السير الحسن واحترام التعليمات التي تفرض عليه، مما يترتب عليه مسؤولية إذا خالفها، إذ ما يجب عليه أن يطبق هذه الأخيرة لكي يستمر في وظيفته، حيث أن المرؤوس عليه الخضوع لرئيسه، لحسن سير المرفق العام، إذ أن القانون يمنح الاختصاص للسلطة الرئاسية، لذا سيتم التطرق من خلال هذا المبحث إلى نشأة السلطة الرئاسية (المطلب الأول)، مبادئ وأطراف الرقابة الرئاسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة وتعريف السلطة الرئاسية

إن معرفة مفهوم السلطة الرئاسية يستوجب علينا التطرق إلى نشأتها (الفرع الأول)، وبيان مفهومها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة السلطة الرئاسية

عرفت السلطة الرئاسية في النظام العسكري، حيث تميز التنظيم العسكري بصورة أكثر شدة وصرامة وانضباطا عن غيره من التنظيمات والمؤسسات الأخرى، إذ كان هرم التنظيم العسكري يتشكل من مجموعة من الطبقات، والدرجات، والرتب، يعلو بعضها فوق بعض، وترتبط كل طبقة أو رتبة بالتي تليها برابطة السلطة الرئاسية، حيث قوة الأمر والنهي والتوجيه والإشراف الملزم تنازليا، وواجب والتزام الطاعة والتنفيذ تصاعديا، وأين تكون الطاعة العمياء دون الحق في المناقشة وإبداء الآراء، ثم بعد ذلك تسرب هذا التنظيم العسكري إلى ميدان الإدارة بصفة عامة وإلى الإدارة العامة والوظيفة العامة بصفة خاصة.¹

¹ - عمار عوادي، المرجع السابق، ص 36.

وفي عصر سيادة حكم الملكيات الاستبدادي والمطلق الذي جاء كرد فعل على مرحلة فوضى نظام الإقطاع، ومرحلة الصراع بين رجال الدين ورجال الحكم، قام الحكام لرغبتهم في السيطرة والهيمنة المطلقة على كل أجهزة الحكم والتي من بينها الجهاز الإداري باعتماد التنظيم الإداري، فساد بذلك نظام المركزية الإدارية المطلقة الذي تجسد في طبقات من الموظفين وعمال الدولة على شكل هرم، بحيث كون هؤلاء فئات ودرجات يعلو بعضها فوق بعض تنازليا وارتبطت كل فئة بالتالي تعلوها مباشرة بعلاقة السلطة الرئاسية التي تستوجب خضوع المرؤوسين للرؤوساء الإداريين خضوعا كاملا ومطلقا.¹

وهكذا قام نابليون بوناپرت ذو العقلية العسكرية الجامدة والمتشبع بالروح العسكرية بتبني فكرة نظام السلطة الرئاسية في ميدان الوظيفة العمومية تقليدا للنظام العسكري الذي أقامه، في البداية كان التنظيم الإداري شديدا ومطلقا كما في النظام العسكري، لكن نابليون نفسه ارتأى أنه من غير الممكن أن يكون ميدان الوظيفة العامة جامدا ومطلقا بمثل جمود وإطلاقية التنظيم العسكري، بل لابد باتسامه بشيء من المرونة و التعقيل.²

وهكذا ظل نظام الوظيفة نظاما مطلقا وجامدا واستبداديا تسيطر فيه الدولة على زمام الأمور، حيث كان الالتحاق بالوظائف يتم بواسطة التعيين المطلق والموظف لا يملك أية ضمانات في خضوعه للسلطة الرئاسية.³ إلى أن وجد نظام السلطة الرئاسية طريقة إلى قلب النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية والأحكام القضائية الإدارية فأضحى بذلك

¹ - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، إشراف الأستاذ الدكتور نصر الدين بن طيفور، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، 2009/2008، ص 18.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 37.

³ - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 19.

مبدأ قانونيا في وجوده، وممارسته وحدوده وضوابطه وأهدافه وفي ضمانات الخضوع له.¹

وبالفعل تضمن دستور فرنسا الصادر 03-14 سبتمبر 1791 في الفصل الرابع من الباب الثالث، في المادتين الأولى والسادسة النص على السلطة الرئاسية وأكدت على ضرورة سيادة مبدأ تدرج السلطة الرئاسية في الإدارة العامة الفرنسية، وهكذا درجت كل التنظيمات القانونية على النص على فكرة السلطة الرئاسية محاولة التوفيق بين تحقيق فاعلية هذه الأخيرة لحسن سير الإدارة العامة بانتظام واطراد.²

الفرع الثاني: تعريف السلطة الرئاسية

يقضي حسن أداء المؤسسات والإدارات العمومية لوظائفها، وضمان مقدرتها على توفير الخدمات وإشباع الحاجات العامة، أن تكون على مستوى معين من التنظيم وأن تعتمد قواعد، وأساليب وإجراءات تكفل السير الحسن لهذه الإدارات وتحقيق نجاعة أدائها للوظائف المنوطة بها، يأخذ التنظيم الإداري للأجهزة الإدارية شكلا تدرجيا سلميا يضمن تناسق وحدات الإدارة وسلاسة عملية الاتصال بين الموظفين داخل التنظيم، كما يسهل عملية تلقي المعلومات وفعالية القيام بأعمال الوظيفة الإدارية، من خلال التجسيد الفعلي والقانوني للفكرة القانونية التنظيمية المتمثلة في السلطة الرئاسية، لذا بذل الفقه الإداري جهودا معتبرة لإعطاء مفهوم محدد للسلطة الرئاسية حيث حاول البعض من فقهاء القانون الإداري إعطاء تعريف لها، ومن بين هذه التعاريف التي قيلت في هذا الشأن:

¹ - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 38.

² - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 19.

أولاً- تعاريف الفقهاء الفرنسيين

فالفقيه تيسي Tessier ذهب إلى أن الرقابة الرئاسية هي: "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة".¹

في حين عرفها الأستاذ لوبادير بأنها " السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين".²

ثانياً- تعاريف الفقهاء العرب

تعريف الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي إلى: " إنها تعني أن يوضح جميع موظفي الإدارة المركزية، في كل وزارة، أينما وجدوا في العاصمة أو الأقاليم، في درج هرمي أو رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه، ويخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه، وهكذا إلى أن نصل إلى الوزير الرئيس الأعلى لوزارته، ومن هنا نجد أن الرئيس الإداري في منتصف السلم الرئاسي رئيس ومرؤوس..³

كما يعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي بالقول: " تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين في الإدارة العامة وفق التسلسل معين (السلم الإداري)، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى (المرؤوس) بالنسبة لشخصه أو أعماله مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول، فالسلطة

¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دس، ص ص 77-78.

² عدنان عمرو، مرجع سابق، ص 78.

³ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، دس، ص 109.

الرئاسية هي، إذن عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري".¹

من خلال ما تقدم نستخلص أن السلطة الرئاسية هي علاقة قانونية تقوم بين شخصين يدعى الأول الرئيس والثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطات معينة اتجاه المرؤوس بحيث يخضع هذا الأخير لرئيسه في كل مايتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الصادرة منه في ممارسته للاختصاصات المقررة لوظيفته، أما الحديث عن السلطة الرئاسية كونها الركيزة الأساسية في النظام المركزي لا يعني أبدا وجود هذا النظام فقط على مستوى الإدارة المركزية (الوزارة)، وإنما هي حتمية قانونية لكل مؤسسة إدارية مركزية كانت أو لا مركزية.²

تعريف الأستاذ: حمدي قبيلات " تتمثل السلطة الرئاسية فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء الأشخاص وأعمال مرؤوسيه بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية الإدارية، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري متعدد الدرجات ويكون كل منهم رئيسا ومرؤوسا في آن واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية، ويرتبط الأعلى برابطة التبعية الإدارية فالسلطة الرئاسية هي الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تقرر بدون نص وبشكل طبيعي، ومن جهة أخرى ترتب مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه، وبالتالي لا يمكن أن يتهرب من المسؤولية".³

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 46.

- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 6.

³ - قبيلات حمدي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط2، دار وائل، عمان، الأردن، 2008، ص 95.

في حين عرفها الأستاذ عمار عوابدي: " يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة إختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع".¹

وعليه يمكن القول أن السلطة الرئاسية هي مجموعة من الاختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، كما أن السلطة الرئاسية توجد بقوة القانون ودون حاجة إلى نص يقررها، بمعنى أنها لصيقة بكل رئيس.

المطلب الثاني: مبادئ وأطراف الرقابة الرئاسية

ترتكز الرقابة الرئاسية على عدة مبادئ هي ألا وهي مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، أو ما يعرف بمبدأ الرئيس الإداري الفرد، ومبدأ تسلسل الرئاسي في القيادة، مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات ومبدأ تلازم النسب.

الفرع الأول: مبادئ الرقابة الرئاسية

ترتكز السلطة الرئاسية على عدة مبادئ هي: مبدأ وحدة الرئاسة والأمر، أو ما يعرف بمبدأ الرئيس الإداري الفرد، ومبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة، مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات، ومبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية.

أولاً- مبدأ وحدة الرئاسة والأمر

يقصد بوحدة الرئاسة والأمر أن تتحدد سلطة إصدار الأوامر والقرارات في مصدر واحد، فلا يخضع المرؤوس إلا للرئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات، بحيث يكون ذلك الرئيس في المنظمة الإدارية فرداً لا جماعة ولا يعني ذلك أبداً تركيز كافة السلطات

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 223.

في يد فرد واحد، أي إتباع أسلوب التركيز الإداري في السلطة، وإنما الوحدة في الرئاسة مطلوبة بالنسبة لجميع الرؤساء الإداريين على مختلف درجات السلم الإداري بالوحدة الإدارية وليس فقط بالنسبة للرئيس الإداري الأعلى، بحيث يكون لكل مجموعة من الموظفين رئيسا إداريا مباشرا يقوم بتوجيههم وإصدار الأوامر اللازمة لحسن سير العمل إليهم.¹

ثانيا- مبدأ التدرج الرئاسي

يعرف بالتدرج الهرمي أي خضوع المرؤوس لمن هو أعلى رتبة منه وفق التنظيم الهرمي إذ يكون بمقتضى ذلك خضوع المرؤوس للرئيس وتنفيذ أوامره ونواهيته المباشرة مثلما يخضع للقوانين واللوائح و التنظيمات المعمول بها فالمرؤوس يتوجب عليه اتباع توجيهات وتعليمات الرئيس الأعلى منه رتبة وكل إخلال بذلك يعتبر خطأ يستوجب تسليط عقوبة تأديبية عليه.²

ثالثا- مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة

يراد بمبدأ التسلسل في القيادة أن يصدر الرئيس أوامره ونواهيته إلى مرؤوسيه المباشرين الذين يعملون مباشرة تحت إمرته دون غيرهم فلا يوجه هذه الأوامر إلى أبعد من ذلك، وإلا كان في ذلك إخراج لكل من الرئيس والمرؤوس، بل إن الخروج عن هذا التسلسل، وعدم احترام هذا المبدأ من جانب الرئيس الإداري الأعلى، يؤدي بالضرورة إلى إختلال العمل وإضطرابه، وإلى الارتباك وإثارة الفوضى في النشاط الإداري خاصة في حالة تعارض أوامر الرئيس الأعلى مع تلك التي يصدرها الرئيس المباشر إلى مرؤوسيه،

¹ - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، 2007، ص 128.

² - أحمد بن ويس، المرجع السابق، ص 664.

والتي تتعلق بتحديد كيفية سير العمل، ومن ثم انتهاك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر وانتهياره.¹

رابعاً- مبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية

إن السلطة والمسؤولية أمران متلازمان، والقاعدة المتعارف عليها في فقه القانون بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة، هي أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، إذ لا يمكن أن توجد هذه الأخيرة بشكل محدد، ما لم تقابلها سلطة معينة.

ويعتبر التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية من أهم المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الإداري، ذلك أن منح اختصاص معين (أي الأهلية والقدرة القانونية على اتخاذ تصرف معين) يعني أن تعطي السلطة اللازمة لمباشرة هذا الاختصاص، وفي نفس الوقت إسناد المسؤولية عن هذا الاختصاص لمن منحت إليه تلك السلطة، بمعنى آخر أن الموظف الإداري حينما يعهد إليه ممارسة السلطة لأجل تحقيق أهداف معينة ومحددة مسبقاً يكون لا محال مسؤولاً عن تحقيق تلك الأهداف بقدر ما منح إليه من سلطة، ولا يمكن تحميله بمسؤوليات تفوق ما عهد إليه من سلطات، إذ على قدر السلطة تكون المسؤولية.²

ومبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية يكون ضرورياً في كافة المستويات الإدارية من أعلى قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية إلى أسفله، بحيث كل موظف منح من السلطات ما يمكنه من أداء مهامه المسندة إليه، وبالتالي فلا على ذلك عن كل تقصير أو خطأ يقع أثناء تنفيذ تلك المهام. وبالتالي فلا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بلا مسؤولية هي قاعدة عامة بحيث كلما زادت المسؤوليات كلما تعاضمت السلطات، وبالمقابل

¹- بدرية ناصر، مرجع سابق، ص ص 23-24.

²- ناصر لباد، مرجع سابق، ص 130.

كلما تقلص حجم المسؤوليات كلما تضاعل مقدار السلطة اللازمة وهو ما يعرف بتناسب السلطة والمسؤولية.¹

الفرع الثاني: أطراف السلطة الرئاسية

سيتم التطرق في هذا العنصر إلى أدق موظف في قاعدة الهرم، إلى غاية أعلى موظف في قمة هرم الإدارة العامة.

أولاً- الرئيس الإداري

بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنظمة لشؤون الموظفين يلاحظ أنها قد خلت من إيراد أي تعريف للرئيس الإداري سواء أكان إدارياً أو فنياً، وهي سياسية تشريعية، لتتبع وظائف الرؤساء وتعدد مسمياتها المختلفة، وتباين الاختصاصات المخولة لهم، والأمر ذاته بالنسبة للقضاء الإداري، وبالتالي ترك أمر هذا المفهوم للفقهاء الذي حفل بوضع الكثير من التعريفات، والتي تباينت فيما بينها طبقاً للزاوية التي ينظر إليها من يحاول وضع تعريف محدد وشامل:

عرفه الدكتور عبد الكريم درويش: " بأنه شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعية، وفي حدود المستويات المقررة، ومع التدخل في كل المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصه أولاً بأول".²

إن هذا التعريف أكد إشراف الرئيس الإداري على أداء الموظفين لأعمالهم، لكنه لم يبين أكان هذا الإشراف على العمل في مجال الوظيفة العامة، أم أنه ينصرف إلى المشاريع الخاصة أيضاً.

¹ - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 26.

² - عبد الكريم درويش، ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلو المصرية، مصر، 1974، ص 112.

وعرفه الدكتور مازن ليلو راضي: "بأنه الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة".¹

يعتبر هذا التعريف الأقرب إلى الصواب لأنه حدد بشكل مانع وجامع مفهوم الرئيس الإداري، فهو يبين العلاقة الرئاسية ويحدد إشراف الرئيس في مجال الوظيفة العمومية.

ويعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري رئيسا ومرؤوسا، رئيسا لمن يدنوه ويمارس عليه السلطات الرئاسية، ومرؤوسا لمن يعلوه ويخضع لسلطته الرئاسية، إلى غاية الوصول إلى الوزير الرئيس الإداري الأعلى الذي يباشر السلطة الرئاسية على جميع الموظفين التابعين لوزارته، كما يعتبر الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة.²

بالنسبة لسلطة الرئيس على شخص المرؤوس يجب أن تكون مستمدة من قوانين الدولة، فالرئيس الإداري بداية بالوزير له سلطة إدارية على شخص المرؤوس أو الموظف الذي هو أدنى منه في السلم الإداري، وبالتالي فله الحق في تعيينه ومتابعته وتوجيهه خلال جميع مساره الوظيفي، وأيضا له سلطة إسقاط مجموعة من الإجراءات عليه كالنقل والترقية والتأديب وهذا الأمر كفيل بأن يجعل من المرؤوس قانونيا شخصا تابعا للرئيس الإداري الأعلى منه رتبة.³

ثانيا- المرؤوس

لم تتعرض القوانين ولا أحكام القضاء لتعريف المرؤوس، وإن كان النظر في أحكام القضاء في صدد القضايا التي تثار فيها واجب الطاعة، يرى أنها تستخدم كلمة الموظف للدلالة على وصف المرؤوس.

¹ مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، طبعة 2003، دس، ص 39-40.

² خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مقال منشور في مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 1 العدد 1، المركز الجامعي نور البشير البيض، الجزائر، 2019، ص 14.

³ خطاب عبد النور، مرجع سابق، ص 15.

عرف من جانب الفقة على أنه: " الأشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي"¹

وعرفه الدكتور عاصم عجيلة فقال: "أن المرؤوس هو كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسة أعلى".²

وعليه يمكن القول أن العلاقة بين الرؤوساء والمرؤوسين لا بد أن تقدم على أساس التعاون والعدالة والإنصاف والموضوعية والمساواة، وذلك من أجل تنظيم العمل وسيره بكفاية وتحقيق فعالية المرفق الإداري، وقياس على هذا فالعلاقة مستمرة ودائمة بين الرئيس والمرؤوس في أداء العمل الإداري، وذلك بإتباع المناهج والأساليب القانونية والدائمة التطور في تسيير وتنظيم المرافق الإدارية، وبالتالي فهذا النوع من التعاون يؤدي إلى تطوير وازدهار العلاقات الإجتماعية والمهنية بين الرؤوساء والمرؤوسين.

1. فكرة الموظف العام

بالرغم من كثرة التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة والموظف العام، إلا أنه لا يوجد من بينها تشريعا واحدا يعطي تعريفا جامعا مانعا للموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد المقصود بالموظف العام في مجال تطبيق أحكامه فقط، وترجع صعوبة تحديد الموظف العام إلى اختلاف الأنظمة الإدارية داخل الدولة الواحدة، بحيث يجعل من الصعب إيراد تعريف واحد ينطبق على الموظفين في جميع الدول أو على جميع الموظفين في الدولة الواحدة.³

لقد استعمل الأمر 03-06 مصطلح الموظف بشكل واضح، مع وضع تعريف له تضمنته المادة 4 التي نصت على: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم

¹ - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 40.

² - خطاب عبد النور، نفس المرجع، ص 15.

³ - نواف كنعان، القانون الإداري (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 28.

في رتبة في السلم الإداري"، وأشار المشرع الجزائري قبل ذلك في نص المادة 2 إلى مجال تطبيق هذا القانون التي نصت على: "طبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية.¹

¹ - سوداني نورالدين، الموظف العام وعلاقته في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 15 العدد 01، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 2022، ص

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية على البلدية

تعد مظاهر الرقابة الرئاسية على البلديات أداة مهمة لضمان حسن سير العمل البلدي وتحقيق الصالح العام ولكن ينبغي التأكيد على ضرورة ممارسة هذه الرقابة بشكل شفاف وعادل مع تعزيز دور المجتمع المدني في الرقابة على عمل البلديات، وذلك لضمان استقلالية البلديات ومساهمتها الفاعلة في التنمية المحلية، وعليه سنتناول من خلال هذا المبحث إلى رقابة حل المجلس (المطلب الأول)، والحلول (المطلب الثاني).

المطلب الأول: رقابة حل المجلس الشعبي البلدي

من أخطر مظاهر السلطة الوصية (الرئاسية) قيام السلطة الوصية بحل المجلس الشعبي البلدي المنتخب وهذا لكونه يمثل الإدارة الشعبية مما يستلزم وضع شروط وقيود وإجراءات للمحافظة على الأركان الأساسية التي يقوم عليها نظام اللامركزية. وعليه سيتم التطرق إلى حالات حل المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، وكذا آثار حل المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي

حدد المشرع الجزائري حالات حل المجلس الشعبي البلدي في نص المادة 46 من قانون البلدية 10-11، وكذا نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلية فهناك حالات مرتبطة بالمجلس كهيئة وحالات مرتبطة بالأعضاء المنتخبين.

أولاً- حالات حل المجلس الشعبي البلدي المرتبطة بالمجلس

من خلال نص المادة 46 من قانون البلدية رقم 11-10 فإن حالات حل المجلس الشعبي البلدي المرتبطة أساساً بالمجلس تتمثل في:

أ. حالة خرق أحكام دستورية

تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقاً للدستور حسب نص المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10، ففي إطار احترام مبدأ سمو الدستور كتشريع أساسي يجب على المجلس الشعبي البلدي عدم مخالفة النص الدستوري وإلا كان الجراء هو الحل.¹

ب. حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

تتدخل السلطة القضائية لإلغاء نتائج الانتخابات في حالة المخالفات الجسمية لقانون الانتخابات فإذا تم التصريح بذلك وجب حل المجلس الشعبي البلدي كنتيجة لهذا الإلغاء.²

ج. حالة كون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح وطمأنينة المواطنين

يمكن القول أن المجلس الشعبي البلدي في هذه الحالة أصبح مصدر اختلال خطير ويتم إثبات ذلك في التسيير مما ينتج عنه المساس بمصالح وطمأنينة المواطنين وهنا وجب حله.

• اختلالات خطيرة يتم إثباتها في التسيير البلدي.

¹ أنظر المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق

² عادل قرانة، النظام القانوني لحل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مقال منشور في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 13 العدد 02، جامعة باجي مختار، عنابة، ديسمبر 2020، ص 88.

- المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.¹

د. حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب

في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب يتم اللجوء إلى الحل.

ثانيا- حالات حل المجلس الشعبي البلدي المرتبطة بعضو المجلس

من خلال نص المادة 46 من قانون البلدية رقم 10-11 فإن حل المجلس الشعبي البلدي المرتبطة بعضو المجلس تتمثل في:

أ. حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

بالرجوع إلى قانون البلدية رقم 10-11 نجد أن المشرع الجزائري نص على استقالة عضو المجلس البلدي حسب نص المادة 42 والتي جاء فيها أنه يتم ارسالها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة أما بالنسبة للاستقالة الجماعية لم يحدد الجهة.²

ب. حالة الخلافات الخطيرة بين الأعضاء

في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي والتي من شأنها أن تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له يتم حل المجلس الشعبي البلدي.³

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 294.

² - أنظر المادة 42 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

³ - لعربي خالد، الرقابة على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، إشراف موكيل عبد السلام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2012/2013، ص 159.

يمكن القول في هذه الحالة أن الخلاف بلغ درجة الخطورة والجسامة مما يؤدي إلى عرقلة سير هيئات البلدية.

الفرع الثاني: آثار حل المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى قانون البلدية 11-10 فإن آثار الحل تكمن فيما يلي:

أولاً- سحب صفة العضوية

يترتب عن حل المجلس الشعبي البلدي سحب صفة العضوية عن أعضائه من خلال التجديد الكلي للمجلس.

ثانياً- تعيين متصرف لتسيير شؤون البلدية

في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال العشرة (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرف ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير البلدية وتنته مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

ويتم تعيين المتصرف والمساعديين الاثنتين (2) من بين ذوي الخبرة والكفاءة في تسيير الشؤون العمومية المحلية.¹

يستفيد المتصرف والمساعد أن من تعويضات على سبيل المماثلة المنصوص عليها في التنظيم المعمول به حسب المقياس الآتي:

- للمتصرف التعويض الممنوح لنواب الرئيس.
- للمساعدين التعويض الممنوح لنواب الرئيس.

ثالثاً- إجراء انتخابات التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي

¹ - عادل قرانة، مرجع سابق، ص 89.

تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة أشهر (6) ابتداء من تاريخ حل المجلس، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية، وتنتهي عهدة المجلس الجديد مع انتهاء الفترة المتبقية للتجديد العام للمجالس الشعبية البلدية.¹

المطلب الثاني: سلطة الحلول

سلطة الحلول هي سلطة استثنائية تمنحها الجهة الوصية، وهي الوالي في الجزائر، للقيام بأعمال ومهام البلدية بدلا منها، وذلك في حال تقاعسها أو امتناعها عن أداء واجباتها أو عجزها عن ذلك، رغم تنبيهها بذلك، وعليه سوف يتم التطرق إلى مفهوم الحلول (الفرع الأول)، وكذا تطبيقات الحلول على الهيئات البلدية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الحلول

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى تعريف سلطة الحلول (أولا)، وكذا ضوابط الحلول (ثانيا).

أولا: تعريف سلطة الحلول

يقصد بالحلول في المجال الإداري أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصلي، وأن يقوم به مانع سواء كان هذا المانع إراديا كالاستقالة أو الامتناع عن إنجاز عمل، أو كان غير إرادى كالمرض والموت عندئذ يحل من يعينه محل الأصل وتكون سلطات واختصاصات الحال هي عين سلطات واختصاصات الأصل بصورة عامة.²

¹ - عادل قرانة، المرجع نفسه، ص 89.

² - غربي أحسن، ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، **المشرف** كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005، ص 85.

ويقصد بالحلول أو سلطة الاستبدال بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلا من الجهات اللامركزية، والمراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مقام الجهات المحلية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية.¹

وكقاعدة عامة فإن البلدية تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية، إلا في حدود معينة أجاز المشرع السلطة أن تتدخل وتقوم بها تقوم به الجهات اللامركزية عندما يمتنع أو يتراخى في القيام بالمهام الموكلة إليه بموجب القانون، وتدخل السلطة المركزية في هذا الوضع فيما يعرف بالحلول الذي تقوم به هذه الأخيرة بدلا من الشخص الأصلي كجزء على امتناعه وتعنته رغم تنبيهه و إعداره، وهو أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية على حرية واستقلال الأشخاص العامة.²

ويقصد به أيضا: " السلطة الاستثنائية التي بموجبها تحل سلطة التقرير إلى الوصاية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزء على امتناعه رغم تنبيهه و انذاره.³

ويعرف كذلك بأنه: "حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة".⁴

ويقصد به أيضا إن كان يعد خاصية أساسية تميز السلطة الرئاسية، إلا أنه سلطة استثنائية يعمل بها في نظام الوصاية الإدارية، وذلك بحلول جهة الوصاية للقيام بالتزامات امتنعت عن أدائها الهيئات المحلية اللامركزية وهذا احتراما لمبدأ المشروعية والمصلحة العامة.¹

¹ - بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، بوحنية قوي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص 93.

² - كشخة محمد الصالح، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، جوان 2017، ص 401.

³ - عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 113.

⁴ - شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، إشراف خلف فاروق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014، ص 132.

وما يمكن استخلاصه من خلال التعريفات السابقة بأن الحلول هو سلطة استثنائية مخولة للجهات الوصية للقيام وتنفيذ بعض الالتزامات بدلا من الهيئات اللامركزية نتيجة عدم قيام هذه الأخيرة بذلك عن امتناع أو إهمال أو عجز رغم تنبيهها ويعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة عن الهيئات اللامركزية بسبب القيام بهذه الأعمال بدلا منها وتحمل هذه الأخيرة مسؤولية ذلك.

وما يمكن أن نستخلصه من مميزات وخصائص الحلول من خلال التعريفات السابقة ما يلي:

- الحلول سلطة استثنائية: ويقصد بذلك أن جهة الوصاية لا تملك سلطة الحلول إلا إذا وجد نص قانوني يمنحها هذه السلطة، كما لا يجوز لها أن تتجاوز حدود هذا النص في ممارسة سلطة الحلول.
- اختصاص جهة الوصاية بذلك: ويقصد بذلك أن السلطة المختصة بالحلول محل الهيئات هي جهة وصاية بالنسبة للبلدية، وهذا أثناء ممارسة اختصاصه كمثل للدولة وليس كمثل للبلدية.²
- الحلول رقابة إلزامية: فسلطة الوصاية تعتبر ملزمة بقيامها بممارسة سلطة الحلول متى توفرت الحالات المناسبة لذلك، دون أن تمتلك سلطة لتقدير سلطة الحلول من عدمه.
- رقابة الأعمال السلبية: ويقصد بذلك أن هذه الرقابة تمارس عن ما هو مطلوب ولم تقم به الهيئات المحلية بامتناع منها أو نتيجة إهمال أو عجز لقيام بذلك رغم تنبيهها وإعذارها.¹

¹ شوقي بوتهلولة، نفس المرجع، ص 132.

² ريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، مزباني فريدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 175.

ثانياً: ضوابط الحلول

وقد انقسم الموقف الفقهي من الحلول إلى رأيين:

1. الرأي الأول: المؤيد لسلطة الحلول

ويبرز المؤيدون لسلطة الحلول موقفهم كما يلي:

- إن الحلول يؤمن ويضمن سير المصالح العامة.
- إن سلطة الحلول لا تمارس بصفة تلقائية ومباشرة بل يتعين على الحال أن يقدم إعدار للشخص الذي حل محله بعد تنبيهه بذلك، ولكن هذا الأخير رفض القيام بذلك العمل أو امتنع عن القيام به.
- تأمين المصالح المحلية خاصة ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العام.²
- إن سلطة الحلول لا تمارس إلا احتراماً لمبدأ المشروعية وما حدده التشريع والتنظيم²²² وخولها السلطات المركزية ذلك صراحة وفي حالات محددة على سبيل الحصر.

2. الرأي الثاني: المعارض لسلطة الحلول

ويعبر أصحاب هذا الرأي عن رفضهم لسلطة الحلول ويستندون للمبررات التالية:

¹ - ريدة مزباني، نفس المرجع، ص 175.

² - عمار بوضياف، الوصاية على أعمال البلدية في دول المغرب العربي الجزائر، تونس، المغرب، مقال منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012، ص 43.

- يخول الحلول الإدارة المركزية الأداة الحقيقية للسلطة وللتفوق الرئاسي ولذلك فليس هناك أي تبرير لاعتناق فكرة الحلول إذا كان سببها هو النفقات الإلزامية لذلك يأخذ بالحلول الذي يعني في نهاية الأمر التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل السلطة المركزية.
- يعتبر الخاصية الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، حيث يمتلك الرئيس صلاحيات واسعة للحلول محل المرؤوس.
- يعتبر الحلول اعتداء صريح على الاختصاص الشخصي الذي يناط بالأصيل بممارسة اختصاصه بصفة شخصية ويمثل انتقال من قبل الحال إلى حل مكانه.
- إذا كانت المبادئ والأعراف تعترف بأن من يقوم بالفعل فإنه يتحمل عبء ذلك فإن هذه القاعدة لا مغزى لها في سلطة الحلول باعتبار أن الحال لا يتحمل مسؤولية ما قام به وعلى الجماعات الحلية تحمل تلك الآثار ومن ثم لم يعد على سلطة سواء اعتداء صريح على الهيئات المركزية.¹

الفرع الثاني: تطبيقات الحلول على الهيئات البلدية

سيتم التطرق من خلال هذا الفرع إلى عنصرين الحلول محل المجلس الشعبي البلدي (أولاً)، والحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانياً).

¹ - عمار بوضياف، الوصاية على أعمال البلدية في دول المغرب العربي الجزائر، تونس، المغرب المرجع السابق، ص

أولاً: الحلول محل المجلس الشعبي البلدي

1. الحالة الأولى

إن سلطة الحلول التي خولها القانون للوصاية في شخص الوالي على المجلس الشعبي البلدي تتمثل في حالة التصويت على ميزانية البلدية بدون توازن ففي هذه الحالة للوالي أن يراجعها وذلك حسب المادة 183 من قانون البلدية 10-11 حيث تنص: "لا يمكن المصادقة على الميزانية على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية، وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال الخمسة عشرة (15) يوماً التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال (10) أيام يتم إعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي إذا صوت على الميزانية مجدداً بدون توازن أو لم تنص النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة خلال أجل 8 أيام التي تلي تاريخ الإعدار، تضبط تلقائياً من طرف الوالي".¹

إن سلطة الحلول هنا تعني أن الوالي يقوم بعمل المجلس الذي هو عضو فيه وبالتالي فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي أمام وضعيتين مختلفتين:

أ. **الوضعية الأولى:** هو أن الوالي حل محل المجلس الذي هو عضو فيه وبالتالي فموقفه من موقف المجلس الشعبي البلدي.

ب. **الوضعية الثانية:** هو ملزم بتنفيذ قرارات الوالي وموقفه هنا مختلف عن المجلس الشعبي البلدي لأنه ملزم بالتنفيذ قانوناً.²

¹ - المادة 183 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

² - كشخة محمد الصالح، مرجع سابق، ص 404.

فإذا كانت سلطة الحلول فيما يخص الميزانية غير متوازنة منطقيا وتتفق مع مبدأ توازن الميزانية، حيث لم ينص المشرع على إمكانية اللجوء للقضاء بالطعن في قرار الوالي، باعتبار أن الميزانية -كما جاء أعلاه- لا بد أن تكون متوازنة وأن يصوت عليها المجلس كذلك، أما فيما يخص عجز البلديات من الناحية المالية، فإنها تطلب إعانات مالية من طرف السلطة الوصية لتغطية هذا العجز عن توفير مصادر مالية لتغطية نفقاتها وبالتالي تبقى مرتبطة بالسلطة المركزية فإن اعتبار النظام اللامركزي يبقى متعلقا بمدى استقلال البلدية ماليا.¹

أما فيما يخص سلطة الحلول في تسجيل النفقات الإجبارية تلقائيا من طرف الوالي يظل المجلس الشعبي البلدي عاجزا تماما ويكشف عدم قدرته على التوفيق بين الإمكانيات المالية وبين متطلبات المواطنين.

2. الحالة الثانية

وهي عند عملية تنفيذ الميزانية التي يتولاها رئيس المجلس الشعبي البلدي وهي حالة ظهور عجز يستوجب على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ الإجراءات اللازمة لامتناعه وتأمين التوازن للميزانية الإضافية، وفي حالة رفض هذا الأخير اتخاذ التدابير اللازمة للوالي أن يتخذها في مدى سنتين ماليتين، أو أكثر، والملاحظ هنا أن المشرع لم يبين المقصود بالعجز في تنفيذ الميزانية هو راجع لتقديرات الإجراءات الخاطئة أو المبالغ فيها مقابل النفقات المتوقعة، أم أنه راجع إلى ظهور نفقات غير متوقعة وطارئة ولم تقيد لها الإجراءات الكافية.²

¹ بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، إشراف الأخضر بن عزي، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003، ص 144.

² بلعباس بلعباس، مرجع سابق، ص 145.

3. الحالة الثالثة

هو ما نصت عليه المادة 186 من قانون البلدية 10-11 عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي¹ وطبقا للمادة 102 من نفس القانون يقوم الوالي باستدعاء المجلس البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها، غير أنه لا تعقد الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية وبعد تطبيق أحكام المادة 185 أعلاه عندما يتعلق الأمر بالميزانية وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا.²

ويتبين لنا من خلال نص المادة أنه في حالة وجود اختلال داخل المجلس يؤثر على التصويت على ميزانية البلدية ويؤدي إلى عدم التصويت عليها فيقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي للتصويت في دورة طارئة.

ثانيا: الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

أولا: الحالة الأولى

باعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي للدولة وقد حددتها المادة 100 من قانون البلدية 10-11 بنصها: " يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام

¹ - تنص المادة 186 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية على مايلي: "عندما لا يصوت على ميزانية البلدية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي وطبقا للمادة 102 يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليه".

² - تنص المادة 185 من القانون 10-11، المتعلق بالبلدية على مايلي: "إذا لم تضبط ميزانية البلدية نهائيا لسبب ما، قبل بدء السنة المالية، يستمر العمل بالإيرادات والنفقات العادية المقيدة في السنة المالية السابقة إلى غاية المصادقة على الميزانية الجديدة.

غير أنه لايجوز الالتزام بالنفقات وصرفها إلا في حدود جزء من إثني عشر في الشهر من مبلغ اعتمادات السنة المالية السابقة.

عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".¹

ويعتبر حلول في هذه الحالة حلولا أصيلا أي ليس استثنائيا بناء على ممارسته لسلطته الرئاسية باعتبار أن الوالي يمارس اختصاصه بصفته ممثلا للدولة وإن رئيس المجلس في هذه الحالة يعتبر ممثلا للدولة وليس ممثلا للبلدية، فهذه الصفة التمثيلية تبرز أن يكون الوالي رئيسا ويكون رئيس المجلس الشعبي البلدي مرؤوسا فيجب عليه تنفيذ توجيهاته و أوامره ونواهيته بكل ما يتعلق بهذا الجانب وفي حالة رفضه لذلك يترتب عليه الحلول محله لتنفيذ ذلك وتكون سلطات الوالي واسعة للقيام بهذه الاختصاصات، وما يلاحظ أن المشرع قد خرج عن مبدأ الاختصاص في أداء العمل الإداري بغرض خدمة النظام العام.²

ثانيا: الحالة الثانية

وتتعلق بأرشفيف البلدية، باعتبار أن البلدية مسؤولة عن حماية أرشفيفها والاحتفاظ به، وهذا الاختصاص المخول لرئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية حيث تنص المادة 140 من قانون البلدية 10-11: " في إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، تودع إجباريا وثائق الحالة المدنية التي تجاوز عمرها القرن والمخططات وسجلات مسح الأراضي التي لم تعد مستعملة منذ 30 سنة على الأقل وكل الوثائق الأخرى المحفوظة

¹ المادة 100 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

² تنص المادة 139 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على مايلي: " البلدية مسؤولة على حماية أرشفيفها والاحتفاظ به.

يضمن الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي تسيير أرشفيف البلدية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. تشكل أعباء حفظ أرشفيف البلدية وتسييره وحمايته نفقات إجبارية.

في أرشيف البلدية التي يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة في أرشيف الولاية، ماعدا الحالات التي يرخص فيها الوالي بخلاف ذلك".¹

وتنص المادة 141 من قانون البلدية 10-11: "مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمكن أن تودع الوثائق المذكورة في المادة 140 المحفوظة بأرشيف البلديات التي يزيد عدد سكانها عن 20 ألف نسمة بأرشيف الولاية بقرار من الوالي بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي.

ولعل ما يبرز الحالات التي تلزم فيها البلدية بحفظ أرشيفها هو إمكانية إتلاف هذه الوثائق وعدم الحفاظ عليها نظرا للأهمية التي تكتسبها الوثائق الأرشيفية التي تعبر عن ذاكرة الدولة.

أما عن سلطة حلول الوالي في هذه الحالة فتظهر في حالة تقصير البلدية بعدم الالتزام لرئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة لاسيما سجلات الحالة المدنية والمخططات وسجلات مسح الأراضي والوثائق المالية والمحاسبة التي تبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، فيقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية، وتبقى هذه الوثائق المودعة بأرشيف الولاية ملكا للبلدية.²

ثالثا: الحالة الثالثة

وهو ما نصت عليه المادة 101 من قانون البلدية 10-11 حيث نصت: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المؤكدة له بمقتضى القوانين والتنظيمات

¹ المادة 140 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

² أنظر المادة 143 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

يمكن للوالي بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".¹

بينما الرفض يتمثل في أن هناك تقصيرا في تنفيذها من خلال الإهمال كما أن مجال تطبيق المادة واسع ويخضع للسلطة التقديرية للوالي كلما رأى ضرورة حسب ما تقتضيه الحالة أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، فالمطلوب من رئيس المجلس الخضوع لتعليمات الوالي فيما يراه مناسبا أو موافقا للقانون وفي حالة رفضه لذلك فإن سلطة الحلول تبقى معلقة على رقاب رؤساء المجالس الشعبية البلدية وهذا ما يبرز هيمنة السلطة الوصية على البلدية.

رابعا: الحالة الرابعة

إن سلطة الحلول التي خولها القانون للوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية تظهر في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي إصدار نفقة إجبارية، للوالي أن يتخذ قرارا يحل حواله أو سند تحصيل رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للتشريع الساري المفعول، والمشرع في هذه الحالة لم يبين الحالات التي يمكن للوالي أن يمضي الحوالة مكان رئيس المجلس الشعبي البلدي وما هي طبيعة النفقات الإجبارية وبالتالي فإن هناك غموضا في هذه المجلس في هذه المادة لا تبرير له سواء إبقاء الهيمنة والوصاية مشددة على الشخص اللامركزي.²

¹ - المادة 101 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مصدر سابق.

² - بلعباس بلعباس، مرجع سابق، ص 147.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال دراستنا لهذا الفصل نستنتج أن الرقابة الرئاسية على البلدية في ظل القانون 10-11 أنه يقدم إطارا قانونيا جديدا للرقابة الرئاسية وتوسعى هذه الرقابة من خلال مختلف أشكالها إلى تحقيق ضمان إلتزام البلديات بالقانون والدستور وكذا حماية المصلحة العامة وتحسين أداء البلديات وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين.

خاتمة

خاتمة:

وفي ختام دراستنا لموضوع الرقابة على البلدية في ظل القانون 10-11 يمكننا ان نخلص إلى القول أن هذه الرقابة الوصائية وبالأخص الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية البلدية، في أن النظام يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية، وذلك لتعدد آليات رقابة السلطة الوصية سواء على أعضاء وأعمال المجالس المحلية المنتخبة إلى درجة أن البلديات أضحت تحت هيمنة السلطة الوصية في العديد من الحالات والوضعيات وما يلاحظ من سلطة الحلول المرتبطة بمظاهر الرقابة الرئاسية أنها تعتبر أخطر سلطة تمارسها الوصاية على الاختصاص الشخصي باعتبار التصرف باسم صاحب الاختصاص ولحسابه مع تحمل هذا الأخير مسؤولية ذلك، كما أن حل المجلس يطلب حالات نص عليها المشرع الجزائري في قانون البلدية في حالة خرق أحكام دستورية وفي حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس وكذا حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس وهناك حالات كثيرة منصوص عليها في قانون البلدية على سبيل الحصر كما أن السلطة الوصية مقيدة بها.

وبناء على ما سبق نوجز بعض النتائج التي خلصنا إليها في هذا الموضوع كما يلي :

أولاً: إن استقلال الجماعات الإقليمية في ظل النظام اللامركزي لا يعني استقلالاً تاماً، بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة الوصائية.

ثانياً: إن الرقابة الوصائية تمارس على أعضاء المجالس الشعبية البلدية على الأشخاص المنفردين وعلى الهيئة ككل.

ثالثاً: تعتبر سلطة الحلول أخطر سلطة على الاختصاص الشخصي باعتبار التصرف باسم صاحب الاختصاص ولحسابه مع تحمل هذا الأخير مسؤولية ذلك.

خاتمة

رابعاً: فيما يخص الرقابة على الأشخاص فإن المشرع في قانون 10-11 المتعلق بالبلدية قد حدد حالات ممارسة هذه الرقابة على سبيل الحصر.

خامساً: إن ممارسة رقابة الحل فإن المشرع قد أضاف حالات جديدة لم ينص عليها في قانون البلدية السابق كحالة خرق أحكام الدستور وحالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، وكذلك الحالة التي يكون فيها الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنيتهم، وحالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

قائمة المصادر

أولا: القوانين

- 1) قانون البلدية رقم 90-80 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتمم بموجب الأمر رقم 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، وذلك بموجب القانون الجديد رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخة في 1 شعبان عام 1432 الموافق لـ 3 يوليو سنة 2011.
- 2) القانون رقم 11-10 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، المؤرخ في 1 شعبان عام 1432 الموافق لـ 3 يوليو سنة 2011.
- 3) المرسوم الرئاسي رقم 20-251 المؤرخ في 27 محرم عام 1442 الموافق 15 سبتمبر سنة 2020 يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 54 المؤرخة في 28 محرم عام 1442 الموافق لـ 16 سبتمبر 2020.

قائمة المراجع

أولا : الكتب

- 1) بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010،
- 2) عبد الكريم درويش، ليلي ت كلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلو المصرية، 1974.
- 3) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دس.

- (4) علي خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، الأردن، 2002،
- (5) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012.
- (6) عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- (7) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دط، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984
- (8) قبيلات حمدي، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط2، دار وائل، عمان، الأردن، 2008.
- (9) مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، طبعة 2003
- (10) محمد بعلي الصغير، القانون الإداري - التنظيم الإداري-، دط، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002
- (11) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، دس،
- (12) ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، الجزائر، 2007.
- (13) نواف كنعان، القانون الإداري (الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.

ثالثاً: الأطروحات والمذكرات الجامعية :

أطروحة الدكتوراه

- (1) ريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.

مذكرات الماجستير

- 1 ابتسام عيمور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2013/2012.
- 2 بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، إشراف الأستاذ الدكتور نصر الدين بن طيفور، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، 2009/2008.
- 3 بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2003.
- 4 بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011.
- 5 خديجة لعربي، الرقابة الإدارية على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، إشراف الدكتور بوضياف عمار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم بواقي، 2013/2012.
- 6 شوقي بوتهلولة، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
- 7 علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الإدارة المحلية، إشراف الدكتور بن عمار محمد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011.
- 8 غربي أحسن، ركن الاختصاص في القرارات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2005.

9) لعربي خالد، الرقابة على البلدية في ظل قانون البلدية الجديد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2013/2012.

مذكرات الماستر

1- سمية جلولي، الوصاية الإدارية على المجالس المحلية في ظل القوانين الاصلاحية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2019.

رابعا: المقالات العلمية

1) أحمد بن ويس، آليات الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية، مقال منشور في مجلة دفتر البحوث العلمية، المجلد 10 العدد 1، المركز الجامعي مرسلني عبد الله، تيبازة، 2022.

2) بلال بلغالم، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مقال منشور في مجلة صوت القانون، العدد 1، جامعة خميس مليانة، عين الدفلة، أفريل 2014

3) بن عيشة عبد الحميد، تطور نظام الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، مقال منشور في المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 55 العدد 1، جامعة الجزائر 1، 2018.

4) بوقرط ربيعة، مدى تأثير الوصاية الادارية على استقلالية الهيئات المحلية دراسة مقارنة بين النموذج الفرنسي والجزائري، مقال منشور في مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، المجلد 13 العدد 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حسيبة بن بوعلی بالشلف، الجزائر، 2021،

- (5) خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مقال منشور في مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 1 العدد 1، المركز الجامعي نور البشير البيض، الجزائر، 2019.
- (6) دعلوس رابح، آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 7 العدد 2، جامعة الجلفة، الجزائر، جوان 2020.
- (7) سعاد عمير، آليات الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر قراءة في أحكام قانوني الولاية والبلدية، مقال منشور في مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 3 العدد 1، جامعة تبسة، الجزائر، 2021.
- (8) سوداني نورالدين، الموظف العام وعلاقته في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مقال منشور في مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 15 العدد 01، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، الجزائر، 2022.
- (9) شوايدية منية، الرقابة الإدارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية، مقال منشور في مجلة حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 13، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، 2015.
- (10) صالح عبد الناصر، أثر الرقابة الإدارية الوصائية على استقلال البلديات في القانون 11/10 المتعلق بالبلدية، مقال منشور في مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد 2، المركز الجامعي البيض، ديسمبر 2014.
- (11) عادل قرانة، النظام القانوني لحل المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مقال منشور في مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 13 العدد 02، جامعة باجي مختار، عنابة، ديسمبر 2020.

- 12) عبد القادر غيتاوي، رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، مقال منشور في مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد 7، جامعة أهدم درارية، أدرار، الجزائر، جانفي 2018،
- 13) علاء الدين بختي، عقلنة الوصاية الإدارية على أعمال المجلس الشعبي، مقال منشور في مجلة إدارة، العدد 54، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2023.
- 14) عمار بوضياف، الوصاية على أعمال البلدية في دول المغرب العربي الجزائري، تونس، المغرب، مقال منشور في المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012.
- 15) قويلي زوينة، شحاتة أحلام وفاء، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية بين الضرورة والقيد، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 8 العدد 1، مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق الانسان في الجزائر، جامعة الجلفة، الجزائر، مارس 2023
- 16) كشخة محمد الصالح، سلطة الحلول وتطبيقاتها على هيئات البلدية، مقال منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 16، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، جوان 2017.
- 17) مديحة بن ناجي، امتياز الوالي في قانون الجماعات المحلية، مقال منشور في مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 7 العدد 1، جامعة الجليلي بونعامة، خميس مليانة، جوان 2022.
- 18) مرغيش وليد، الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر-دراسة في الآليات ومآلها-، مقال منشور في مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 6 العدد 2، 2022.

قائمة المصادر والمراجع

فهرس الموضوعات

شكر و عرفان.....

إهداء.....

مقدمة.....6-1

الفصل الأول: الرقابة الوصائية على البلدية

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الوصائية.....10

المطلب الأول: تعريف الرقابة الوصائية وخصائصها.....10

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الوصائية.....17

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية على البلدية.....20

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....20

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....27

خلاصة الفصل الأول:.....35

الفصل الثاني: الرقابة الرئاسية على البلدية

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية.....38

المطلب الأول: نشأة و تعريف السلطة الرئاسية.....38

المطلب الثاني: مبادئ وأطراف الرقابة الرئاسية.....43

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية على البلدية.....50

المطلب الأول: رقابة حل المجلس الشعبي البلدي.....50

المطلب الثاني: سلطة الحلول.....54

فهرس الموضوعات

60..... خلاصة الفصل الثاني

67..... خاتمة:

70..... قائمة المصادر والمراجع:

ملخص

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية في المنظومة الإدارية الجزائرية، حيث تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية بما يسمح لها بممارسة صلاحيتها الواسعة بصورة أكثر نجاعة وفعالية، غير أن هذه الاستقلالية تصدم برقابة تمارسها السلطات الوصية والرئاسية، وقد تشمل هذه المجالس الشعبية البلدية كما قد تشمل أعمالها، حيث أن مدى استقلالية البلدية مرتبط بمدى مرونة هذه الرقابة فنكون أمام استقلالية نسبية في ظل رقابة مشددة، وأمام استقلالية معززة في ظل رقابة وصائية مرنة.

الكلمات المفتاحية: البلدية، الرقابة، الوصاية، السلطات.

ABSTRACT

The municipality is the grass-roots regional community of the Algerian administrative system, enjoying administrative and financial independence to enable it to exercise its broad competence more efficiently and effectively; However, this independence is shocked by the control exercised by the guardian and presidential authorities. and may include municipal people's councils as well as their work, The extent of the municipality's autonomy is linked to the flexibility of this control. We are in front of relative autonomy under strict control, and to enhanced autonomy under flexible watchdog

Keywords: municipal, control, guardianship authorities.