

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



عنوان المذكرة:

الرقابة الإدارية على المجالس
الشعبية المحلية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

إشراف:

د/ لرقم رشيد

إعداد الطالبتين:

موسوني خلود

معوش أميرة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
د/ سليمان السعيد	أستاذ محاضر - ب -	جامعة جيجل	رئيسا
د/ لرقم رشيد	أستاذ مساعد - أ -	جامعة جيجل	مشرفا ومقررا
د/ خلاف فاتح	أستاذ محاضر - أ -	جامعة جيجل	ممتحننا

السنة الجامعية: 2016 - 2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

يقول القاضي الفاضل عبد الرحيم البيساني:

" إِنِّي رَأَيْتُ أَنَّهُ مَا كَتَبَ أَحَدُهُمْ فِي يَوْمِهِ كِتَابًا إِلَّا قَالَ
فِي غَدِهِ، لَوْ غُيِّرَ هَذَا لَكَانَ أَحْسَنَ وَلَوْ زُيِّدَ ذَلِكَ لَكَانَ
يُسْتَحْسَنُ، وَلَوْ قُدِّمَ هَذَا لَكَانَ أَفْضَلَ، وَلَوْ تُرِكَ ذَلِكَ
لَكَانَ أَجْمَلَ، وَهَذَا مِنْ أَعْظَمِ الْعِبَرِ، وَهُوَ دَلِيلٌ عَلَى
اسْتِيلاءِ النَّقْصِ عَلَى جُمْلَةِ الْبَشَرِ."

شكر وتقدير

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي، لولا أن هدانا الله.

أتوجه الى المولى تعالى بالشكر والثناء على نعمه كلها وعلى توفيقه لنا في إنهاء هذه الدراسة.

ونتقدم بالشكر والتقدير الى أستاذنا الفاضل "الدكتور لرقم رشيد" لإشرافه على هذا البحث وعلى توجيهاته. فجزاه الله عنا كل الخير وله منا كل الاحترام والتقدير.

وكذلك الشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الدكتور سليمان السعيد والدكتور خلاف فاتح على تفضلهم وقبولهم مناقشة مذكرتنا، و عن دورهم في إثرائها .

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل أساتذتنا بكلية الحقوق والعلوم السياسية.

مقدمة

تنتهج الدول المختلفة أسلوبين في تنظيمها الإداري هما: المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، فتلجأ إلى المركزية في بداية تنظيمها للإدارة، وعندما تزداد واجباتها وتتوسع، تلجأ إلى تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية، وذلك بما يتلاءم مع ظروفها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ولا يتحقق هذا التنظيم إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والذي يعرف بنظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري بحيث أصبح يحمل في العصر الحديث صبغة عالمية تبنته معظم دول العالم وذلك ضمانا لتفرغ الحكومة المركزية للأمور السياسية الهامة، وتحقيقها لمشاركة المواطنين في إدارة مرافقهم وخدماتهم.¹

إن الجزائر وكغيرها من الدول الحديثة أخذت بأسلوب المركزية واللامركزية في تنظيمها للإدارة العامة، حيث جعل الأسلوب اللامركزية يتكون من هيئات لامركزية مصلحة وأخرى إقليمية، وهذه الأخيرة هي مجال دراستنا وذلك لاشتمالها على الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية).

ولقد أولى المؤسس أهمية كبيرة للجماعات الإقليمية وذلك حين نص عليها في الدستور بموجب المادة 16 من دستور 2016 على أنها: « الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية »²، كما أنها تجسد تدخل المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية ومشاركتهم في الحياة السياسية بطريقة ديمقراطية عن طريق ممثلين منتخبين.

ويقوم نظام اللامركزية الإدارية على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة عبر الأقاليم حيث تمارس هذه الأخيرة ما يؤول إليها من اختصاص بصفة مستقلة طبقا لما يحدده القانون وهذا مع الخضوع لرقابة السلطة المركزية بقصد ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة ولاعتبارات المحافظة على كيان الدولة و وحدتها من جهة أخرى كما تهدف أيضا إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية وبين مصالح

¹ - منقول عن ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص أ.

² - القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، جريدة رسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

الجماعات المحلية، فهي تعد بمثابة الأداة القانونية التي تربط الجماعات المحلية بالمركزية. فبالتالي يمكن القول بأن تكريس اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، ويمكننا قياس هذا الاستقلال من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يسمى بالرقابة الوصائية.

كما أن السهر الدائم للجماعات الإقليمية على قيامها بمهامها على أحسن وجه، يستدعي منها الوقوف دائما على كيفية أدائها لأعمالها، ومن أجل تجسيد ذلك فإنها تلجأ على رقابة نفسها بواسطة وسيلة خاصة وهي الرقابة الرئاسية هذه الأخيرة تعتبر آلية أساسية للمجالس المحلية للمحافظة على نشاطها وعلى انسجام أعمالها وصونها من الأخطاء.

ومن خلال ما ذكرنا أعلاه يتبين لنا أن المجالس المحلية تمارس عليها رقابة وصائية من طرف السلطة المركزية وإلى جانبها توجد رقابة رئاسية وهاتين الأخيرتين تعتبران وجهين لعملة واحدة وهي الرقابة الإدارية. وتكمن أهمية الدراسة في:

1. الوصول إلى أهم صور الرقابة الإدارية التي قررها ونظمها المشرع الجزائري، وكيفية تجسيدها على أرض الواقع من خلال فرضها على الجماعات المحلية كونها العنصر القاعدي للدولة.
2. دراسة الوضع القائم وفقا للنصوص القانونية السارية من أجل مواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الراهنة.
3. دور الرقابة الإدارية في حماية مصلحة المواطنين من سوء التسيير والإهمال، وكذا عدم تلاعب المسؤولين بالمال العام .
4. إن المجالس الشعبية البلدية والولائية تكتسي أهمية خاصة فلا يمكن الاستغناء عنها وهذا ما يبرر مدى أهميتهما وذلك بإلقاء مزيد من الضوء على الرقابة الممارسة عليها

وبيان مدى تأثير هذه الرقابة على استقلاليتها.

ومن بين الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع منها الذاتية ومنها الموضوعية

وهي:

(1) أسباب ذاتية:

تعلقنا بمادة القانون الإداري، وكذا على اعتبار أن الرقابة الإدارية تدخل ضمن موضوعاته وإلى جانب محاولة إثراء الجانب العلمي بهذا البحث.

(2) أسباب موضوعية:

- التعمق أكثر في مجال الرقابة الإدارية.
- دراسة موضوع الرقابة الوصائية في ظل القوانين القديمة ومقارنتها بالقانون الجديد.
- معرفة الدور التنظيمي لفكرة السلطة الرئاسية داخل المجالس الشعبية المحلية ومدى فعاليتها في تنسيق وتنظيم عمل هذه المجالس للوصول لتحقيق أهدافها.
- الأهمية البالغة التي تكتسبها المجالس الشعبية المحلية بوصفها هيئات هامة للتدخل في مختلف جوانب الحياة.

ولنتمكن من معالجة موضوع الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية ارتأينا طرح الإشكلة التالية:

مامدى فعالية الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية بما يضمن حسن سير نشاط الجماعات المحلية ؟

وينجر عن هذه الإشكالية العديد من التساؤلات الفرعية:

1. ما المقصود بالرقابة الإدارية؟
2. ما هي أشكال الرقابة الإدارية؟
3. ما هي المستجدات التي جاء بها قانوني البلدية والولاية فيما يتعلق بالرقابة الوصائية؟

و للإجابة على إشكالية الدراسة والتساؤلات الفرعية اتبعنا المنهج الوصفي في دراسة الرقابة الإدارية الممارسة على المجالس المحلية، كما اتبعنا المنهج التحليلي المتمثل في تحليل القوانين والنصوص القانونية وتحليل موقف المشرع الجزائري في شأن موضوع الرقابة الإدارية على المجالس المحلية.

وعلى ضوء ما سبق و لدراستنا لهذا الموضوع قسمنا خطة البحث إلى فصلين حيث تناولنا في الفصل الأول الحديث عن ماهية الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية، وقد تطرقنا إلى مفهوم الرقابة الإدارية في المبحث الأول وإلى أساليب الرقابة الإدارية وأهدافها في المبحث الثاني.

أما الفصل الثاني خصصناه لدراسة آليات الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية وقد تناولنا وسائل الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية في المبحث الأول أما المبحث الثاني فتكلمنا فيه على وسائل الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي والقانوني للرقابة

الإدارية على المجالس الشعبية المحلية

تعد الرقابة إحدى المهام الأساسية للمجالس الشعبية المحلية إذ عن طريقها تستطيع هذه الأخيرة أن تتحقق من إنجاز الأهداف وقياس درجة كفاءة الجهاز الإداري في استخدامه للإمكانيات البشرية والمادية المتاحة، ومعرفة إلى أي مدى تناسقت جهود هذه المجالس في تحقيق هذه الأهداف، كما تصل الهيئات الإدارية عن طريق الرقابة إلى اكتشاف الأخطاء وأوجه الانحرافات والمخالفات التي وقعت أثناء التنفيذ، لكي تعمل على تصحيحها¹.

ومما لا شك فيه أن الإدارة لا تعمل من فراغ وإنما تعمل في إطار مبدأ المشروعية وبمفهومه العام فتخضع كافة سلطات الدولة للقانون وفي كل صور نشاطها باعتبار أن القانون يقف حائلاً دون الاعتداء على حقوق الأفراد وحياتهم وأنه بغض النظر عن الجدل الفقهي حول نطاق تلك الشرعية تأخذ طبقاً للمفهوم العام والواسع والذي يشمل كافة القواعد القانونية أياً كان مصدرها وقوتها في مدارج القاعدة القانونية²، وعليه فإن السلطة المركزية تمارس الرقابة على المجالس الشعبية المحلية دون الخروج عن إطار مبدأ الشرعية.

تعددت تعاريف الرقابة وتنوعت آراء الفقهاء فيها بين الدارسين بالقانون الإداري والمهتمين بعلم الإدارة العامة حيث عرفها كل منهم من زاوية تخصصه.

أما عن التعريف الاصطلاحي فقد عرفها مجموعة من الأساتذة والفقهاء ونذكر منهم: عرفها الأستاذ " هنري فايول " الرقابة بقول: « الرقابة تقوم على التحقيق مما إذا كان كل شئ يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة، أما موضوعها فهو بيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها»³.

¹ - زكريا المصري ، أسس الإدارة العامة - التنظيم الإداري (الإدارة) - النشاط الإداري - دراسة مقارنة- في التشريع والفقاه

وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2007، ص 1076.

² - حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي،

مصر، 2004، ص 70.

³ - نقلاً عن إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 416.

ويعرفها الدكتور عبد الفتاح حسن بأنها: « عملية الكشف عن الانحرافات أيا كان موقعها سواء في ذلك الانحرافات عما يجب إنجازه أو الانحرافات عن الإجراءات والعمل على مواجهتها بالأسلوب الملائم وحتى لا تظهر مرة أخرى في المستقبل ».¹

ويعرفها الدكتور حسن أحمد توفيق بأنها: « النشاط الذي تقوم به الإدارة لمتابعة تنفيذ السياسات الموضوعة وتقييمها والعمل على إصلاح ما قد يعثرها من ضعف حتى يمكن تحقيق الأهداف المنشودة ».²

ويعرفها الدكتور محمد الديداموني محمد عبد العال: « الرقابة هي العملية التي تمارس من قبل السلطة المختصة سواء كانت خارجية أو داخلية سابقة أو لاحقة على إدارة مركزية كانت أو محلية بهدف الوصول إلى أداء متميز وفي أسرع وقت ممكن وفي حدود المشروعية والملائمة ».³

وتعرف الرقابة بأنها عملية التحقق من مدى إنجاز الأهداف المرسومة بكفاءة والكشف عن معوقات تحقيقها والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن.⁴

وبعد أن تطرقنا لماهية الرقابة بصفة عامة، سوف نتولى فيما يلي تبيان مفهوم الرقابة الإدارية (المبحث الأول) وأساليب الرقابة الإدارية و أهدافها (المبحث الثاني).

¹ - نقلا عن إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

² - نقلا عن إبراهيم عبد العزيز شيجا، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

³ - نقلا عن محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008، ص76.

⁴ - زكريا المصري، المرجع السابق، ص1078.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية:

تمارس السلطات المركزية دورا رقابيا على المجالس الشعبية المحلية، تحقيقا للانسجام في تنفيذ السياسة العامة للدولة وصيانة للمصلحة العامة لذا فإن المجالس المحلية لا تستقل بصورة مطلقة في مباشرة اختصاصاتها دون رقيب أو حسيب¹، إلى جانب ذلك تمارس المجالس المحلية رقابة على أعضائها داخل الاجهزة الإدارية لعدم تغليب المصلحة الشخصية على الصلحة العامة وبالتالي ضمان النهوض بالتنمية المحلية، فالرقابة تعد الوجه الآخر المقابل لاستقلالية الجماعات المحلية².

ومهما بلغت درجة هذه الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الجماعات المحلية إلا أنه لا يمكن أن تصل إلى حد الإطلاق والإلا تعرضت الدولة للتفكك والتحلل إلى نظام اللامركزية السياسية³ بل وربما وصل الأمر إلى حد القضاء على وحدة الدولة بالكامل نتيجة خلق هيئات مستقلة استقلالاً تاماً عن الدولة⁴، ومن المسلم أن اعتراف الدولة للأشخاص الإدارية اللامركزية بالشخصية المعنوية المستقلة يؤدي إلى مشاركة هذه الأشخاص للدولة في مباشرة وسائل القانون العام، وهذه الوسائل تفرض وجود قيود إلى جانب الامتيازات ولعل أهم هذه القيود تتمثل في الرقابة التي يفرضها على الوحدات المحلية والتي يباشرها السلطة الإدارية⁵.

¹ - هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 208.

² - صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الإستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص 165 .

³ - تعتبر اللامركزية السياسية نظاماً دستورياً وسياسياً يتعلق بكيفية ممارسة الحكم في الدولة و لذا فهي من موضوعات القانون الدستوري.

⁴ - محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص 27.

⁵ - سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 200.

وفيما يلي سنبين التعريف بالرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية وأهميتها (المطلب الأول)، خصائص الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية (المطلب الثاني) وأهمية الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف وخصائص الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية وأهميتها:

تقوم اللامركزية على نظام الرقابة الإدارية وسنحاول فيما يلي التعرض الى تعريف الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية (الفرع الأول)، خصائص الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية (الفرع الثاني)، وأهمية الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية:

يقصد بالرقابة الإدارية السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها جهات الرقابة على نشاط الهيئات المحلية وأعمالها، فتتمتع السلطات المركزية في العاصمة وممثليها في الأقاليم بسلطة ممارسة العديد من الصلاحيات إزاء المجالس المحلية ذاتها، والأعمال التي تقوم بها والقرارات الإدارية التي تتخذها.¹

يعهد بمهام الرقابة الإدارية في الدول المتقدمة إلى هيئات لامركزية منتخبة، حيث أنه يوجد تلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية، والتقابل بينهما يكون بصفة دائمة ومستمرة فمسؤولية رؤساء المجالس المحلية تبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسيهم وأعمالهم فطالما أن الرؤساء مسؤولون على أعمال مرؤوسيهم، فيجب أن يمنحوا السلطة المقابلة لذلك والموازية لهذه المسؤولية بأن يخلوا سلطة رقابية سابقة ولاحقة على أعمال مرؤوسيهم، لذا يقال وبحق

¹ - بويكر ماضيوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2014، ص5.

يتمتع الرئيس بمقتضى سلطته الرئاسية بسلطة مطلقة على أعمال مرؤوسيه وتحمله بالتالي مسؤولية كاملة على اخطاء مرؤوسيه¹.

وقد عرفها الأستاذ عمار بوضياف بأنها: « وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للقوانين والأنظمة وضمن أطر الأهداف المحددة، وعن طريق الرقابة الإدارية نتأكد من مدى انسجام العمل الذي يقوم به القطاع الذي خضع لرقابة القوانين والأنظمة، وهذا بغرض رصد مواطن الضعف وحصر الأخطاء فكأنما الرقابة الإدارية هي حصن يحمي مبدأ مشروعية الأعمال الإدارية ولما كانت الأعمال الإدارية تنقسم إلى انفرادية تتجسد في القرارات الإدارية وأعمال تعاقدية تتجلى في العقود المختلفة والصفقات كان لزاما وحماية لمبدأ المشروعية أن تخضع كل هذه الأعمال لضرب من الرقابة من بينها الرقابة الإدارية»².

والرقابة الإدارية هي رقابة داخلية بالمقارنة مع الرقابة البرلمانية والقضائية التي تعتبر خارجية بالنسبة للإدارة، فالرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية أخرى³ تتمثل في السلطة المركزية، كما انها تمارس داخل المجالس بحد ذاتها وكذا تمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة لوجود أي قرار إداري أي: السبب، الاختصاص، المحل، الشكل والإجراءات، الهدف⁴.

¹ - بوبكر ماضي، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

² - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الاولى، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015 ص59.

³ - عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2010، ص 103.

⁴ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص185.

الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية:

تنقسم الرقابة الإدارية إلى وصاية إدارية ورقابة رئاسية وهذا ما سنتولى تفصيله فيما بعد وبالتالي سنتولى ذكر خصائص كل نوع من الرقابة الإدارية على حدى، خصائص الوصاية الإدارية (أولا) وخصائص السلطة الرئاسية (ثانيا).

أولا: خصائص الوصاية الإدارية:

تتميز الوصاية الإدارية بجملة من خصائص أساسية مستمدة من استقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة وتتمثل في:

1/ الوصاية الإدارية ذات طابع إداري:

تستند الصفة الإدارية لأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية حسب المعيار الشكلي وحصولها بموجب قرارات إدارية والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية¹ فضلا على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة المشروعية والملائمة، وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية، وبناء على طلب من ذوي الشأن.²

2/ الوصاية الإدارية رقابة استثنائية:

تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة استثنائية وضيقة تباشر في حدود القانون لأن الهيئات الإدارية اللامركزية مستقلة عن السلطة الادارية المركزية بمنحها الشخصية المعنوية وسلطة اتخاذ القرارات النهائية في حدود اختصاصها³.

كما أن اسناد هذه الرقابة الوصائية الى القانون من حيث قيامها ورسم حدودها وتحديد وسائلها وبيان حالاتها يرجع الى اختصاص المشرع وحده بمباشرة هذه المهمة وذلك على

¹ - عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة

والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2009، ص91.

² - فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص46.

³ - فريدة مزياني، المرجع نفسه، نفس الصفحة.

اساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية، مما يتمتع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة
المشرع وعليه فانه اذا لم ينص القانون على اخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية
لرقابة الالغاء منه، فان جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة اجراء الالغاء وان كان لها حق
اللجوء للقضاء لطلب الحكم بالغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية لعيب تجاوز
السلطة¹.

واضفاء الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة
بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً وذلك على أساس ان النصوص المذكورة تعتبر استثناءً وارد على
اصل عام وهو ما يوجب عدم التوسع في تفسير هذه النصوص احتراماً لمبدأ استقلالية
الهيئات اللامركزية².

3/ الرقابة الوصائية رقابة خارجية:

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية
المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية أي أن الرقابة الوصائية تكون بين شخصين معنويين
مستقلين هما السلطة الإدارية المركزية والشخص الإداري اللامركزي الخاضع للرقابة³.

ثانياً: خصائص الرقابة الرئاسية:

تمتاز السلطة الرئاسية بمجموعة من الخصائص:

1/ الرقابة الرئاسية هي رقابة ادارية :

ان فكرة السلطة الرئاسية كونها سلطة في يد الرئيس الإداري تخوله مهمة التسيير
والتنظيم وتوجيه الاوامر والتعليمات في مواجهة المرؤوسين تبعاً لمتطلبات الوظيفة الإدارية
يجعل منها فكرة تنظيمية رسمية تحرك تدرجاً وسلمية النظام الإداري، حيث انه بدون استخدام

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 93 و 94.

² - المرجع نفسه، ص 94 .

³ - فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 47.

سلطات واختصاصات السلطة الرئاسية فإن النظام الإداري في المجالس المحلية يبقى مجرد قواعد ويقود إلى عجز الوظيفة الإدارية عن تحقيق الأهداف المرسومة¹.

فمجموع القرارات يصدرها الرئيس الإداري في إطار ممارسة سلطته الرئاسية وخضوع المرؤوسين لتعليمات وأوامر الرؤساء الإداريين ضمن تدرج هرمي متسلسل تشكل أبرز خصائص فكرة السلطة الرئاسية².

2/ الرقابة الرئاسية سلطة مفترضة:

الرقابة الرئاسية تتميز بكونها رقابة مفترضة أي يباشرها الرئيس في مواجهة مرؤوسية دون حاجة إلى نص في القانون يأذن له بهذه الرقابة³، وإن كان عليه الالتزام في ممارستها بالقوانين واللوائح التي تنظم مظاهرها المختلفة، وإلا فإن تصرفه يكون مشوبا بعيب إساءة استخدام السلطة.

وانطلاقا من ذلك فإن الرئيس له إمكانية فحص الشكاوي الواردة إليه حول الأعمال التي يقوم بها المرؤوسون ولو في غياب النص الذي يحدد ذلك، وذلك تجسيدا لمبدأ خضوع الإدارة لقواعد المشروعية من جهة وخضوع المرؤوس لسلطات رئيسه⁴.

3/ الرقابة الرئاسية رقابة شاملة:

ومن المسلم به أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة لأنها تسيطر على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه

¹ - سهام رابحي، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في

الحقوق تخصص قانون اداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص11.

² - المرجع نفسه، ص11.

³ سعيد السيد علي، القانون الاداري، دار (أبو المجد) للطباعة بالهرم، مصر، 2008، ص100.

⁴ - أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، فرع

القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص134.

كموظف عام في خدمة الدولة وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه في ممارسة الاختصاصات المقررة لوظيفته¹.

بيد أن شمول السلطة الرئاسية لأشخاص المرؤوسين وأعمالهم لا يعني أنها حق شخص مطلقا أو امتياز مقرر للرئيس الإداري، ولكنها مجرد اختصاص يباشره طبقا للقوانين واللوائح ووفقا لحسن سير المرافق العامة.

غير أن شمولية السلطة الرئاسية لا يمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة البث النهائي باتخاذ قرارات معينة دون تعقيب من رئيسه عليها²، وبذلك يتمتع من الرئيس في هذه الحالات تعديل القرارات الصادرة عن المرؤوس أو أن يحل نفسه محله في اتخاذها³.

4/ الرقابة الرئاسية رقابة داخلية:

من خصائص الرقابة الرئاسية أنها رقابة داخلية يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس فهي مرتبطة بالتسلسل الهرمي⁴، وبذلك فالرقابة الرئاسية هي التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها⁵، وذلك بغرض الكشف عن الأخطاء وتقويم الانحرافات ومحاسبة المسؤولين عنها وتوقيع العقوبات التأديبية عليهم⁶.

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري - دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي و التنظيم غير الرسمي - ، منشأة المعارف، مصر، 2004، ص78.

² - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة ، معهد العلوم القانونية والإدارية، 2009، ص10.

³ - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص79.

⁴ - Jacques Ziller, Administrations compares, édition Montchrestien , 1993, p434.

⁵ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص11.

⁶ -- زكريا المصري، المرجع السابق، ص1099.

الفرع الثالث: أهمية الرقابة الإدارية:

تعتبر الرقابة إحدى أهم وظائف الإدارة الأساسية، إذ بواسطتها يمكن التحقيق من مدى تنفيذ الأهداف المرسومة من طرف المجالس المحلية فهي وظيفة لإصلاح الأخطاء الموجودة في التنظيم وبالتالي إصلاحها ومنع تكرارها، والرقابة وظيفة إدارية مطلوبة في كل المستويات الإدارية وليست مقصورة على الإدارة العليا فقط وإن كانت تختلف من موقع لآخر حسب إختلاف السلطات المخولة للمديرين في المنظمة.¹

فقد تحدث أخطاء أو انحرافات أثناء ممارسة الأنشطة داخل الإدارات، وتعمل على تأخير الإنجاز المطلوب فتتخذ إجراءات التصحيح اللازمة، كما قد تستجد مشكلات فنية أو إنسانية أثناء التنفيذ، فيتم علاجها وتفاديها في المستقبل، وتمتد عملية الرقابة إلى متابعة الإجراءات التصحيحية لقياس مدى فاعليتها في تصحيح الوضع، والتعرف على مدى دقة الأداء، وفاعلية التخطيط وملاءمته للواقع.²

وتبرز أهمية الرقابة في صلتها الوثيقة بباقي مكونات العملية الإدارية.

أولا/ الأهمية النظرية:

الرقابة الإدارية عملية تصحيح للقرارات التي يتخذها الرئيس في دور العمل الكاملة (التخطيط والتنظيم والتوجيه والتنسيق ثم التنفيذ والمتابعة والتقييم)، فهي أحد العناصر الرئيسية الهامة للعملية الإدارية التي يقوم بها الرئيس في أي مستوى إداري.

- الرقابة الإدارية عملية مستمرة وملازمة ومكاملة ولا يمكن أن تؤدي بشكل منفصل عن الوظائف الإدارية الأخرى.

- تمكن من اكتشاف الانحرافات وتحديد المسؤول عن الانحرافات وتعمل على خدمة الإدارة ومساعدتها في ضمان أن الأداء يتم وفقا للخطة الموضوعة.

¹ - أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية و علاقتها بكفاءة الأداء، بحث مقدم استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص36

² - أحمد بن صالح بن هليل الحربي، المرجع نفسه، ص37.

ثانيا/ الأهمية العملية:

- تساعد على الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتحديد قدرة الإدارة في تحقيق الأهداف والنتائج.
- التأكد من حسن استخدام الموارد المحددة (بشرية ومادية) والتصرف فيها وفق الخطط المحددة.
- تحقيق الوفرة المادي في تكلفة التنفيذ والحد من الإسراف، فالإمكانات حين تخصص لأغراض الأداء تكون قد تحددت على أساس الخطة المقررة.
- تعمل الرقابة الإدارية على رفع مستوى فعالية و كفاءة أعمال المجالس المحلية من خلال التأكد من أن أنظمة العمل تؤدي في إطار القانون.
- الكشف عن تميز وتفوق وإبداع الموظفين ومكافأتهم وتحفيزهم.
- ضمان اتخاذ القرارات السليمة وتنفيذها واحترامها مثل التراخيص¹.

المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية و التمييز بينها:

الرقابة من الناحية الإدارية، لها أهمية حيوية لأنها تعمل على التوفيق والتنسيق بين عمل السلطة المركزية والوحدات المحلية، مما يخلق الانسجام والتجانس بين الأنشطة الإدارية المختلفة بالدولة الواحدة، فهو تأكيد على وحدة الدولة سياسيا وقانونيا وإداريا. ومن الناحية المالية تهدف الرقابة لمراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية عن طريق السلطة المركزية بهدف الحفاظ على أموال الجماعات المحلية ومنعا لأي انحراف أو تجاوز مالي² غير أن نجاعة وفعالية الرقابة مرتبطة بمدى هيكله وتنظيمه وتأطيره وتجهيز الجهات القائمة بها واختلف الفقهاء في تصنيف هذه الرقابة.

¹ - المرجع نفسه، ص38.

² - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص165.

هذا الاختلاف يقوم على أساس اختلاف التقنيات التي تنطلق منها العملية الرقابية، ومن هذه التصنيفات التصنيف الذي يقوم على أساس العلاقة بين القائم بالرقابة والإدارة محل الرقابة¹. وهناك من يقسم الرقابة على أساس القائم بها، فإذا كان ينتمي إلى الإدارة المراقبة فهي رقابة داخلية، أما إذا لم يكن ينتمي إليها فهي رقابة خارجية.

غير أن دراستنا تنطلق من كون الرقابة الإدارية رقابة ذاتية وبذلك لها صورتين وهما: الرقابة الرئاسية حيث تعتبر آلية أساسية للإدارة للمحافظة على نشاطها وعلى انسجام أعمالها وصونها من الأخطاء، إلا أن توسع أعمال الإدارة وتوزيعها على وحدات أخرى لاسيما في إطار النظام الإداري اللامركزي، استوجب إيجاد بدائل أخرى للرقابة الرئاسية تمثلت أساسا في الرقابة الوصائية ولذلك سوف نتكلم عن السلطة الرئاسية (الفرع الأول) والوصاية الإدارية (الفرع الثاني)، كما أننا سنميز بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: السلطة الرئاسية:

يتأسس نظام المركزية الإدارية على وجود تدرج هرمي أو سلم إداري، يجمع موظفي كل وزارة من وزارات الحكومة المركزية، فالموظفون يتدرجون في هذا الهرم من أسفل إلى أعلى ففي قاعدة الهرم الإداري يوجد صغار الموظفين ثم يتدرج الهرم إلى أعلى حيث يوجد الموظفين الأعلى درجة حتى نصل إلى قمة الهرم التي يحتلها الوزير الذي يخضع لرئاسته العليا جميع الموظفين في وزارته²، هذا بالنسبة للسلطة الرئاسية في الإدارة المركزية أما بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية فيوجد فيها كذلك تدرج هرمي وسلم إداري، فيعتبر رؤساء المجالس الشعبية المحلية في قمة الهرم الإداري بالنسبة للعاملين في البلدية و الولاية.

وفي ظل هذا الهرم أو السلم الإداري تسود قاعدة جوهرية في النظام اللامركزي هي المسماة بالسلطة الرئاسية التي يملكها الرئيس الأعلى درجة على الموظفين في الدرجة الأدنى وتمنح

¹ - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 129.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 117.

له هذه السلطة حق مراقبة مرؤوسيه والأعمال الصادرة عنهم لأنه هو المسؤول في نهاية المطاف عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته¹.

وبالتالي فإن موضوع السلطة الرئاسية تناول شخص المرؤوس وأعماله، فإن أساس هذه السلطة وسندها القانوني مستمدة من طبيعة التنظيم القائم في الدولة وإلى هيئاته المتعددة تربط فيما بينها برابط التبعية التي تجعل منها وحدة عضوية متماسكة².

وكأصل عام يلتزم كل موظف باحترام أوامر الرؤساء وطاعتها طالما أن تلك الأوامر تتسم بالمشروعية، ولكن طاعة المرؤوس لا تكون إلا لرؤسائه الذين ينتمون عضويا لنفس المصلحة التي يعمل فيها وليس لمصلحة أخرى³ وفيما يلي سوف سنتولى التعرض لتعاريف الفقهاء الفرنسيين (أولا)، وكذا تعاريف الفقهاء العرب (ثانيا).

أولا: تعاريف الفقهاء الفرنسيين:

الفقيه تيسي (Tessie) ذهب إلى أن الرقابة الرئاسية هي: " السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الاوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس وحماية المصالح الجماعية للأمة⁴ ويطلق على الرقابة التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه الرقابة الرئاسية أو الرقابة التسلسلية وهي تشمل سلطة الرئيس في الإشراف على مرؤوسيه وتوجيههم "

وذهب مارسيل فالين إلى: " أن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات ووظائفه

¹ - صباح سعد الدين عمر العلمي، بحث حول دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة 2006، ص28.

² - خالد خليل الظاهر، القانون الإداري - دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان 1998، ص100.

³ - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعية الجديدة، مصر، 2009، ص477.

⁴ - دحمان حمادو، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص33.

وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها أو سلطة إعطاء الأوامر والنواهي هذه هي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية، وهي تتضمن أيضا سلطة سحب وإلغاء وتعديل أعمال وتصرفات المرؤوس وهذه السلطة ليست لأسس وأسباب قانونية فقط، ولكنها لأسس واعتبارات الملائمة أيضا¹ "

أما جان ماري أوبي وروبرت أدار ذهب إلى أنه: " في ظل مفهوم فكرة السلطة الرئاسية يخضع الموظفون لسلطة الرؤساء الذين يستلزم طاعتهم طاعة مطلقة من قبل المرؤوسين وهؤلاء الرؤساء هم الذين يوجهون ويقودون الموظفين أثناء ممارستهم لخدماتهم الوظيفية الإدارية ويتخذون القرارات المتعلقة بأوضاعهم ومراكزهم المهنية، وهم يملكون في هذا المجال سلطة تقديرية واسعة جدا، والموظفون لا يشاركون بأي صورة في سلطة تسييرهم وتوجيههم هذه ولا يملكون إلا مكنة مواجهة الأعمال والإجراءات غير الشرعية التي تمارس في مواجهتهم من قبل رؤسائهم الإداريين ، وذلك بواسطة احتمال من الطعون الإدارية والقضائية ضد هذه الإجراءات غير المشروعة"².

في حين عرفها الأستاذ دولوبادير Delaubadere بأنها: " السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين"³.

و نجد الأستاذ Bonnard يعرفها في: " أن موظفي الإدارة العامة فيظل النظام المركزي وخاصة التركيز الإداري يشكلون هرما إداريا يتمثل توزيعه على شكل سلسلة عن المستويات المتتابعة والمتلاحقة، بحيث تتبع كل واحدة منها الأخرى وتتابع درجات هذه المستويات بالتدرج تصاعديا حتى تصل إلى الرئيس الإداري الأعلى ومسؤولا أمامه عن تنفيذ مهام

1 - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص5.

2 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1998، ص219.

3- بدرية ناصر، المرجع السابق، ص5.

والواجبات الوظيفية المنوط به بحيث لا يجوز للمرؤوس تخطي رئيسه الأعلى ويتعين عليه دوما الاتصال برئيسه فقط وتلقي تعليماته وأوامره وتنفيذها، فالرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول عن اعمال مرؤوسيه والمشرف الأول على تنفيذ واجباتهم ومهامهم الوظيفية الأساسية¹.

ثانيا: تعاريف الفقهاء العرب:

يقول الدكتور نواف كنعان عن السلطة الرئاسية: " تعني السلطة الرئاسية -كعنصر من عناصر المركزية الإدارية- مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية و الخضوع. وقد تعددت وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ومع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد طالما أن هذه الوحدات تتدرج في شكل هرمي (Hierarchy) تخضع فيه كل وحدة لما يعلوها من وحدات خضوعا كاملا حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري إلا أن تعدد وحدات وفروع السلطة المركزية ومنح بعضها اختصاصات تمكنها أن تمارس دون الرجوع إلى قمة الجهاز الإداري لا ينفي وحدة هذا الجهاز طالما أن هيئاته المتعددة ترتبط فيما بينها برابطة التبعية التي تجعل منها وحدة عضوية متماسكة، ويطلق على خضوع المرؤوس لرئيسه على هذه الصورة (رابطة التبعية)، إذا نظرنا إليها من جانب وضع المرؤوس.

في حين يطلق على الدور الذي يقوم به الرئيس في هذه الرابطة (السلطة الرئاسية) إذا نحن نظرنا إليها من جانب وضع الرئيس الإداري"²

ويعرفها حسين عثمان محمد عثمان: " تعني السلطة الرئاسية وضع موظفي الإدارة المركزية أينما كانت مقام أعمالهم، أي سواء كانت في العاصمة أو في أقاليم الدولة، في تدرج رئاسي

¹ - بوبكر ماضي، المرجع السابق، ص8.

² - نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص146.

بحيث يهيمن الرئيس الإداري على المنظمة الإدارية فيما يتعلق بأشخاص العاملين فيها وعلى أعمالهم¹.

وعرفها الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بالقول: " تجسد السلطة الرئاسية Le pouvoir hiérachique العنصر الثالث من عناصر المركزية الإدارية، وتعتبر السلطة الرئاسية الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي حيث تنقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى حتى نصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني، أو إلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي"².

ويعرفها الدكتور مولود ديدان: " أنها العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري وهذا وفق تبعية إدارية وواجب الطاعة المفروض على المرؤوس وفي المقابل هذه السلطة ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة، فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوع الوظيفة التي يمارسها³.

ويعرفها 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 بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري)، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس supérieur) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه (المرؤوس subordonné) بالنسبة لشخصه أو أعماله، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأولى⁴.

1 - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص 293.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 78.

3 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 59.

4 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري -النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة ص 47 و 48.

والملاحظ في هذه التعاريف أن معظم الفقهاء سواء الفرنسيين أو العرب قاموا بتعريف السلطة الرئاسية على أساس أنها متواجدة في الإدارة المركزية فقط ولكن الواقع العملي يؤكد غير ذلك، فالسلطة الرئاسية متواجدة في كل الأجهزة الإدارية سواء كانت إدارة مركزية أو إدارة محلية، وعلى اعتبار أن المجالس الشعبية المحلية تقوم على أساس الانتخاب كما هو معلوم إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود سلطة رئاسية فيها، فرئيس المجلس الشعبي البلدي هو المسؤول الأول في البلدية ورئيسها وبذلك فجميع العاملين بالبلدية يكونون تابعين له وخاضعين لسلطته الرئاسية.

وعلى ضوء ذلك يمكن أن نعرف السلطة الرئاسية بأنها سلطة تخول الرئيس الإداري ممارسة عملية الرقابة على جميع التصرفات القانونية والمادية التي يقوم بها المرؤوس في إطار المهام الموكلة إليه قانوناً، من أجل تحليلها وفحصها والتأكد من ملاءمتها والسهر على مشروعيتها عن طريق التوجيه والمصادقة والتعديل والسحب والإلغاء والحلول وذلك بهدف تحقيق الرشادة والفعالية المرسومة للإدارة، من أجل تحقيق الهدف الأسمى المتمثل في المصلحة العامة¹.

الفرع الثاني: الوصاية الإدارية:

الإدارة المحلية في مفهومها الصحيح ليست تبعية وليست استقلالاً، فهذا المركز القانوني الذي تتمتع به يوجب لها ترك مجالاً للقيام بأعمالها مع استبقاء شيء من الرقابة مكفولة للمركز يضمن أنها في الأطر القانونية بذلك فهي ضماناً للدولة استبعاداً لمخاوف الانقسام والتفتت² وضمانة للإدارة المحلية في حد ذاتها لحفظ استقلالها النسبي، إلا أنه لا ينبغي أن تكون هذه الرقابة من العنف بحيث تهدر حرية هذه الهيئات وتقضي على الغرض من وجودها، وفي نفس الوقت يجب ألا تكون من الضعف بحيث لا تفي بالغرض المنشود

1 - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 132.

2 - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 155.

منها، وعلى ذلك يجب أن تكون معقولة تهدف الى حماية المصلحة العليا للدولة مع احترام المصلحة المحلية¹.

وتظل مشكلة مسؤولية جهات الوصاية في ممارسة هذا النشاط قبل الغير قائمة سواء بالنسبة للأشخاص المحليون أو غيرهم من الأشخاص العامة (المؤسسات العامة) أو الأشخاص الخاصة، وفي جميع الأحوال يصطدم إقرار هذه المسؤولية بالدور الذاتي الذي تلعبه الجهة الخاضعة للوصاية، فهو من ناحية يمكن أن يعطل ممارسة الوصاية ومن ناحية أخرى يثير مسألة الشخص المسؤول، وذلك لفهم الوصاية الإدارية أكثر لزاما علينا أن نتكلم عن التعريف الفقهي للوصاية الإدارية (أولا)، و كذا التعريف القانوني لها (ثانيا).

أولا: التعريف الفقهي للوصاية الإدارية:

تعددت التعاريف الفقهية الخاصة بالوصاية الإدارية :

-حسب الدكتور محمد جمال مطلق الذنبيات: " أنها مجموعة السلطات المقررة قانونا للسلطة المركزية، للرقابة على الهيئات الإدارية اللامركزية ضمانا لتحقيق المصلحة العامة وتستهدف هذه الوصاية الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة"²

ويرى الدكتور محمد بكر حسين: " أن الوصاية الإدارية يقصد بها تلك الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الوحدات الإقليمية اللامركزية، بقصد المحافظة على وحدة الدولة وترباطها وضممان حسن سير الإدارة في هذه الوحدات واتساقها مع السياسة العامة للدولة وبما لا يخل بما لهذه الوحدات من سلطات وبصفة خاصة سلطتها في اتخاذ القرار"³

ويعرفها حسين الطاهري على أنها: " تتمثل هذه الوصاية الإدارية فيما تملكه السلطة الوصاية المختصة بالرقابة من سلطات محددة قانونا تمارس على الهيئات اللامركزية ذاتها وعلى أعمال هذه الهيئات وعلى القرارات التي تصدرها، وتهدف الوصاية الإدارية إلى احترام

¹ - المرجع نفسه، ص155.

² - محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2003، ص92 .

³ - محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص83.

المشروعية والتي توجب على السلطات اللامركزية احترام هذا المبدأ واحترام القانون وقواعد التخصيص ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن يفرض من احترام قاعدة التخصيص على الهيئات اللامركزية بما تملكه من رقابة وصاية على غير مشروعية أعمال هذه الهيئات اللامركزية بما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصيص من جانب الهيئات اللامركزية كما تهدف الوصاية الإدارية حماية المصلحة العامة وهي مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين¹.

ويرى الدكتور مولود ديدان: " أن الوصاية الإدارية مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية"² وبالتالي يمكننا تعريف الوصاية الإدارية على أنها العلاقة القانونية التي تربط بين السلطة المركزية وفي بعض الأحيان تمثل سلطة لامركزية تمارس الرقابة على هيئة لامركزية إقليمية أو مرفقية في مجالات محددة بنص قانوني صريح، تهدف إلى حماية الشرعية والمصلحة العامة في الدولة³.

هناك بعض من الفقه يعترض على اصطلاح الوصاية حيث يرون أنها لا تعبر عن المراد بها، وبالنظر إلى اشتقاقها من نظام الوصاية المدنية المطبقة في القانون المدني على أنماط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية (القاصرين مثلا) تقليديا في القانون الإداري للتدليل إلى حد ما على المراقبة التي يمارسها موظفو الدولة في صدد نشاط الجماعات الإقليمية أو المؤسسات العامة ولاسيما لغرض مراعاة القانون⁴.

¹ - حسين طاهري، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) - دراسة مقارنة - ، الطبعة الأولى، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص43.

² - مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2014، ص73.

³ - لطيفة بهي، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الوادي، 2014، ص102.

⁴ - جورج قوديل وبيار دلفولقيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001، ص303.

غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري قد استعار كثيرا من مصطلحات القانون الخاص، ولكنها اكتسبت في القانون الإداري معنى مغايرا¹.

ثانيا: التعريف القانوني للوصاية الإدارية:

أشارت كل الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين الجزائرية إلى فكرة المراقبة على حساب فكرة الوصاية الإدارية²، فنجد على سبيل المثال الدستور الجزائري لسنة 1976³ تكلم بشكل واضح على فكرة الرقابة لا الوصاية في مادته 184 والتي تنص: « تستهدف المراقبة ضمان تسيير حسن لأجهزة الدولة في نطاق احترام الميثاق الوطني و الدستور وقوانين البلاد»

كما أكد دستور 1996 هو الآخر على فكرة الرقابة في مادته 15 والتي تنص: « تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية , المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية»⁴

¹ - عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص103.

² - مريم بن محفوظ وشهيرة قارة أحمد، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07 مذكرة لنيل شهادة الماستير في القانون، تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، 2016 ص8.

³ - دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22/11/1976 ، جريدة رسمية عدد 94 ، المؤرخة في 24/11/1976.

⁴ - القانون 16-01 السالف الذكر.

أما فيما يخص المواثيق الوطنية، فنجد على سبيل المثال الميثاق الوطني الجزائري لسنة 1976¹ نص على فكرة الرقابة، وهذا ما نستشفه في إحدى فقراته التي تنص: « يجب وأن تمتد المراقبة إلى تطبيق القوانين وتوجيهات الدولة وتعليماتها تطبيقا حقيقيا وتسهر على احترام أصول الانضباط والشرعية وتحارب البيروقراطية وشتى أنواع التباطء الإداري».

ومنه نستنتج أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا شاملا للوصاية الإدارية (الرقابة) إنما اكتفى بالإشارة إليها في مختلف الدساتير والمواثيق الوطنية والقوانين التي سبق الإشارة إليها.

الفرع الثالث: التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية:

للمقارنة بين الوصاية الإدارية على الوحدات اللامركزية وبين السلطة الرئاسية للرؤساء على المرؤوسين ارتأينا التطرق إلى أساس كل منهما، ثم الوقوف على أوجه التشابه بينهما وأوجه الاختلاف.

أولا: أساس كل من الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية:

في مجال أساس كل منهما :

الوصاية الإدارية توجد حيث الأسلوب اللامركزي والذي يقوم على أساس استقلال الوحدات اللامركزية، وبمقتضى الأخذ بفكرة الوصاية الإدارية تخضع الهيئات اللامركزية لرقابة السلطة التنفيذية²، فإذا ما تقرر وصاية إدارية على الوحدات اللامركزية ونتيجة ذلك تصبح الوصاية الإدارية رقابة مشروطة مقيدة و غير مطلقة، حيث لا يجوز إعمالها إلا بنص وفقا لقاعدة " لا وصاية إلا بنص"³

أما أساس الرقابة الرئاسية فهي تقوم على أساس تدرج السلم الإداري والذي يقوم على أساس التبعية والخضوع.

¹ - الميثاق الوطني لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 67-57، المؤرخ في 5 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق

الوطني، جريدة رسمية عدد 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976، ص913.

² - مريم بن محفوظ و شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص16.

³ - المرجع نفسه، ص16.

فالإدارة العامة لا يمكن أن تمارس مهامها كتلة واحدة، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس تتولى القوانين والتنظيمات تنظيم العلاقة بينهما، وذلك بالاعتراف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة في مجال التعيين والتنشيط والترقية والإحالة على الاستيداع والانتداب والتأديب وصلاحيات أخرى تخص الأعمال التي يقوم بها المرؤوس¹ وبالتالي فالرئيس الإداري يمارس سلطاته الرئاسية دون قيد إلا قيد المشروعية.

ثانيا: أوجه التشابه بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

1/ تمارس الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا، فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها على أعضاء وأعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعا رئاسيا كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات المركزية أو اللامركزية وأعمالها².

2/ و إذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية، إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات تخول لهيئات لامركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها³.

3/ يوجد تشابه وتداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المحددة كسلطة التعيين والتصديق والإلغاء، فسلطة التعيين تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها، وتمارس أيضا لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.

أما سلطة التصديق والإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق تصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة⁴.

¹ - عمار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائري 2014 ، ص15.

² - بوبكر ماضي، المرجع السابق، ص27.

³ - المرجع نفسه، ص27.

⁴ - مريم بن محفوظ و شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص17.

4/ كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقدرها بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون¹.

ثالثا: أوجه الاختلاف بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية:

تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية في العديد من المعايير ومن بينها:

1/ من حيث الأسس الشكلية للرقابة:

السلطة الرئاسية توجد أليا داخل كل إدارة ، فهي من مقومات التنظيم الإداري وتعتبر إحدى دعائمه لذلك هي سلطة مفترضة بحكم القانون، وبهذا الصدد فإن السلطة التي تحتل مرتبة أعلى في سم الترتيب الهرمي بإمكانها التصرف دون نص وحسب الوسائل التي تختارها²، بينما الرقابة الوصائية الإدارية هي فكرة قانونية بحتة من حيث أساسها وأهدافها ومضمونها لأنها ذات طبيعة استثنائية، إذ لا يمكن افتراض وجودها إلا في الحدود التي يحددها القانون لأنها الاستثناء من الأصل، وهو استقلالية الجهات اللامركزية، فلا تمارس الوصاية الإدارية موضوعيا ووظيفيا إلا على أساس القانون وفي نطاقه فقط³.

2/ من حيث الوسائل:

تختلف الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية في العديد من الوسائل، فمضمون ومظاهر وسلطات واختصاصات فكرة السلطة الرئاسية أبعد مدى وأوسع نطاقا وأقوى جزاء ورقابة من مظاهر وسلطات فكرة الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية الوصية على الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية⁴.

فطبيعة العلاقة القائمة بين الرئيس الإداري والمرؤوس في إطار السلطة الرئاسية التي تخول للرئيس حق استعمال سلطة الأمر والنهي والمرؤوس ملزم بواجب الطاعة والخضوع والإذعان

¹ - بوبكر ماضي، المرجع السابق، ص 27 و 28.

² - Jacques Bouvier, Eléments fondamentaux de droit administratif, avril 2011, p 62.

³ - مريم بن محفوظ وشهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 16.

⁴ - - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 275 و 276.

لسلطة رئيسه الإداري المباشر، فوفقا لذلك للرئيس الإداري سلطات واختصاصات شاملة على شخص العامل المرؤوس.

أما سلطات واختصاصات فكرة الوصاية الإدارية فهي محدودة النطاق وناقصة ومقيدة بالقواعد القانونية الموضوعية والإجرائية والشكلية وذلك باعتبار أن علاقة الوصاية الإدارية هي علاقة بين شخصين أو هيئتين إداريتين مستقلتين، إذ أن الوحدات و المؤسسات الإدارية اللامركزية تتمتع بالاستقلال الإداري والقانوني عن السلطات الإدارية المركزية الوصية لتمتعها بالتشخيص القانوني فلا تمارس السلطات الإدارية المركزية الوصاية إلا الاختصاصات والسلطات المحددة والمقيدة في النصوص القانونية في مواجهة الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية¹.

3/ من حيث إمكانية الطعن:

في الرقابة الرئاسية لا يمكن للمرؤوس الطعن في قرار رئيسه أمام القضاء بحكم أن الرئيس يملك التوجيه والأمر والمرؤوس عليه واجب الطاعة و التنفيذ. وفي الرقابة الوصائية الهيئة المحلية يمكنها الطعن أمام القضاء في قرار الوصاية مثلا المجلس الشعبي البلدي ضد الوالي فالهيئات اللامركزية تمارس أعمالها بصفتها ممثلة

¹ - المرجع نفسه، ص 275 و 276.

لشخص معنوي عام ومستقل مما يترتب عنه أن أعمالها تنسب إليها وتحمل مسؤوليتها رغم الوصاية عليها¹.

4/ من حيث المسؤولية:

بالنسبة إلى الرقابة الرئاسية فإن الرئيس يسأل عن أعمال مرؤوسيه و هذا ما بينه قانون الوظيفة العمومية في المادة 101 منه لأنه يفترض فيه أنه مصدر القرار وأن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، أما في الوصاية الإدارية تسأل الهيئات المحلية عن أعمالها وتحمل المسؤولية عنها، حتى ولو صادقت عليها السلطة الوصية².

¹ - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 177.

² - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص 67.

المبحث الثاني : مبررات وأهداف ونماذج الرقابة الإدارية:

تمثل عملية الرقابة الإدارية إحدى أهم الوظائف الإدارية للمجالس المحلية ووسيلة هامة من أجل تحقيق الأفضل في التسيير وترشيد الوسائل المسخرة في سبيل بلوغ الأهداف المسطرة في ظل مناخ عام تسوده المشروعية والشفافية من أجل تجسيد الهدف الأسمى الذي تبتغيه الإدارة ألا وهو تحقيق المصلحة العامة¹، وقبل التطرق إلى أهداف الرقابة الإدارية (المطلب الثاني) يجب علينا تبيان مبررات الرقابة الإدارية (المطلب الأول)، وكذا ذكر أهم نماذج الرقابة الإدارية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مبررات الرقابة الإدارية:

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الإدارية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من استقلال كونه استقلالا نسبيا، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية والرئاسية، وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى احترام القانون ومراعاة الملاءمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية، وفيما يلي سنتولى تبيان كل من مبررات الوصاية الإدارية (الفرع الأول)، ومبررات الرقابة الرئاسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مبررات الوصاية الإدارية:

للوصاية الإدارية مبررين وهما احترام مبدأ المشروعية (أولا)، وحماية المصلحة العامة (ثانيا).

أولا: احترام مبدأ المشروعية:

تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، حيث يتم تحديد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بمباشرتها بواسطة التشريعات والقوانين المنشئة والمنظمة للهيئات اللامركزية الإقليمية.

¹ - أحمد سويقات، المرجع السابق، ص 129.

تهدف الرقابة الوصائية إلى ضمان احترام مبدأ المشروعية الذي تلتزم به الهيئات اللامركزية في جميع أعمالها، إذ يجب عليها احترام القانون والالتزام بقاعدة التخصص¹. يمكن للسلطة الإدارية التي تباشر الرقابة الوصائية أن تفرض احترام قاعدة التخصص على الهيئات اللامركزية عن طريق رقابة مدى شرعية أعمالها تطبيقاً لقاعدة "لا وصاية دون نص" فإنه يجب أن تكون الرقابة الوصائية محددة على سبيل الحصر في القانون، وتتحدد سلطات الرقابة الوصائية في رئيس الجمهورية والوزراء كل في حدود اختصاص وزارته والولاية.

فلا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تستعمل وسائل وامتيازات غير تلك المقررة في القوانين، ويجب على السلطات الإدارية المركزية أن تستخدم وسائل الرقابة الوصائية من أجل تحقيق أهداف الرقابة.

تمتاز الرقابة الوصائية بأنها تمارس في حدود القانون وبترتب عن ذلك عدة نتائج هي:

- عدم التوسع في تفسير النص القانوني المنظم للرقابة الوصائية.
- لا يحق للسلطة الإدارية المركزية التدخل في شؤون الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية

- لا يجوز للسلطة الإدارية المركزية أن تحل محل السلطات الإدارية اللامركزية في القيام بأعمالها إلا إذا نص القانون على ذلك، ولا يجوز لها أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية اللامركزية وقت التصديق عليها، فلها أن تصادق أو لا تصادق عليها دون التعديل فيها.

- تسري القرارات والعقود الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية اللامركزية المختصة من تاريخ صدورهما لا من تاريخ التصديق عليها من قبل السلطات الإدارية المركزية.

¹ - فريدة مزياني، المرجع السابق، ص44.

ثانياً: حماية المصلحة العامة:

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلاً عن مصلحة المواطنين¹.

مصلحة الدولة: توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية. **مصلحة الأشخاص اللامركزية:** من مهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفق لما يقرره القانون وخاصة إذا كان الشخص ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.

مصلحة المواطنين: تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئ عن الإهمال أو عدم التزام الحياد والإنصاف².
الفرع الثاني: مبررات السلطة الرئاسية:

إذا كان الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بسلطة رئاسية على مرؤوسيه، فيبرز تساؤل مهم وجوهري حول الأساس القانوني الذي تستمد السلطة الرئاسية مصدرها ومبرراتها القانونية منه فمن المنفق عليه أن السلطة الرئاسية تجد أساسها وسندها ومبرراتها القانونية في التنظيم السياسي للدولة، يقول الأستاذ Lafferriere في هذا الشأن يسأل الوزراء سياسياً عن أعمال مرؤوسيه، فمن المنطقي بل من الواجب أن تكون لهم سلطة على هذه الأعمال بصورة تمكنهم من القيام بهذه الأعمال أو حظر القيام بها أو تعديلها أو إلغائها فهناك تلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية، وتمارس هذه السلطة الرئاسية إما تلقائياً أو بناء على طلب أحد الأفراد الذي مست هذه الأعمال حقوقه ومصالحه³.

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 95.

² - المرجع نفسه، ص 95.

³ - علي خطا ر شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2003، ص 104.

هناك تلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية والتقابل بينهما دائم ومستمر فمسؤولية رؤساء المجالس المحلية تبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسيهم وأعمالهم، فطالما أن الرؤساء مسؤولون عن أعمال مرؤوسيهم، فيجب أن يمنحوا السلطة المقابلة لذلك والموازية لهذه المسؤولية بأن يخولوا سلطة رقابية سابقة ولاحقة على أعمال مرؤوسيهم.

لذا يقال وبحق يتمتع الرئيس وبمقتضى سلطته الرئاسية بسلطة مطلقة على أعمال مرؤوسيه وتحمله بالتالي مسؤولية كاملة عن أخطاء مرؤوسيه¹.

ونجد إن الرئيس الإداري في سلطاته تجاه المرؤوس مقيد بمبدأين:

هما مبدأ المشروعية: الذي يقضي باحترام النصوص القانونية والتنظيمية، والتي تكون فيها سلطة الرئيس سلطة مقيدة تخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يراقب مشروعية التصرف . ومبدأ الملائمة الذي يقتضى منه احترام الهدف الأساسي المرجو من الإدارة وهو خدمة الصالح العام، والذي يتمتع فيه الرئيس الإداري بسلطة تقديرية واسعة، لا يخضع فيها إلى القضاء الإداري إلا في حدود إساءة استعمال السلطة العامة².

المطلب الثاني: أهداف الرقابة الإدارية:

كما بينا فيما سبق أن للرقابة الإدارية صورتين وهما الوصاية الإدارية والرقابة الرئاسية وبذلك سنتطرق إلى تبيان أهداف كل صورة على حدى كما يلي، أهداف الوصاية الإدارية (الفرع الأول)، وأهداف الرقابة الرئاسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف الوصاية الإدارية:

تتعدد وتتوغل أهداف الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، ويمكننا إجمال أهداف الوصاية الإدارية في محاور ثلاث حسب الزاوية المنظور إليها والأهداف التي تبتغيها هذه الوصاية وهي كالتالي:

1 - المرجع نفسه، ص104.

2 - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص283.

أولاً/ الأهداف الإدارية للرقابة الوصائية:

إذا ما نظرنا إلى الوصاية الإدارية والغرض منها فيما يتعلق بالجانب الإداري نجد مجموعة الأهداف التالية:

1. تهدف الرقابة إلى إنشاء إدارة جيدة كما أن هذه الرقابة مفيدة لأن السلطات اللامركزية قد تنقصها الصلاحية والخبرة الضروريتين أو يبدو منهما إهمال أو تحيز¹.
2. التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فالاستقلال الذي تتمتع به المجالس المحلية أثناء ممارستها لمهامها ليس مطلقاً، فلا بد للدولة من فرض رقابتها على الهيئات المحلية حماية لوحدة الدولة إدارياً وسياسياً وذلك بمنع وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة وبالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة.
3. كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، ذلك أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها قد تقع في الخطأ وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.
4. كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة و المصلحة المحلية.
5. تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي حسن إدارة المرافق العامة وتأدية الخدمات العمومية بجودة وكفاية.
6. الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها وذلك لتسهيل على الهيئات المحلية القيام بمهامها على أحسن الظروف والأحوال².

¹ - حسين فريجة ، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص137.

² - إبتسام عميور، المرجع السابق، ص73 و74.

ثانيا/الأهداف السياسية للرقابة الوصائية:

تحوز الهيئة المحلية استقلال نسبي يمكنها من التصدي لحاجيات المحلية وفي أطر مشروعة وبالكيفية التي تضمن ادائها على نحو فعال وكفاء ولتجنب ما ينجر من سوء ممارسة اختصاصاتها وفقا لمبدأ الاستقلالية جاز للحكومة المركزية مراقبة أعمالها. وهذا ما ضمانا وحفاظا على الوحدة السياسية للدولة، فلعل ما يعاب على نظام الإدارة المحلية هو تهديده لوحدة الدولة وكيانها، فالعمل على ضمان عدم انفصال الهيئات المحلية ذات الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة يجسد دور الوصاية الإدارية في الحفاظ على الارتباط الموجود بين الجماعات المحلية وكيان الدولة وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة للدولة الواحدة.

- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم، ذلك أن الإدارة تمنح حقوقا وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام من خلال منح حرية اختيار الوسائل المناسبة والملائمة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار أو المساس بالمصلحة الوطنية¹.

- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات اللامركزية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية نفسها خاصة عندما تسيئ الجماعات المحلية إدارة المهام الموكلة إليها أو حينما لا يتوفر عنصر النزاهة في قرارات وأعمال هذه الهيئات وهذا ما حمل البعض إلى القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحيانا بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها². وبهذا فإن الوصاية الإدارية

¹ - نورة غيدي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، 2015، ص68 و 69 .

² - إبتسام عميور، المرجع السابق، ص74.

تشكل الضمانة الأساسية لتدخل السلطات المركزية لمنع إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية التي هي أجدر بالحماية وبالتالي تماسك الدولة ووحدتها¹.

ثالثا/ الأهداف المالية للرقابة الوصائية:

تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي ومقارنة بالاستقلال الإداري فهو ليس مطلق وإنما نسبي.

وعليه فهي تخضع كذلك للرقابة من هذا الجانب ومن الأهداف التي تعمل على تحقيقها نذكر ما يلي:

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة الدفاتر والمستندات، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي والحد من تبذير المال العام².

- التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد³.

- عملية التفتيش المالي التي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.

- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية، كون هدف الرقابة أساسا هو التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها⁴.

1 - نورة غيدي، المرجع السابق، ص 69.

2 - إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 75 .

3 - عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 12.

4 - إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 75.

ومما لا شك فيه أن المشرع حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، ويهدف تحقيق ذلك أخضع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات ذلك أن الإرادة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة¹.

ولما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهياكلها المنتخبة.

وعليه فإن الحاجة إلى الرقابة على المجلس المنتخب ربما تكون أكثر إلحاحا بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم لأنه رجل سياسي ومن حقه أن يسعى إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية².

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الرئاسية:

تكمن أهداف الرقابة الرئاسية فيما يلي:

- تستهدف تحقيق سلامة ومشروعية الأعمال الإدارية عن طريق التأكد من مدى تطابق الأعمال الإدارية مع النصوص القانونية وذلك ما أكد عليه دستور 1996، حيث كلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بأن تتحقق في مدى تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي مدى سلامة استخدام وتسيير الوسائل المادية والأموال العمومية. وفي هذا الإطار يقوم الرؤساء الإداريون بمراقبة أعمال مرؤوسيههم رقابة وقائية سابقة وأنية في نفس الوقت من أجل تجنب الوقوع في عدم المشروعية، ويتجسد ذلك دائما بالمتابعة الدائمة لأعمال المرؤوسين ومعالجتها وتصحيحها في حالة خروجها عن المشروعية حتى

¹ - نورة غيدي، المرجع السابق، ص 69 و 70.

² - المرجع نفسه، ص 70.

تصبح هذه الأعمال ملائمة ومتطابقة مع أحكام القوانين واللوائح السارية المفعول، ما يجعلها تساهم في تحقيق المصلحة العامة¹.

- تحقيق الفعالية وترشيد الأعمال الإدارية من أجل تفادي النقائص وكشف الانحرافات ومعالجتها في أقرب وقت لتجنبها مستقبلاً.

- تحقيق الملائمة بين الوسائل المتاحة والأهداف المرسومة من أجل تفادي التبذير وسوء التسيير، وبذلك تتعدى الرقابة الرئاسية حدود رقابة المشروعية إلى رقابة الملائمة وهذا ما يعطي للسلطات الرئاسية المختصة حرية التقدير، وسلطة الملائمة والتصرف وفقاً لما يجب أن يتطلب العمل الإداري في ضوء المواقف والمعطيات والمقتضيات الواقعية والعملية المختلفة، المتغيرة والمتطورة².

المطلب الثالث: نماذج الرقابة الإدارية:

إن استقلال الجماعات المحلية في مباشرة نشاطها هو الأصل، وذلك كنتيجة طبيعية لتمتعها بشخصية معنوية مستقلة، إلا أن هذا الاستقلال ليس مطلق³ ولا يعني قطع كل الروابط بين هذه الوحدات الإقليمية وبين الدولة، فالدولة تظل هي شخص القانون العام الرئيسي وأن القول بغير ذلك معناه عدم وحدة الدولة⁴.

فالهيئات اللامركزية إنما تباشر أنشطة تدخل أصلاً في اختصاص السلطة المركزية، وإذا كانت السلطة المركزية - نتيجة لاتساع نشاطها في العصر الحديث - قد وجدت من الضروري التنازل عن بعض هذه الأنشطة لصالح هيئات مستقلة، فإن ذلك لا يخل بحقها في مباشرة نوع من الرقابة والإشراف على هذه الهيئات⁵.

1 - أحمد سويقات ، المرجع السابق ، ص 132 و 133.

2 - عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 405.

3 - سعيد السيد علي ، المرجع السابق ، ص 117.

4 - محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص 82.

5 - سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 117 .

فالمجالس المحلية تمارس اختصاصها في نطاق السياسة العامة للدولة، وهي ملزمة باحترام الخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية إعمالاً بمبدأ مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ ولهذا فإن الوزراء المختصون لهم الحق في متابعة المجالس المحلية لمعرفة مدى احترامها للخطط العامة وهم مسؤولون عن ذلك أمام البرلمان في النظم البرلمانية، وأمام رئيس الجمهورية في النظم الرئاسية ولا يعفيهم من المسؤولية تذرعههم باستقلال المجالس المحلية¹.

والرقابة التي تخضع لها المجالس المحلية تتراوح في تطبيقها بين أسلوبين هما، الرقابة في النظام الإنجليزي (الفرع الأول)، والرقابة في النظام الفرنسي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة في النظام الإنجليزي:

يلجأ المشرع في هذا الأسلوب إلى تعداد وذكر اختصاصات الهيئات اللامركزية (المحلية) على سبيل الحصر ضمن قائمة يوردها في متن قوانين الإدارة المحلية، وفقاً لهذا المعيار يعد مصلحة محلية كل ما يرد ضمن قائمة الاختصاصات المنصوص عليها في القانون، وبالمقابل تعتبر المصالح غير المذكورة ضمن القائمة مصالح وطنية ومن هنا يقتصر اختصاص الهيئات اللامركزية على الأمور المدرجة ضمن نصوص القانون فقط² ولا يجوز تجاوزها لأمر أخرى غير مذكورة، وإلا عد تصرف الهيئات المحلية غير مشروع ومنافياً لقواعد الاختصاص .

إن إنجلترا نجد الوصاية فيها تمارس من طرف البرلمان والقضاء العادي والحكومة³، وذلك نظراً لأن إنجلترا تأخذ بنظام القضاء الموحد وتعامل الإدارة أمامه كالأفراد حيث ينظر في كافة المنازعات حتى التي تكون الإدارة طرفاً فيها، كما أن دور القضاء العادي في إنجلترا لا يقتصر على تقدير مشروعية أعمال الإدارة بل يذهب إلى أبعد من ذلك إلى توجيه الإدارة

¹ المرجع نفسه، ص118.

² -حمدي قبيلات، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، دار وائل للنشر، عمان، 2008، ص107.

³ -سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة - ، دار الفكر العربي، مدينة نصر، 1996

وإصدار الأوامر الملزمة لها¹، أما رقابة الحكومة فقد كانت إلى حدود القرن التاسع عشر منعدمة إلا أنها بدأت في الظهور والتزايد خلال القرن العشرين.

أ- وصاية البرلمان :

يحق للبرلمان أساساً أن يعدل أنظمة الهيئات المحلية، فله أن يوسع اختصاصاتها أو يضيقها لكن يبقى هذا على المستوى النظري فقط، أما عملياً وما جرت عليه مبادئ العرف في الواقع فالبرلمان البريطاني لا يتدخل في أعمال الهيئات المحلية إلا لمصلحة هذه الهيئات وذلك من خلال منحها اختصاصات جديدة، وهذا يعود لظاهرة طغيان العرف على القانون والتشريع البريطاني².

ب- وصاية القضاء :

يمارس القضاء الإنجليزي العادي الوصاية على أعمال الهيئات المحلية وذلك لعدم وجود قضاء إداري، حيث لا تأخذ بنظام الازدواج القضائي بل بالقضاء الموحد والذي يعني خضوع الهيئات العامة في الدولة كالأفراد للمحاكم العادية إلا إذا وجد نص مكتوب يقضي صراحة بإخراج بعض المنازعات من اختصاص المحاكم العادية وإدخالها في اختصاص محاكم خاصة تنشأ للفصل في منازعات الإدارة.

ويمارس القضاء هذه الوصاية في حالة إذا ما قدم طعن أمامه سواء من الأفراد والحكومة في حالة مخالفة القوانين³.

ج: وصاية الحكومة:

للحكومة البريطانية سلطة ضئيلة في وصايتها على الهيئات المحلية، وتتجلى هذه الوصاية في حالة وجود مخالفات وتجاوزات للقوانين التي ترسم حدود اختصاصاتها، إذ يحق للحكومة المركزية اللجوء إلى القضاء من أجل إجبار الهيئة المعنية احترام القانون كما يحق لها

¹ -مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012، ص190.

² - إبتسام عميور، المرجع السابق، ص 77 .

³ -المرجع نفسه ، ص 78.

أيضا أن تقوم بالتفتيش على أعمال الهيئات المحلية وتقديم توجيهات وإعداد تقارير سنوية عنها والغرض من إجراء التفتيش هو التثبت من مدى أداء الخدمات المحلية بكفاءة.

وهو تفتيش دوري يقوم به ممثلو الوزارات التي لها علاقة بالوحدات المحلية ويتوج هذا التفتيش بتقديم تقرير عن كيفية أداء الخدمات، وعلى ضوء التقارير تحدد المعونة التي تقدمها الإدارة المركزية للوحدات المحلية، في حالة إقرار خفض المعونة بسبب الإخفاق المحلي في أداء الخدمات، تضطر المجالس المحلية إلى رفع نسبة الضريبة المحلية لتعويض النقص المالي الناتج عن تخفيض المعونة¹.

وبالتالي فإن دور السلطة المركزية يقتصر في مجال الرقابة على أعمال الهيئات المحلية على الأمور التالية :

1- حق الحكومة المركزية في أن تقاضي الهيئات المحلية إذا رأت في أعمالها انحرافا عن القانون.

ولا يرى الفقه في هذه الصورة مظهر من مظاهر الرقابة بقدر ما يرى فيها مظهر من مظاهر الاستقلال، فكون الحكومة المركزية تجد نفسها مضطرة للجوء إلى القضاء لتحمل الجهة اللامركزية عن العدول عن تصرف خاطئ قانونا وهذا في حد ذاته يعطي فكرة عن مدى استقلال الهيئات المحلية، ولا يجوز أن يقال أن حق اللجوء إلى القضاء يمثل نوع من الرقابة إذ أن هذا الحق مكفول للناس جميعا بعضهم في مواجهة بعض ولا يعني ذلك رقابة من نوع معين².

2- تملك السلطة المركزية حق التفتيش على أعمال الهيئات المحلية، وتقديم تقارير سنوية عن أعمال هذه الهيئات للبرلمان، الذي تقرر على ضوءها مقدار المكافآت المالية التي تستحقها هذه الهيئات نتيجة لتعاونها في أداء واجباتها.

¹ - مسعود شيهوب ، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة تصدر دوريا عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري قسنطينة العدد 05، 2002، ص36.

² - سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري ، ص 203.

3- وتتمتع السلطة المركزية بصورة استثنائية وبناء على تفويضها من البرلمان سلطة إصدار بعض اللوائح لتنظيم بعض الأمور المتعلقة بالهيئات المحلية وسلطة التصرف ببعض هذه المصالح مثل التصرف بالأموال البلدية والقروض والحسابات الختامية¹.

4- يشترط القانون في بعض الأحيان ضرورة حصول الهيئات المحلية على إذن مسبق أو تصديق لاحق من جانب السلطة المركزية على بعض تصرفاتها، وفي جميع الحالات السابقة فإن السلطة المركزية لا تستطيع ممارسة هذه الصلاحيات إلا بنص صريح في القانون.

الفرع الثاني: الرقابة في النظام الفرنسي:

إن الذي لا يمكن أن يكون مثار للجدل في هذا الصدد، أن تعدد مظاهر الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية في فرنسا على الوحدات المحلية أو على التصرفات الصادرة عنها أمر يؤدي إلى أن تكون الرقابة المركزية على درجة كبيرة من الشدة فإن مثل هذه التصرفات لا تكون نافذة المفعول في كثير من الأحوال إلا بعد تدخل من السلطة المركزية.

وللرقابة الإدارية في النظام الفرنسي دورا إيجابيا وفعالا²، ولقد مر نظام الرقابة على الهيئات المحلية بمرحلتين أساسيتين : تعرف الأولى بالرقابة الإدارية الشديدة، وفيما عرفت المرحلة الثانية بمرحلة القضاء الإداري وإلغاء الوصاية الإدارية وهذا ما سنحاول تفصيله فيما يلي:

أ- مرحلة الوصاية الإدارية المشددة على الهيئات المحلية :

إن الجماعات المحلية الفرنسية تتمتع بالاختصاص الكامل في الشؤون المحلية وعليه الحرية الكاملة في اختصاصها هذا مما أنجر عليه نظام الرقابة الشديدة على هذه المجالس، أي بمعنى آخر فإن الجماعات المحلية تتمتع بحرية واسعة في ممارسة اختصاصاتها مقابل رقابة واسعة وشديدة من السلطة المركزية، وذلك رغم أن تشكيل هذه المجالس كان عن

¹ -مصلح ممدوح الصرايرة ، المرجع السابق ، ص 190.

² -محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص83.

طريق الانتخاب المباشر، عكس الأسلوب الإنجليزي الذي يقوم على أساس الهيئات المحلية اختصاصات محددة ورقابة ضيقة¹.

ولعل سبب هذه الرقابة راجع إلى الظروف التاريخية لنشأة الإدارة المحلية في فرنسا والتي كانت في أعقاب الثورة الفرنسية وحكم نابليون، وهي ظروف عسكرية تمتاز بالشدة والرقابة المركزية الصارمة على الجماعات اللامركزية وذلك بهدف حفظ الأمن والنظام في تلك الفترة تخضع الهيئات المحلية في النظام الفرنسي لوصاية السلطات الثلاث فالسلطة التشريعية تباشر سلطاتها من خلال إنشائها لهذه الهيئات المحلية ووضع قانونها وتنظيمها الأساسي وبحق لها أن تعدل أو تلغي هذا القانون أو التنظيم.

كما أن السلطة القضائية تتدخل في حالة وجود طعن في أعمال وتصرفات الهيئة المحلية وتكون هذه المنازعات من اختصاصها.

أما السلطة التنفيذية والحكومة لها وصاية شاملة على أعضاء الهيئة المحلية منفردين ومجتمعين وكذا على أعمالها وهي رقابة مشددة نظرا لكثرة اختصاصات الهيئات، وتمارس هذه الوصاية على الهيئات ذاتها وعلى أعمالها ونشاطها في نفس الوقت². وتتمثل صور هذه الوصاية في:

أولاً: الرقابة على نفس الهيئات اللامركزية:

1. للحكومة الحق في تعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية
2. للحكومة الحق في إيقاف أو حل المجالس ذاتها الممثلة للشخص اللامركزي كما لها الحق في عزل بعض أعضاء هذه المجالس سواء المعينين أو المنتخبين³.

¹ -ابنسام عميور، المرجع السابق، ص81.

² -ابنسام عميور، المرجع نفسه، ص81.

³ -محي الدين القيسي، المرجع السابق، ص30 و31.

ثانيا: الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية:

تتمثل في مباشرة الحكومة المركزية رقابتها على أعمال هذه الهيئة، لتجعل هذه الهيئات تتماشى مع القوانين، فتحوز الحكومة المركزية مجموعة إمكانيات ووسائل تجعلها في موقع ممتاز للقيام بالإشراف من خلال عدة تقنيات¹.

فكثير من الأعمال الإيجابية للهيئات اللامركزية تخضع لإذن سابق من السلطة المركزية أو تصديق لاحق لها².

ففي الحالة الأولى يجب على الهيئات اللامركزية استئذان السلطة المركزية قبل أن تقوم بالتصرف وفي الحالة الثانية لا يصبح العمل الذي تجريه الهيئة اللامركزية نافذا إلا بعد موافقة السلطة المركزية سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية وأحيانا يكون للسلطة المركزية أن توقف أو تبطل القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية³.

أما بالنسبة للأعمال السلبية للهيئات اللامركزية فإنها لا تتجو أيضا من رقابة السلطة المركزية فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل يوجبه القانون، فإن للسلطة المركزية- في بعض الحالات - أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء ذلك العمل (substitution d'action) خاصة إذا كان الامتناع من شأنه أن يؤدي إلى تعريض المرافق العامة للخطر⁴.

وأخيرا فإن للسلطة المركزية دورا هاما فيما يتعلق بتنفيذ قرارات الهيئات اللامركزية ذلك أن تنفيذ تلك القرارات كثيرا ما يحتاج إلى تدخل الإدارة المركزية واتخاذ عمل إيجابي من جانبها كنزع ملكية عقار مثلا وغالبا ما تؤثر السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية عن هذا الطريق.

¹ -إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2014، ص35.

² -سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص120.

³ -سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص74.

⁴ -محي البين القيسي، المرجع السابق، ص31.

ب- مرحلة إلغاء الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية:

إن الأشكال المختلفة والمتعددة للوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات المحلية جعلت من مفهومها مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية، حيث أن الاستقلال الذي هو المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام اللامركزي أصبح مجرد تصور نظري الأمر الذي دفع من الفقهاء إلى انتقاد الوصاية الإدارية المطبقة على الهيئات المحلية في فرنسا، والمطالبة بإعادة النظر فيها، وهو ما تحقق بصدور القانون 213/82 الصادر في 1982/03/033 الذي نص على مبدأ أساسي و هو إلغاء وصاية الدولة وحلت محلها رقابة مشروعية أعمال الجماعات المحلية بنظام الرقابة القضائية¹ الذي وحد نظام الرقابة الذي يمارس على البلدية والولاية وكذا على المؤسسات العمومية، وجعل من القضاء الإداري الوحيد على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون².

وبالنسبة إلى المشرع الجزائري أخذ بالنموذج التقليدي الفرنسي في الوصاية الإدارية فكانت هذه الأخيرة شديدة، فأصبحت أداة لهيمنة السلطة المركزية على المجالس الشعبية المحلية، حيث كان المشرع الجزائري دائما يبرر ذلك بضرورة ضمان وحدة النظام القانوني في الدولة والحفاظ على قدر معين من الانسجام بين السلطة المركزية والهيئات المحلية

¹ - Pascale Gonod, fabrice Melleray, Philippe Yolka, Traité de droit administratif, editions dalloz, paris, 2011 p 279.

² - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص85.

المنتخبة دون المساس باستقلال هذه الأخيرة¹.

وبناء عليه يستعمل كثيرون لفظ الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية في الرقابة على الجماعات الإقليمية عموما وعلى البلدية خصوصا، ذلك لأن الرقابة الإدارية هي مصطلح عام يشمل أيضا الرقابة الرئاسية، ثم إن مصطلح وصاية إدارية هو الأكثر دلالة على الرقابة المشددة المتبعة في الجزائر على الجماعات الإقليمية من طرف السلطة المركزية².

¹ -شهير كرميش، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الليسانس أكاديمي تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق، جامعة قاصي مرياح ورقلة، 2014 ص10.

² - مرجع نفسه ، ص 11.

الفصل الثاني:

آليات الرقابة الإدارية على المجالس

الشعبية المحلية

إن استقلال الهيئات المحلية هي أساس نظام اللامركزية الإدارية، ونقصد باستقلال الهيئات المحلية منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها، وبعد أساس اللامركزية الإدارية، هذا الاستقلال جزئي لأنه يتعلق بالوظيفة التنفيذية، بينما الوظائف التشريعية والقضائية في ظل اللامركزية الإقليمية مركزة في العاصمة.

فاستقلال الهيئة المحلية يكون بالنسبة للأشخاص الذين تكون لهم حرية المبادرة في العمل لكن يتحملون كامل المسؤولية عن أعمالهم، ويعتبر الاستقلال وسيلة فبواسطته يتحقق وجود الهيئة المحلية¹.

ورغم اتفاق الفقهاء على أهمية تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلالية، إلا أنه لم يتفقوا حول المعيار الرئيسي لتحقيق هذا الاستقلال والذي من خلاله يتم تمييز السلطات اللامركزية الإقليمية عن غيرها من السلطات كالفروع الإدارية المحلية التابعة للسلطة المركزية².

يتحقق الاستقلال الإداري بوجود نظام قانوني يتمثل في منحها الشخصية المعنوية لتتمكن من تسيير أمورها بنفسها فهي الأقدر والأكفأ - كأصل عام - على معرفة الأحسن لها، وعلى هذا الأساس تكون الشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة من خلال منح بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عنه من حقوق و التزامات وتحمل المسؤولية، ولهذا فإن الاعتراف بالشخصية المعنوية يشكل عنصرا أساسيا لتشكيل هذه الهيئات المحلية، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني الجزائري³، وكذا بالانتخاب الذي بواسطته يتم التعبير عن سيادة الشعب

¹ - فريدة مزياني، المرجع السابق، ص10.

² - أمينة بوسري، الجماعات الإقليمية بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل 2015، ص117.

³ - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص9.

وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي¹، كما أن اعتراف القانون لأعضاء منتخبين بالهيئة المحلية بسلطة اتخاذ القرارات في كل أو بعض الشؤون المحلية وتكون هذه الهيئة مسؤولة عن قراراتها².

بالرغم من اعتراف القانون للهيئات المحلية بالاستقلالية، إلا أن هذا لا ينفي فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية والذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية (قانون البلدية وقانون الولاية) وتتجسد هذه الرقابة في الرقابة على أعضاء المجالس المحلية، الرقابة على الهيئة والرقابة على الأعمال.

أما السلطة الرئاسية باعتبارها 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 لامركزية. فالسلطة الرئاسية تمنح للرؤساء الإداريين حق الرقابة الرئاسية على المرؤوسين داخل الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية، وهذه الرقابة تتجسد في الرقابة على أشخاص المرؤوسين من جهة، وعلى الأعمال الصادرة عنهم من جهة أخرى، لأن الرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول في نهاية المطاف عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته³ وفيما يلي سوف نتطرق إلى تبيان وسائل الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المحلية (المبحث الأول)، ووسائل الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية (المبحث الثاني).

¹ - حيزية أمير، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي

تخصص قانون إداري، ميدان الحقوق و العلوم السياسية، شعبة الحقوق ،جامعة قاصدي مرياح ، ورقة ، 2013 ، ص7.

² - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص15.

³ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص .

المبحث الأول: أساليب الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس الشعبية المحلية:

لقد بينا فيما سبق - في الفصل الأول - أن للرقابة الإدارية صورتين وهما الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية، وعلى هذا الأساس سنتكلم عن وسائل الرقابة الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية المحلية، وذلك بالتطرق إلى أساليب الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية (المطلب الأول)، ومظاهر الرقابة الرئاسية على الأشخاص (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : أساليب الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية:

تعد المجالس المحلية هيئات منبثقة من إرادة الشعب اعتمادا على أسلوب الانتخاب كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم، ولأهمية العضوية في المجالس، حدد المشرع في قانون البلدية والولاية الأحكام القانونية التي تؤطر الحياة النيابية وتضبط العلاقة بين المنتخبين

وجهة الوصاية¹ - الوالي و وزير الداخلية - وذلك في الجانب المتعلق بالرقابة الممارسة على الأعضاء بصفة منفردة (الفرع الأول)، أو بصفتهم كأعضاء مجتمعين (الفرع الثاني).

الفرع الأول : أساليب الرقابة الفردية:

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجالس الشعبية المحلية ضرورة الحفاظ على مصداقية المجلس الذي يمثلونه من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى آخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وآمالهم، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني

¹ - حيزية أمير، المرجع السابق، ص 7 .

المتعلق بالجماعات الإقليمية¹ - الولاية والبلدية- والتي تتخذ صورا متعددة وهي: الإقالة التوقيف والإقصاء من المجلس المنتخب.

أولا : إقالة المنتخب المحلي:

الإقالة هي بأن يتخلى المنتخب عن منصبه دون إشعار مسبق لكثرة الغيابات المتكررة عن دورات المجلس الشعبي سواء البلدي أو الولائي من إهمال أو لعدم الشعور بالمسؤولية وبذلك تكون الإقالة إرادية أو حكمية² وتسمى إقالة حكمية لأنها تحدث بقوة القانون، بحيث يعتبر المنتخب مستقيلا بحكم القانون إذا استوفى الشرط أو السبب المحدد في كل من قانون البلدية وقانون الولاية³.

فقد جاء في نص المادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10⁴ على ما يلي: « يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة ».

وتنص المادة 43 من قانون الولاية رقم 12-07⁵ على ما يلي: « يعلن في حالة التخلي عن العهدة ن كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي ».

¹ - عبد الرؤوف صالح، الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015 ص20.

² - إدريس بوتوتة و حسينة بوعمامة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري على استقلالية البلدية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، فرع قانون عام ، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص94.

³ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص109.

⁴ - قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37.

⁵ - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12.

من خلال استقراء المادتين 45 و43 من قانون البلدية وقانون الولاية يتبين لنا أن السبب في إقالة أعضاء المجالس المنتخبة يعود إلى تغييبهم لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة وذلك بدون أي عذر مقبول.

وتجدر الإشارة إلى أنه من خلال المادة 2/45 و3 نجد أن إقالة العضو البلدي يكون بموجب مداولة وخلال هذه المداولة يتم سماع المنتخب المراد إقالته وذلك من أجل الدفاع عن نفسه ولكن في حالة تخلفه عن الحضور يكون القرار الصادر عن المجلس الشعبي البلدي حضوريا كما يعلن المجلس ذلك، ويخطر الوالي بذلك وجوبا¹، والملاحظ هنا أن قانون البلدية أعطى ضمانات لأعضاء المجلس البلدي وذلك بالاستماع للمنتخب، كما أن هذه المادة - 45 - بينت الإجراءات اللازمة اتباعها عند إقالة أي عضو، لكن بالرجوع لقانون الولاية وفي المادة 43 نجد بأن أعضاء المجلس الولائي لا يحظى بنفس الإجراءات الممنوحة لأعضاء المجلس البلدي، بل اكتفى المشرع بطلب اثبات التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي وكذا إخطار الوالي بذلك وهذا حسب المادة 2/40، وبذلك لم يعطي المشرع أي ضمانات قانونية للعضو المراد إقالته من أجل الدفاع عن نفسه.

والملاحظ كذلك هو غياب حق الطعن أمام الجهات القضائية المختصة في قرار الإقالة وهو حق كرسه المشرع في القانون رقم 67-24 المتعلق بالبلدية² نظرا لكون الرقابة القضائية على قرارات الجهات الوصية جاءت كضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان تأكيده، حتى تكون سيادة القانون فوق كل اعتبار بهدف صيانة حقوق الأعضاء المنتخبين

¹ - تنص المادة 2/45 من قانون البلدية على « في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة

التبليغ، يعتبر قرارا حضوريا

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك ».

² - الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق ل 18 يناير 1967 يتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية عدد 06 .

وحرياتهم في مواجهة سلطات الوصاية¹، وهو أمر أكده المؤسس الدستوري الجزائري على هذا المبدأ وذلك من خلال ديباجة دستور 1996 المعدل سنة 2016 والتي جاء فيها: « إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات ، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة »².

إن حالة التغيب كسبب ملزم للإقالة ليست بحالة جديدة يتم معالجتها لأول مرة وإنما قد سبق أن أشارت إليها المشرع في المادة 90 من قانون البلدية 67-24 وفي المادة 37 من قانون الولاية 69-38³ واستثنائها في قانون البلدية والولاية لسنة 1990⁴، بحيث يكون عضو المجلس مستقبلا إذا وجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخابه أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا فتتم إقالة عضو المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي أما عضو المجلس الشعبي الولائي فيقال بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي ويقوم رئيس المجلس على الفور بإعلام الوالي بذلك وفي حالة تقصيره وبعد اعذاره من الوالي يعلن وزير

¹ - حيزية أمير، المرجع السابق، ص17.

² - قانون رقم 01-16، المرجع السابق، ص5.

³ - أمر رقم 69-38 مؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق ل 22 مايو سنة 1969 يتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 44.

⁴ - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15.

و القانون رقم 90-09 مؤرخ في 12 رمضان عام 1410 الموافق ل 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15.

- تنص المادة 2/45 من ق البلدية على « في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرارا حضوريا.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك »

الداخلية بعد ذلك بحكم القانون عن طريق الاستقالة بقرار، كما يجوز للعضو الاستقالة الإرادية¹.

ثانيا: توقيف المنتخب المحلي عن أداء مهامه:

يعتبر التوقيف أحد مظاهر الرقابة الوصائية على الأعضاء المنتخبين في المجالس المحلية، حيث أن التوقيف هو تجميد العضوية بصفة مؤقتة وذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون، وفق اجراءات بينها النصوص القانونية²، فبالرجوع إلى المادة 43 من قانون البلدية والتي تنص على ما يلي : « يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية ».

من خلال استقراء المادة أعلاه يتضح أن قرار تجميد عضوية المنتخب يعود إلى المتابعة الجزائية له والتي تحول دون أداء هذا الأخير لمهامه النيابية الملقاة على عاتقه، والمشرع في المادة 43 أعلاه بين الجرح والجنایات التي تستدعي توقيف العضوية في المجلس إلا أنه في حقيقة الأمر يصعب تكيفه جنحة أو جنائية على أنها مخلة بالشرف،

¹ - عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010، ص198.

أنظر كذلك المادة 40 من القانون رقم 90-09 والمادة 31 و 19 من قانون البلدية رقم 90-08.

² - مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2015، ص208.

ويقوم والي الولاية بإصدار قرار التوقيف دون تحديد مدة التوقيف التي تبقى إلى حين صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

والقانون 10-11 لم يشترط تسبب قرار التوقيف من الوالي وهذا خلافا للقانون رقم

08-90 والذي نص في المادة 32 منه على تعليل الوالي لقرار التوقيف وهذا بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وهذا يفتح المجال أمام تعسف الولاية لذا فعدم التعليل يعد تراجعا عن الاستقلالية التي يطمح لها ممثلي الشعب¹.

وبما أن توقيف العضو يتم بموجب قرار من الوالي فهل يعني ذلك أن إعادة إدماج العضو يستلزم إصدار قرار من الوالي؟ الإجابة يمكن استخلاصها من المادة 2/43 التي تنص على: « في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية » فكلمة " تلقائيا " و "فوريا " يفترض من خلالهما أن يستأنف العضو مهامه فوريا دون أن ينتظر إلى غاية صدور قرار إعادة الإدماج الذي قد يأخذ وقتا طويلا، وهذا فيه إهدار لحقوقه وخاصة أن المشرع لم يبين إذا كان هذا العضو سيتم تعويضه عن الفترة الموقف فيها.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فقد نصت المادة 45 من قانون الولاية على ما يأتي: «يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

يعلن التوقيف بموجب قرار معطل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

¹ - آيت أكلي أمال ونسيمة بن حمانه، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11 (تقدم أم تراجع ؟)، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون، التخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2012، ص24.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.»

من خلال استقراء نص المادة أعلاه تم استخلاص ثلاث ملاحظات رئيسية وهي:

1. في هذه المادة نجد نفس الأسباب المذكورة في المادة 43 من قانون البلدية باستثناء حالة التعرض للتدابير القضائية.

2. في نص المادة 45 من قانون الولاية نجد بأن المشرع استهل بكلمة « يمكن »

وهذه الكلمة تدل على أن أمر توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي ليس وجوباً وإنما جوازياً بالنسبة للمجلس، وهذا لا يتلاءم مع كل تلك الإجراءات المذكورة في المادة من أجل توقيف منتخب، وهذا خلافاً للمادة 43 من قانون البلدية التي جاءت بصيغة الأمر مخاطباً الوالي.

3. قانون الولاية أعطى ضمانات أكثر لأعضاء المجالس الشعبية الولائية خلافاً لقانون البلدية وتتمثل هذه الضمانات في إجراء مداولة للمجلس الولائي، كما أن إعلان التوقيف يكون بموجب قرار معطل من الوزير المكلف بالداخلية، وبذلك يكون قرار توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي مشروعاً وصحيحاً كما يلي:

أ - السبب: السبب القانوني لتوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جنحة أو جناية، ولكن على شرطين:

- أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.

- أن يترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة.

ب - الاختصاص: يعود قرار توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية .

ت - المحل: يتمثل محل التوقيف في الأثر أو النتيجة المباشرة والحالة لقرار التوقيف

وهو تعطيل عضوية المنتخب، أي عدم تمكينه من أداء مهامه كمنتخب لفترة محددة فمدة التوقيف مؤقتة، بحيث تبدأ من تاريخ صدور قرار وزير الداخلية وتنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة¹.

ث - من حيث الشكل والإجراءات: يجب في قرار التوقيف أن يكون معللا وذلك بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي، وكذا وجوب إجراء مداولة للمجلس الشعبي الولائي.

ج - من حيث الهدف: يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي أما إذا كان يهدف إلى انتقام أو تحقيق أغراض سياسية وحزبية فإنه يكون معيبا بعبء الانحراف بالسلطة، مما يجعله باطلا وغير مشروع².

ثالثا: إقصاء المنتخب المحلي عن مزاولته مهامه:

يقصد بالإقصاء إسقاط العضوية من المنتخب ويكون ذلك في حالة واحدة وهي الإدانة الجزائية النهائية من طرف القضاء³، هذا بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فلقد أضاف قانون الولاية حالة عدم القابلية للانتخاب أو حالة التنافي.

ولقد جاء في نص المادة 44 من قانون البلدية 11-10 ما يلي: « يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة (43) أعلاه.

¹ - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2014، ص116.

² - المرجع نفسه، ص117.

³ - عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، ط 1، الوسام العربي للنشر والتوزيع، عنابة، 2013،

يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار». فالأصل في إنهاء الحياة التمثيلية للعضو هي الطريقة التي أتى بها، ألا وهي الانتخاب، إلا أنه ما قد يطرأ من أحداث قد تزعزع مركز الأعضاء القانوني ويصبحون عرضة للمساءلة الجنائية بما ورد في المادة 43 من ذات القانون وتثبت إدانتهم بحكم أو قرار نهائي، على خلاف التوقيف الذي لا يعدوا أن يكون إلا إجراء احترازي تحفظي، ونذكر أن العضو المقصي يتم استخلافه بمن يليه في نفس القائمة في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا بقرار من الوالي¹، والهدف من الإقصاء هو الحفاظ على سمعة

ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي².

يثبت الإقصاء بقرار من الوالي، ولم توضحها المادة 44 السالفة الذكر صراحة، كما هو الشأن في المادة 33 من القانون 90-08، والتي أشارت إلى إعلان المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء، إلا أنه وبالعودة للمادة 40 من قانون البلدية الحالي، نستشف أن قرار الوالي يتم بناء على مداولة المجلس الشعبي البلدي يقر فيها زوال صفة المنتخب بالإقصاء³.

أما بالنسبة لقانون الولاية، فقد نصت المادة 44 على ما يلي: « يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت لأنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

¹ - أنظر المادة 41 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

² - إسماعيل فريجات، المرجع السابق، ص 159.

³ - تنص المادة 40 على ما يلي: « تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا»

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي، محل طعن أمام مجلس الدولة.»

أما المادة 46 فنصت على: « يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.»

من خلال استقراء المادتين 44 و 46 أعلاه يتبين لنا أن إقصاء المنتخب المحلي من مزاوله مهامه يكون في حالتين وهما:

الحالة الأولى: الإقصاء بسبب حالة التنافي أو عم القابلية للانتخاب:

يتضح من المادة 44 السالفة الذكر أن سبب إبعاد العضو عن المجلس يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب وهاته الشروط محددة في المادة 83 من قانون الانتخابات¹، أو أنه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح وهي كذلك محددة في الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب

والوظائف²، فإن ثبت ذلك العضو مقضى بحكم القانون، ويثبت وزير الداخلية ذلك بموجب قرار وينبغي الإشارة أن قانون 1990 أطلق على هذه الحالة بالإقالة الحكيمة ونظمت أحكامها

¹ - قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يتعلق بنظام

الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50.

² - راجع المادة الأولى من الأمر رقم 07-01 مؤرخ في 11 صفر عام 1428 الموافق أول مارس سنة 2007 يتعلق

بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، جريدة رسمية عدد 16.

بموجب المادة 40 منه.

ولقد وفر قانون الولاية ضمانات أساسية للعضو المقصي بسبب عدم القابلية للانتخاب أو حالة تنافي بأن يطعن أمام مجلس الدولة، وهنا تبرز معالم دولة القانون التي تقتضي الاحتكام للقضاء بصدد كل قرار، إذ قد يثير المدعي أو المقصي من المجلس للأسباب المذكورة جوانب غير مشروعة في قرار الإقصاء ومن حقه اللجوء للقضاء، ولم يشر قانون 1990 لمثل هذه الضمانة¹

الحالة الثانية : الإقصاء بسبب الإدانة الجزائية:

من خلال المادة 46 المذكورة أعلاه نجد الحالة الثانية والتي بموجبها يتم إقصاء العضو المنتخب بقوة القانون وهذه الحالة هي الإدانة الجزائية، وهذه الإدانة تكون نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الإيقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف.

وعن أسباب حصر المشرع في المادة 46 حالة واحدة هي تعرض العضو لإدانة جزائية أي أن الأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في الإيقاف، بل هناك إدانة من المحكمة المختصة، وإذا أدين العضو بصفة نهائية وخضع لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة العقابية فلا يتصور تمتعه بالعضوية، ووجب أن تسقط عنه ويحيل محله المترشح الوارد في نفس القائمة والذي يليه في الرتبة مباشرة².

وحسنا فعل المشرع حينما جعل الإقصاء يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي واستبعد القرار الإداري المنفرد بما قد يثيره من شبهة التعسف، ثم أن المشرع استبعد

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص326.

² - راجع المادة 41 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

في النص حكم الدرجة الأولى ولو كان يدين العضو المنتخب إذ يجب انتظار القرار النهائي، بما يوفر للمعني استخدام التقاضي على درجتين¹.

الفرع الثاني : الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية:

خول القانون لسلطة الوصاية أن يقدم بحل هيئة من الهيئات الإدارية المحلية (المجلس المنتخب) وهو من أخطر مظاهر الرقابة الوصائية الإدارية لسياسة مبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي الشيء الذي يتطلب إحاطة هذا الإجراء بجملة من القيود والضمانات حفاظا على النظام اللامركزي².

أولا / أسباب حل المجالس المنتخبة:

الحل إجراء خطير يعكس خطورة السبب الداعي له، ورجوعا للمادة 46 من قانون البلدية والمادة 48 من قانون الولاية نجدهما قد حددتا حالات الحل على سبيل الحصر وهي:

1. خرق أحكام الدستور:

وهذا وضع جد عادي فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت وعدم التحرك في حال خرق المجلس الشعبي للتشريع الأساسي، بما يتمتع به من رفعة وحجية ودرجة إلزام فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل، لأن النص الدستوري واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وواجب الاحترام من جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية.

2. إلغاء إنتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي:

وهذا وضع طبيعي، فالإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار إلغاء

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 328.

² - حسين طاهري، المرجع السابق، ص 47.

الانتخابات، وما بني على باطل يقع باطل إذ وجب التصريح بحل المجلس البلدي أو الولائي جراء إلغاء الانتخابات¹.

3. الإبقاء على المجلس بسبب مصدرا لإختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين و سكينته:

هذه الحالة تم النص عليها لأول مرة في الأمر رقم 03-05، المتعلق بالبلدية المتمم لقانون البلدية رقم 90-08²، وذلك نظرا لما عرفته بعض المناطق من الوطن من صراعات بين المنتخبين والمعينين مما أسفر على المساس بمصداقية الإدارة المحلية وبمصالح المواطنين³ و من هته الأزمات أزمة منطقة القبائل وبالتالي مادام المجلس أصبح يشكل مصدر خطر وضرر لسكان البلدية أو الولاية إذن فالأفضل هو حل المجلس.

كما نلاحظ أن المشرع جاء بعبارة واسعة وفضفاضة وغير واضحة، عندما ذكر عبارة مصدرا لاختلالات خطيرة، حيث أنه من الممكن أن تستعملها الجهة الوصية لصالحها على حساب المجالس الشعبية المحلية، وهذا ما يؤدي بالمساس باستقلاليتها كهيئات منتخبة من طرف الشعب وبالتالي المساس بمبدأ الديمقراطية واختيار الشعب لممثليه⁴.

4. عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.

ففي هذه الحالة، من غير الممكن استمرار العمل بمجلس فقد تقريبا نصف أعضائه، وفقد الأداة القانونية التي بموجبها يحسم في القضايا المعروضة عليه فنلاحظ أن المشرع في قانون البلدية وقانون الولاية قد تشدد في حل المجالس الشعبية البلدية والولائية⁵.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص 194 و 295.

² - المادة 34 من الأمر رقم 03-05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 50، المؤرخة في 19 جويلية 2005، المتمم للقانون رقم 90-80، المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 340 .

⁴ - مريم حمدي، المرجع السابق، ص 226.

⁵ - المرجع نفسه، ص 227 .

5. في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية:

إن الاختلاف بين أعضاء المجلس أمر طبيعي فلا يتصور أن تتحد رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة والجسامة بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلا مصلحة من مصالحها تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لأن القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما سينعكس سلبا على الجمهور، لذا أفردت المادة 46 من ق البلدية هذه الحالة ضمن حالات الحل وتمت الإشارة إلى هذه الحالة في المادة 34 من الق رقم 90-108.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة لم يدرجها المشرع في قانون الولاية مع الحالات الأخرى.

6. في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها:

وهي من أسباب موضوعية لرفع عدد البلديات أو الإنقاص منها لظروف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

7. في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

وهي حالة جديدة إلا أنها جاءت بصيغة الإطلاق مما يوسع من السلطة التقديرية للسلطات المخولة لها صلاحية الحل².

8. في حالة إستقالة جماعية لجميع أعضاء المجلس:

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 296.

² - عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص 44 .

ثانيا / الجهة المختصة بالحل:

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون البلدية 10-11 على أنها: « يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية ».

من خلال هذه المادة نجد أن المشرع قد تدارك النقص الذي وقع فيه في نص المادة 35 من القانون رقم 08-90 والذي نص على: « لا يمكن حل المجلس الشعبي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية » وذلك من خلال إزالته للإبهام الذي كانت تعتريه هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم، و حدده بالرئاسي وليس بالتنفيذي كما كان معمولا به في ظل القانون السابق¹.

وطبقا لقانون الولاية يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وهذا ما نصت عليه المادة 47 من قانون الولاية، وكانت المادة 45 من قانون الولاية لسنة 1990 تشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء وهو ما لم يشر إليه النص الجديد².

ثالثا / أحكام حل المجالس المحلية:

في حالة حل المجالس المحلية يعين الوالي في العشر (10) أيام التي تلي حل المجلس متصرفا و مساعدين من طرف الوالي لتسيير شؤون البلدية أما على مستوى الولاية بناء على اقتراح من الوالي يعين وزير الداخلية مندوبية ولائية تمارس الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات، وتنتهي مهمة كل من المتصرف والمندوبية الولاية حالما يتم تنصيب مجلس جديد أين حددت المادة 49 من قانون البلدية مدة ستة (06) أشهر لإجراء انتخابات جديدة والمادة 50 من قانون الولاية حددت أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر.

1 - أمينة بوسري، المرجع السابق، ص 221.

2 - أمينة بوسري، المرجع نفسه، ص 222 .

كما استثنى المشرع تجديد المجلس الشعبي سواء البلدي أو الولائي خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية وهذا يعني أن مهام المتصرف والمندوبية تستمر إلى غاية إجراء الانتخابات العامة¹.

ويترتب على حل المجالس المحلية سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص

الذي كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية والولاية².

المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية على أعضاء المجالس المحلية:

يقصد بسلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه ممارسة الرئيس الإداري سلطات على مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية وليس في حياتهم الخاصة³، وذلك بإتباع التدرج الإداري داخل هرم النظام الإداري انطلاقا من حقيقة أن وظائف الرؤساء الإداريين داخل التنظيم تتمثل في القيام بالوظائف الإدارية اللازمة لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية فقد منحهم القانون هذه الصلاحيات موازنة للمسؤوليات الواقعة على عاتقهم فلا مسؤولية دون سلطة⁴، وتتجلى سلطة الرئيس على المرؤوس في سلطة التعيين (الفرع الأول)، سلطة الرئيس في تحديد وضعية المرؤوس (الفرع الثاني)، وسلطة التأديب وإنهاء الخدمة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة التعيين:

من جملة ما يتمتع به الرئيس الإداري في أي درجة من درجات الهرم الإداري اتجاه شخص مرؤوسيه سلطة التعيين، هذا الأخير الذي يعتبر إجراء إداري تتخذه جهة مختصة

¹ - حيزية أمير، المرجع السابق، ص 15 و 16.

² - راجع كذلك المواد: 47، 49، 50 من قانون الولاية 07-12. والمواد من 47 إلى 51 من قانون البلدية 10-11.

³ - لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماسنر أكاديمي، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، شعبة الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 62.

⁴ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 148.

⁴ - سهام رابحي، المرجع السابق، ص 27.

يتم بمقتضاه إسناد وظيفة عامة من وظائف الدولة إلى شخص معين¹، وعرف التعيين كذلك بأنه إجراء أساسي لإضفاء طابع الاستقرار والاستمرار على المنصب الإداري، كعناصر ضرورية لإثبات الانتماء للوظيفة العمومية واكتساب الصفة، كما ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمبدأ استمرارية المرفق العام².

وأكد المشرع الجزائري في المادة 9 من الأمر رقم 06-03³ بأن كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية. مصطلح التعيين في الوظيفة العمومية هو قرار صادر من السلطة المختصة قانوناً وفق إجراءات نص عليها القانون أو التنظيم المعمول به بتعيين من وقع عليه الاختيار وذلك بعد توافره على جملة من الشروط والصفات التي حددها المشرع استناداً إلى قانون الوظيفة العمومية قصد تولي وظيفة معينة⁴.

وبالرجوع للمجالس المحلية نجد بأنها أجهزة منتخبة وتمثل الإدارة الرئيسية بالبلدية والولاية، وينتخب المجلس وفقاً للمادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات لمدة 5 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة، ومن خلال هذه المادة يتبين لنا بأنه لا توجد سلطة التعيين على أعضاء المجالس المحلية، كمظهر من مظاهر السلطة الرئاسية وهذا يرجع إلى لأنهم منتخبين وهذا ما يميزهم، ولكن بالرجوع إلى المواد من 64

¹ - حادة أجبلي وصوريا آيت عيسى، النظام القانوني للتعيين في الوظيفة العمومية وفقاً للتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيل، 2016، ص33.

² - حسونة بلقاسم، الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014، ص30.

³ - الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46.

⁴ - حادة أجبلي وصوريا آيت عيسى، المرجع السابق، ص34.

إلى 68 من قانون البلدية نجد بأنها تتكلم عن تنصيب المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي.

فبالنسبة لتنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي فيجب أن يكون من بين المنتخبين وذلك وفقا للقواعد المذكورة في القانون العضوي رقم 16-10¹ ، حيث يتم إعداد محضر التنصيب ويرسل إلى الوالي ، ويتم التنصيب في حفل رسمي بحضور منتخبي المجلس الشعبي البلدي أثناء جلسة علنية يرأسها الوالي أو ممثله خلال الخمسة عشر (15) يوما على الأكثر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات² كما يتم إعلان ذلك للعموم عن طريق الإعلان بمقر البلدية وملحقاتها.

إذن من خلال إجراءات تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي، يتبين بأن الوالي يمارس سلطة التعيين على رئيس المجلس الشعبي البلدي، ولكن دوره لا يظهر بوضوح فيما يتعلق بعملية التعيين وإنما جاءت بطريقة غير مباشرة، وذلك بالعمل والحث وإيعاز أعضاء القائمة الفائزة لتعيين شخص بحد ذاته منهم أو بفرضه³.

هذا بالنسبة لسلطة الوالي أما رئيس المجلس الشعبي البلدي فله سلطة تعيين مستخدمي البلدية ويشرف على تسييرهم، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم وهذا ما يستشف من المادة 125 من قانون البلدية⁴.

كما تظهر لنا كذلك سلطة التعيين في المادة 134 من قانون البلدية حيث يتم تعيين مندوب البلدية بموجب مداولة وذلك بناء على اقتراح من رئيس المجلس وكذا تعيين المتصرف الذي

¹ - راجع المواد من 65 إلى 79 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات .

² -أنظر المادة 67 من القانون 10-11.

³ - سمية بلهوارى، علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة الجزائر 1، 2016، ص52.

⁴ - تنص المادة 125 من قانون البلدية 10-11 على «للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي

يساعده من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي باقتراح من الأمين العام للبلدية، وبما أن المندوب يتم تعيينه من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي فجلي بأنه سوف يتصرف تحت مسؤوليته وباسمه¹، كما أن المجلس الشعبي البلدي يقوم بتعيين منتخبان كعضوين في لجنة البلدية للمناقصة ولكن قانون البلدية لم يبين طريقة تعيينهما².

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فيتم تنصيب رئيسه في مهامه بمقر الولاية بحضور الوالي و أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء البرلمان ورؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال جلسة علنية³.

وذلك بعد ان يتم انتخابه من طرف المجلس الشعبي الولائي وحسب الاجراءات والكيفيات المحددة في المواد 58،59 و 60 من قانون الولاية 12-07.

الملاحظ في المادة 61 من قانون الولاية أن المشرع لم يبين من يقوم بتنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي في مهامه أو من يرأس هذه الحفلة كما فعل في قانون البلدية في تنصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي وإنما اكتفى فقط بتبيان الأعضاء الحاضرين لمناصب التنصيب، بالنظر للأعضاء نجد بأن المشرع أعطى لرئيس المجلس الشعبي البلدي منصب هام وجب إعطائه قدرا من الخصوصية والأهمية، وكذلك من خلال قانون البلدية والولاية تظهر بأن سلطة التعيين كمظهر من مظاهر السلطة الرئاسية ليست بنفس الإجراءات والكيفيات المحددة في قانون الوظيف العمومي وتختلف عنه والراجع في ذلك يعود إلى أن أساس تشكيل المجالس المحلية هو الانتخاب.

الفرع الثاني: سلطات الرئيس في تحديد وضعية المرؤوس:

¹ - أنظر المادة 135 من قانون البلدية 11-10، وكذا راجع المادة 138 من القانون نفسه بالنسبة للملحقات.

² - المادة 2/191 من القانون نفسه.

³ - المادة 61 من قانون الولاية 12-07.

تتمثل سلطات الرئيس في تحديد وضعية المرؤوس في الندب والنقل وسنتناولهما فيما

يلي:

أولاً: الانتداب:

وهي الحالة التي ينتقل فيها العامل من مؤسسته الأصلية إلى العمل في مؤسسة أو هيئة، أو منظمة أخرى بصفة دائمة ولمدة زمنية محددة، تفرض عليه ترك مكان عمله الذي وظف من أجله للقيام بمهمة أخرى، أو أداء واجب قانوني أو انتخابي معين¹.

ولقد عرفته المادة 133 من الأمر رقم 03-06 بأنه: «الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و / أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية وفي الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها».

وهناك نوعان من الانتداب، انتداب بقوة القانون وانتداب إيراد أي بطلب من الموظف المعني بالنسبة للانتداب بقوة القانون ويلجأ إليه وفقاً لأحكام المادة 134 من الأمر رقم 03-06 لتمكين الموظف من ممارسة:

- وظيفة عضو في الحكومة.
- عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية.
- وظيفة عليا للدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية غير تل التي ينتمي إليها.
- عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به.
- متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة.

¹ - سليمان أحمية، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري (علاقة العمل الفردية)، الطبعة السادسة، الجزء

الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2012، الجزائر، ص 89.

- تمثيل الدولة في المؤسسات أو هيئات دولية .

متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها.

أما الانتداب الإرادي فهو يتم بناء على طلب من الموظف وذلك لتمكينه من ممارسة¹:

- نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/ أو في رتبة غير رتبته الأصلية.
- وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه.

- مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية.

من خلال تعريفنا للانتداب وتعرضنا لأنواعه، يتبين لنا بأن أعضاء المجالس الشعبية المحلية والذين كانوا من قبل موظفين ويحكمهم قانون الوظيفة العمومية، هم في حالة انتداب وذلك لأنهم وضعوا في خارج سلكهم الأصلي أو إدارتهم الأصلية، وقانون الوظيفة العمومية ترك لهم كل الامتيازات والحقوق التي كانوا يتمتعون بها وتبقى سارية إلى غاية عودتهم إلى سلكهم الأصلي. وتجدر الإشارة إلى أن حالة انتداب ليست بطلب منهم وإنما هي بقوة القانون وذلك حسب المادة 2/134.

ولقد أكد كل من قانون البلدية والولاية على حالة الانتداب وذلك عندما جزم بأنه على رئيس المجلس أن يتفرغ بصفة دائمة لممارسة عهده الانتخابية²، وكذا المادة 69 من قانون الولاية 07-12 أكدت على: « يتفرغ رئيس المجلس الشعبي الولائي و نواب الرئيس

ورؤساء اللجان الدائمة بصفة تامة لعهدتهم الانتخابية.

يتم انتداب المنتخبين المذكورين أعلاه، بصفة دائمة من أجل أداء مهامهم «

¹ - أنظر المادة 1/72 من قانون البلدية 10-11، والمادة 63 من قانون الولاية 07-12.

² - أنظر المادة 1/72 من قانون البلدية 10-11، والمادة 63 من قانون الولاية 07-12.

وبالرجوع لقانون الوظيفة العمومية نجد بأنه حدد إجراءات الانتداب ومدته، بحيث يتم تجسيد الانتداب بنوعيه - بقوة القانون والارادي - بقرار إداري فردي صادر عن السلطة أو السلطات المؤهلة، لمدة دنيا قدرها ستة (6) أشهر ومدة قصوى قدرها خمس (5) سنوات¹، نلاحظ أن المدة القصوى للانتداب هي خمس سنوات وهي نفس مدة العضوية في المجالس المحلية

ولكن إن ترشح العضو لعهدة انتخابية ثانية، هل يكون هنا في حالة انتداب أيضا؟ بالرغم من أن المادة 136 حددت المدة القصوى بخمس سنوات، لكن المشرع في قانون الوظيفة العمومية جاء باستثناءات بخصوص المدة هذه الاستثناءات جاءت في المادة 2/136 بحيث نصت على: « غير أن فترة الانتداب للحالات المنصوص عليها في المادة 134 أعلاه تساوي مدد شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب لأجلها». وبذلك فالأعضاء يكونون في حالة انتداب إلى غاية انتهاء عهدتهم، كما أن الموظفين المنتدبين في المجالس المحلية يخضعون للقواعد التي تحكم المجالس المحلية ولأنظمتهم الداخلية، ونفس الشيء بالنسبة لرواتبهم وهذا ما أكدته المادة 137 من قانون الوظيفة العمومية.

أما بالنسبة لحالة انتهاء الانتداب، فمن الناحية المبدئية يعتبر الانتداب كوضعية من الوضعيات القانونية للموظف قابلا للإلغاء، أما من الناحية العملية فإن الإدارة الأصلية المستخدمة للموظف المنتدب ملزمة بقوة القانون بإعادة إدماجه في سلكه الأصلي عند انقضاء مدة انتدابه ولو كان زائدا عن العدد².

¹ - أنظر المادة 136 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 287 .

ثانيا / النقل:

يقصد بالنقل هو نقل الموظف من عمله إلى عمل آخر، بغض النظر عن أسباب هذا النقل أو الطرف المستفيد منه، ويمكن القول كذلك بأنه إجراء إداري تقوم به السلطة المختصة عن طريق قرار إداري بهدف نقل الموظف العام من وظيفته إلى وظيفة أخرى داخل أو خارج الإدارة التي يتبعها، يوازي أو يختلف عن منصبه، إما بطلب من المعني أو انفراديا¹.

أما المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا تشريعيا للنقل بل اقتصر على تناول أحكامه في المواد من 156 إلى 159 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية.

ومن خلال تعريف النقل نجد بأن هنا تقارب بين مفهوم النقل والانتداب وذلك من حيث انتقال الموظف العام من وظيفة إلى أخرى، ومن حيث السلطة صاحبة الصلاحية في اتخاذ قراري النقل او الانتداب، اذ هي نفس السلطة اي السلطة صاحبة الصلاحية في التعيين إلا أن الفرق الاساسي بينهما يكمن في كون النقل ليس اجراء استثنائيا بل هو اجراء عادي خلافا للانتداب، كذلك فالنقل دائم بينما الانتداب اجراء مؤقت ينتهي بانتهاء المادة المقررة له والتي لا تتجاوز الخمسة سنوات².

وللنقل أنواع متعددة وهي تختلف باختلاف الزاوية التي ينظر من خلالها ويمكن تقسيمها إلى:

¹ - عبد الغفور خديري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي التبسي، تبسة الجزائر، 2016، ص10.

² - المرجع نفسه، ص13.

1/ أنواع نقل الموظف من حيث طبيعته:

حيث يمكن تقسيم النقل من هذا المنظور الى:

أ/ **النقل النوعي:** ويعني نقل الموظف من الوظيفة التي ينقلها إلى الوظيفة الأخرى كنقل الموظف العام من وظيفة تخصصه إلى وظيفة إدارية في نفس الدرجة.

ب/ **النقل المكاني:** وهو نقل الموظف من الوضعية التي يشغلها إلى وظيفة أخرى مماثلة لها في مكان آخر، سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف أو خارجها¹.

1/ أنواع النقل بالنظر إلى رغبة الموظف:

وينقسم إلى نقل إرادي ونقل إجباري:

أ/ **نقل إرادي:** ولقد نصت عليه المادة 157 من قانون الوظيفة العمومية 06-03 على أنه:

« يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة ».

من خلال هذه المادة يتضح أن عملية النقل قد يطلبها المرؤوس بحد ذاته، وفي هذه الحالة يبقى للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب النقل من عدم قبوله في إطار ضرورة المصلحة، ومن ثم فإن حرية التقدير بالنسبة إليها وإن كانت واسعة فلها حد تقف عنده يتمثل في عدم استعمالها لغرض غير المصلحة العامة والمحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

ب/ **النقل الإجباري:** وقد نصت عليه المادة 158 بقولها: « يمكن نقل الموظف إجباريا

عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك ... » وهنا أيضا للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية، هذا النوع من النقل يعمل نفس آثار العقوبة التأديبية المتمثلة في النقل الإجباري والذي هو عقوبة من الدرجة الثالثة، ولا يمكن تقريره دون احترام الضمانات التأديبية وإلا فإنها ستكون عرضة للإلغاء، والنقل التلقائي حتى وإن لم يكن عقوبة تأديبية وإنما لضرورات المصلحة العامة فإن

¹ - المرجع نفسه، ص 13 وما بعدها.

السلطة الرئاسية حرة في كل الأحوال، بحيث يمكنها القيام بسلطتها في النقل التلقائي سواء بهدف تغطية منصب شاغر، أو في ابعادها للمرؤوس الذي يكون وجوده في الخدمة مضرا بسير عمله بشكل عادي إلا أن حريتها في ذلك غير مطلقة وذلك بفضل الضمانات الثابتة في الأنظمة القانونية بصفة عامة، بالإضافة إلى الرقابة القضائية¹.

بالنسبة للضمانات فإن المادة 158 من الأمر رقم 06-03 تنص على: « يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويأخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل » وبذلك لا يمكن تقرير نقل المرؤوسين إلا بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهو إجراء إلزامي، هذه الأخيرة التي عليها إبداء الرأي سواء قبل النقل أو بعده على أن تلتزم السلطة الرئاسية به وإلا كان قرارها بالنقل معيبا من حيث الشكل.

كما نصت المادة 159 من القانون السابق الذكر على ضرورة استفادة المرؤوس المنقول إجباريا بضرورة المصلحة من استيراد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب طبقا للتنظيم المعمول به. وهذه تعتبر ضمانا فعالة بالرغم من ذلك إلا أن هذه الضمانات غير كافية للمرؤوس وليس أمامه سوى القضاء.

إن حركات نقل المرؤوسين قد تكون ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي، وتعد لذلك جداول دورية لحركات التنقل التي تضبط بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء والتي ينبغي أن يراعى فيها مصلحة الخدمة من جهة، ورغبات المعنيين من جهة أخرى وقيمتهم المهنية وأقدميتهم ووضعتهم وهكذا فقط ينقل المرؤوسون المسجلون في جداول حركة التنقل بقرار من السلطة التي لها صلاحية التعيين وهي السلطة الرئاسية متى استدعت ضرورة المصلحة ذلك².

¹ - ناصر بدرية، المرجع السابق، ص 88 .

² - بدرية ناصر، المرجع نفسه، ص 89.

وبالرجوع لقانون الجماعات الحلية نجد أن المشرع لم يشر بصفة صريحة إلى حالة النقل وإنما يمكن استخلاص ذلك من خلال سلطة التعيين فهي نفسها التي تتخذ صلاحية اتخاذ قرار النقل، مثلاً كاتخاذ رئيس المجلس الشعبي البلدي لقرار نقل مساعد المندوب إلى وظيفة أخرى أو إلى مكان آخر حسب الحال.

الفرع الثالث: سلطة التأديب و إنهاء الخدمة:

إضافة إلى سلطة التعيين والنقل يمارس الرئيس الإداري على الشخص المرؤوس سلطة التأديب وكذا سلطة إنهاء الخدمة.

أولاً / سلطة التأديب:

السلطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن جرائم تأديبية، ويحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية فلا أحد يملك توقيع تلك العقوبات ، إلا الجهة التي عينها المشرع، ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أياً من اختصاصاتها، أو أن يحل محلها أي شخص آخر إلا في الحدود التي رسمها القانون¹.

كما يمكن تعريفها كذلك بأنها تلك السلطة التي يحددها ويعينها المشرع للقيام بمهمة تأديب الموظفين، سواء في الإدارات والمصالح الحكومية أو في وحدات القطاع العام، بحيث تصبح هذه السلطة هي المختصة وحدها دون غيرها بمباشرة تلك المهمة وبالتالي لا تختص أية سلطة أخرى أي كان السبب بأمر تأديب الموظفين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك².

¹ - نواف العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة -، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2007 ص 37 .

² - سارة خليلي وفاطمة الزهرة بن عمر، الضمانات المقررة للموظف العام أثناء المتابعة التأديبية في الجزائر، مذكر مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016، ص 09.

أما المشرع الجزائري الجزائري فلم يقيم بتعريف سلطة التأديب وإنما اكتفى فقط بتعداد الأفعال التي تعتبر أخطاء تأديبية ولقد تناول هذه الأخطاء على سبيل المثال لا الحصر وذلك نظرا لصعوبة حصرها فقد نص في المادة 160 من قانون الوظيفة العمومية على: « يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية ».

إلى جانب كل الأخطاء التي قد يرتكبها الموظف أثناء تأديته للوظيفة أو بمناسبة تواجده عقوبات تأديبية موازية لها، والتي تقوم السلطة المختصة بتوقيعها على الموظف المرتكب للخطأ¹، مع وجوب احترام القوانين والتنظيمات، وقد نص المشرع الجزائري على العقوبات التأديبية، وذكرها على سبيل الحصر في أربع أنواع فقط، وقام بتصنيفها حسب جسامة الأخطاء المرتكبة، وبحسب المادة 163 من قانون الوظيفة العمومية فهي كالتالي :

1/ الدرجة الأولى:

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.

2/ الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل.

3/ الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.

¹ - أنظر المادة 162 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية .

- التنزيل من درجة إلى درجتين.

- النقل الإجباري.

4/ الدرجة الرابعة:

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.

وبذلك لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر تشريعياً، أي يجب أن يكون الجزاء الموقع على الموظف المذنب من الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر ومن ثم يتعين على السلطة التأديبية الالتزام بالحدود التي قررها المشرع للجزاء من حيث نوعه ومقداره ومدته¹ كما لا يجوز للسلطة التأديبية استبدال العقوبة التي نص عليها المشرع بأخرى أخف شدة، حتى ولو تم برضاء الموظف، لأن مركز هذا الموظف مستمد من القوانين، ومن ثم لا يجوز الاتفاق على خلاف ما ورد بها، فضلاً عما قد يكون في استبدال العقوبة الأخف بأخرى أشد أو العكس وطأة من ابتداع الجزاء لم يورده المشرع، مما يوصم القرار التأديبي بالبطلان².

والى جانب ذلك يمكن أن يلجأ الموظفون إلى لجنة الطعن إذا كان محل العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة خلال شهر من تاريخ تبليغ القرار وتصدر اللجان قرارها كتابة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ رفع الطعن إليها والذي يوقف تنفيذ العقوبة عليه، وتجدر الإشارة إلى أن أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء يكون إلزامياً³، كذلك توجد ضمانات

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، توزيع منشأة المعارف، مصر، 2008، ص15.

² - المرجع نفسه، ص 16 وما بعدها.

³ - المادة 163 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية .

أخرى قررها المشرع للموظف في حال توقيع عقوبة عليه وذلك لضمان عدم تعسف الإدارة في حقه و من هذه الضمانات نذكر منها¹:

- تقديم توضيحات كتابية للسلطة المختصة.
- تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه وحقه في الإطلاع على ملفه التأديبي بالكامل.
- تمثيل مدافع في المجلس التأديبي في حال غيابه.
- تقديم الملاحظات والاستعانة بالشهود.
- استرجاع الموظف لكامل حقوقه في حال تبرئته.

وبالرجوع للمجالس الشعبية المحلية نجد بأن المشرع في قانون البلدية والولاية لم يتطرق إلى النظام التأديبي لأعضاء المجالس المحلية، سوى بتبينه إلى أنه يجب أن تجرى دراسة المسائل المتعلقة بالحالات التأديبية لأعضاء المجلس في جلسات مغلقة، ولا يمكن لأي شخص غير عضو في المجلس أن يتواجد في قاعة المداولات أو في الفضاءات المحيطة بها أثناء انعقاد الجلسة، باستثناء الموظفين البلديين المنصوص عليه قانوناً أو الذين تم استدعؤهم قانوناً من رئيس المجلس كما ألزم المشرع على احترام سرية المناقشات والقرارات المتخذة في ذلك²، وهذا ما أكدته المادة 26 من قانون الولاية على أنه: « ويمكن أن يقرر المجلس الشعبي الولائي التداول في جلسة مغلقة في ...

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين» وأقرت نفس المادة من قانون البلدية ذلك بـ

« غير أن المجلس الشعبي البلدي يداول في جلسة مغلقة من أجل

- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين »

¹ - رجع المواد من 165 إلى 176 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية .
² - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، جريدة رسمية عدد 15.

الملاحظ في المادة 26 من قانون الولاية أن المشرع جعل دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين في جلسة مغلقة أمرا اختياريا للمجلس الشعبي الولائي ويظهر ذلك من خلال عبارة «...يمكن..» وهذا يتنافى مع ما جاء به في المادة 170 من قانون الوظيفة العمومية كذلك إن تم تقرير دراسة الحالة التأديبية في جلسة علنية فهذا ينقص من شأن المنتخب وكذا يعتبر إفشاء للسرية.

ثانيا / سلطة إنهاء الخدمة:

إن رئاسة المجلس الشعبي البلدي أو الولائي يتطلب قيام الشخص المنوط به التفرغ بصفة دائمة لممارسة مهامه والمشرع ألزم كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والولائي بهذا، كما أنه وضع أحكام الاستخلاف في الحالات الموجبة له كالوفاة والاستقالة والتخلي عن المنصب أو حصول مانع قانوني ويستخلف رئيس المجلس في حالة حصول مانع مؤقت له في أداء وظائفه¹.

الاستقالة :

تتمثل الاستقالة في التعبير الصريح من المنتخب كتابة عن رغبته في الاستقالة.

فبالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم بتقديم استقالته وذلك عن طريق دعوة المجلس للاجتماع وتثبت هذه الاستقالة عن طريق مداولة، وتصبح هذه الاستقالة سارية المفعول من تاريخ استلامها من الوالي²، وخلافا لنص المادة 44 من قانون البلدية لسنة 1990 التي هي مدة شهر لسريان الاستقالة وهي مدة طويلة، قد تكون سببا لتقليل من نشاطه بعد تقديم الاستقالة مما يعود بالسوء على المواطن والبلدية، لذا جاء نص المادة 73 ملزما لأن تكون

¹ - سمية بالهوارى، المرجع السابق، ص 53.

² - أظر المادة 73 من قانون البلدية 10-11.

الاستقالة نافذة من تاريخ استلامها من قبل الوالي تفاديا لأي إشكال قد يطرح في هذا المجال¹.

أما رئيس المجلس الشعبي الولائي فيقوم بإعلان استقالته أمام المجلس مجتمعاً مع تبليغ الوالي بذلك، وتكون الاستقالة نافذة من تاريخ تقديمها أمام المجلس، أما بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي فعند تقديم طلب الاستقالة يجب عليه إرساله إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي ويكون ذلك بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، ويتم إقرار هذه الاستقالة بموجب مداولة مع إبلاغ الوالي بذلك، ونفس الشيء بالنسبة لعضو المجلس الشعبي البلدي لكن دون إبلاغ الوالي بل يتم إقرار ذلك في أول دورة للمداولة².

¹ - سمية بالهوارى، المرجع السابق، ص 53.

² - أنظر المادة 41 من قانون الولاية 07-12، والمادة 42 من قانون 10-11.

المبحث الثاني: أساليب الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية:

اعتمدت الجزائر سياسة اللامركزية لترقية الجماعات المحلية وإعطاء دفع للتنمية وتقريب الإدارة أكثر فأكثر من المواطن، وأصبحت اللامركزية وسيلة فعالة لتحقيق البرنامج التنموي وسياسة تستطيع من خلالها الجماعات المحلية مباشرة صلاحياتها المخولة لها، قصد حل مشاكلها المحلية¹ وهي تحتل المركز القاعدي وتعتبر الخلية الأساس وحجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة².

فالإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم المحلي يكون الهدف منها هو إدارة مرفق محلي ذو نفع عام وتزداد أهميتها كلما اقتربت من المواطن³، وهو ما يظهر جليا من خلال مختلف النصوص القانونية المنظمة لها⁴.

وحتى تتمكن المجالس المحلية من ممارسة صلاحياتها لا بد أن تتمتع بحرية واسعة للتدخل في مجالات عملها من خلال تمتعها بسلطة المبادأة، وعدم خضوع أعمالها للتعديل فهي تتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصها عن طريق المداولات، كأداة قانونية تمارس بها السلطة التقريرية في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في القانون لذلك فحفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها من جهة وحفاظا على دولة القانون لا بد من فحص مدى ملائمة المداولات للتشريع والتنظيم⁵ وجب خضوعها لرقابة إدارية من طرف

¹ - زوليخة يوهنقل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة -حالة بلديات قسنطينة -، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في التهيئة الإقليمية، كلية علوم الأرض، الجغرافيا والتهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، جامعة منتوري، قسنطينة دون سنة، ص11.

² - نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث عدد 10، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012، ص161.

³ - بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية المحلية في الجزائر ، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4 جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص258.

⁴ - صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر ، تونس ، المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه ، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 2016، ص 89 .

⁵ - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص203.

السلطة المركزية - الوالي ووزير الداخلية - وفي هذا الصدد سنتطرق إلى وسائل الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية على أعمال المجالس المحلية فيما يلي أساليب الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية (المطلب الأول)، ومظاهر الرقابة الرئاسية على أعمال المجالس المحلية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أساليب الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية:

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصديق، الإلغاء أو الحل، وفي هذا الشأن يقول الأستاذ محيو مبرزا أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية " بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية ملائمة لقرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال " ¹.

وتقتصر الرقابة الوصائية على بعض أعمال الهيئات اللامركزية فهي لا تمتد إلى كل أعمالها كما أنها تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو انحراف وكذلك أن تحمل الأشخاص المعنوية على احترام مبدأ الشرعية لتكون تصرفاتهم في إطار القواعد القانونية وأن لا تتجاوزها ².

وتعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية³، كما يعد أكثر أنواع الرقابة استعمالا وتتصرف رقابة السلطة التنفيذية على الأعمال الإيجابية للمجالس المحلية، كما تتصرف إلى الأعمال السلبية فهذه الأخيرة لا تتجو من رقابة السلطة الوصية وسوف نتولى تفصيل الرقابة على الأعمال الإيجابية

(الفرع الأول)، والرقابة على الأعمال السلبية (الفرع الثاني).

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 119.

² - عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر - بلدية بسكرة نموذجا -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص 109.

³ - ابتسام عميور، المرجع السابق، ص 103.

الفرع الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية:

تعالج المجالس المحلية الشؤون التي تدخل ضمن إختصاصها عن طريق مداوالات قانونية تتخذ بالأغلبية من قبل أعضاء المجالس في شكل قرارات جماعية وليس عمل فردي مثل العمل التنفيذي¹، من خلال مباشرته للشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداوالات كآلية للتسيير المحلي، والتي يجرى العمل بها في كل الدورات، إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار العمل وتتمثل أساسا في وزارة الداخلية بالنسبة لمداوالات المجلس الشعبي الولائي أما قرارات الوالي كمثل للدولة فإنها تخضع لمراقبة السلطة المركزية باعتباره مرؤوسا بكل ما يترتب على ذلك من نتائج² وبعد الوالي الجهة الوصية بالنسبة إلى المداوالات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي بحيث لا تكون قابلة للتنفيذ دون مصادقة الوالي عليها وبذلك تتخذ شكل التصديق، وقد يمنح القانون سلطة الوصاية حق إبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن المجالس المحلية، وهذا ما سنفصله فيما يلي التصديق (أولا) ثم الإلغاء (ثانيا).

أولا: التصديق:

سلطة التصديق هي إحدى الكيفيات للتدخل في الشؤون المحلية وهي شبيهة بالرخصة المسبقة التي تجعل من المجالس الشعبية المحلية لا تتحرك إلا عندما تشعر مسبقا بموافقة السلطة الوصية، وبذلك يكون التصديق كحق فيتو شبه مطلق يؤدي إلى ما يسمى بالإدارة

1 - سمية بلهوارى، المرجع السابق، ص32.

2 - أمينة بوسري، المرجع السابق، ص212.

المشتركة للشؤون المحلية بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية¹، ويؤدي هذا الإجراء إلى نتائج سلبية تتمثل في شلل المجالس المحلية².

والتصديق يقصد به إقامة رقابة لاحقة على اتخاذ القرار حيث تخضعه للنظر لمرّة ثانية وذلك لاعتبارات معينة قدرها النص المقرر لسلطة التصديق، ولكن لا يعني ذلك سلب صفة القرار الإداري الذي يعبر عن الإرادة الذاتية للجماعات المحلية ونسبته إلى السلطة الوصية، بل يبقى القرار منسوبا للجماعة المحلية التي أصدرته وقائما بتوافر مقومات وجوده و كل ما في الأمر أنه موقوف النفاذ إلى غاية تصديق السلطة الوصية عليه³.

وتتخذ المصادقة على أعمال المجالس المحلية صورتين هما: المصادقة الضمنية والمصادقة الصريحة

1 / المصادقة الضمنية:

سنتطرق أولا إلى المصادقة الضمنية على أعمال المجلس الشعبي البلدي يكون التصديق ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة، إذا مضت فترة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها، فإذا التزمت سلطة الوصاية الصمت خلال مدة معينة يحددها القانون يعتبر صمتها بمثابة قرار ضمني بالتصديق⁴.

¹ - نوال جمعي و ليديّة عليم، إشكالية استقلالية الجماعات المحلية بين قوانين الانتخابات، الولاية والبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص47.

² - صبرينة بوقلوش، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية رقم 11-10، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2012، ص 23.

³ - عبد الحكيم بودفار وحبيب بوتعية، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016، ص 30.

⁴ - سمية بلهوارى، المرجع السابق، ص88.

ولقد عالج القانون 90-08 المتعلق بالبلدية التصديق الضمني في المادة 41 منه والتي تنص على: « تنفذ مداوالات بحكم القانون بعد خمسة عشر (15) يوماً من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42 ، 43 ، 44 ، 45 أدناه، وخلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو قراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية وصحتها¹ ».

أما بالنسبة إلى القانون الجديد 11-10 المتعلق بالبلدية نص على التصديق الضمني في المادة 56 والتي تنص على: « مع مراعاة أحكام المواد 57 ، 59 و60 أدناه، تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية² ».

وبالتالي أكد على مبدأ التنفيذ المباشر لمداوالات المجلس الشعبي البلدي، حيث تنفذ بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي البلدي بعد واحد وعشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، وذلك عوضاً لما كان عليه الحال في القانون السابق، حيث كان خلال مدة (15) يوماً مع ضرورة إصدار الوالي لقرار أو رأي حول مدى مشروعيتها تلك المداوالات (المادة 41 من قانون

90-08) لكن قانون 11-10 رفع المدة إلى (21) يوم، ودون النص على ضرورة إصدار الوالي خلال تلك المدة لقرار أو رأي حول مدى مشروعيتها (توسيعها في سلطة الوالي و تراجع لمبدأ استقلالية البلدية)³.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فتتص المادة 49 من القانون 90-09 على ما يلي: « تنفذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي وبحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وبتبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى خمسة عشرة (15) يوماً إلا في حالة وجود

¹ - المادة 41 من القانون 90-08 السالف الذكر.

² - المادة 56 من قانون 11-10 السالف الذكر.

³ - شهير كرميش، مرجع سابق، ص 20.

أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به وأحكام المواد 50، 51، 52 من هذا القانون»¹.

ففي المادة 49 وضع المشرع قاعدة عامة بالنسبة لنفاد مداوات المجلس الشعبي الولائي حيث تعتبر مداوات المجلس مصادق عليها ضمنيا ونافذة بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها إذا كانت عامة أو تنظيمية أو تبليغها إذا كانت خاصة أو فردية إلى المعنويين في أجل لا يتعدى خمسة عشرة (15) يوما².

أما في القانون 07-12 تنص المادة 54 منه: «مع مراعاة أحكام المواد 55 و56 و57 من هذا القانون تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من إيداعها بالولاية»³.

وإذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل واحد وعشرين (21) يوما التي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها».

ومنه تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة وبالتالي وسع من الأجل الممنوح للوالي من خمسة عشر يوما إلى واحد وعشرين يوما، غير أن النص الجديد لم يشر لما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنيا على قبوله بمضمونها، وهو ما أشارت إليه المادة 49 كما بينا سابقا⁴.

1 - المادة 49 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

2 - سمية بلهوارى، المرجع السابق، ص 89.

3 - المادة 54 من القانون 07-12

4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 335.

ب- المصادقة الصريحة:

بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي تنص المادة 42 من القانون 90-08 على: «لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي:

- الميزانيات والحسابات

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية».

ف نظرا لأهمية بعض المداولات تشترط المادة 42 من القانون البلدي ضرورة المصادقة عليها صراحة ولقد حددت المادة المذكورة المواضيع المتعلقة بالمصادقة الصريحة فهي لا تخرج عن المداولات المتعلقة بالميزانية أو الحسابات أو المداولات التي تتعلق بإحداث مؤسسات عمومية أو مصالح ادارية¹.

أما بالنسبة إلى المادة 57 من القانون 11-10 تنص على أنه: « لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية

- اتفاقيات التوأمة

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية».

ونجد أن فحوى هذه المادة يخول للوالي وجوب اتخاذ قرار صريح بالمصادقة على المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي في الحالات المنصوص عليها في هذه المادة²

¹ - المادة 42 من القانون 90-08 السالف الذكر .

² - عبد الرؤوف صالح، المرجع السابق، ص26.

وبالربط مع المادة 42 من القانون 90-08 نجد القانون الجديد قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا الأجنبية وحالة اتفاقيات التوأمة وحالة التنازل عن الأملاك العقارية.

غير أن القانون الجديد لم يشر لحالة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية مما يطرح إشكالية بخصوص هذه الحالة¹.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فجاء في المادة 50 من قانون 90-09 على: « لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانيات والحسابات

- إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية²»

أما بالنسبة إلى القانون الجديد 12-07 فلقد نص في المادة 55 منه على أنه: « لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصه شهران (2) مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يلي:

- الميزانيات والحسابات

- التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله

- اتفاقيات التوأمة

- الهبات والوصايا الأجنبية³.

الملاحظة على هذه المادة مقارنة بسابقتها في قانون الولاية 90-09 أنها أضافت حالات أخرى مثل التنازل عن الوعاء العقاري واقتنائه أو تبادله وهذه الحالة الجديدة فيعرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء الشرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع

¹ -المرجع نفسه، ص 27.

² - أمينة بوسري، المرجع السابق، ص 214.

³ المادة 55 من القانون 12-07.

المصادقة الصريحة وحسنا فعل¹، الهبات والوصايا الأجنبية فهذا أمر طبيعي فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة ليمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية².

وكذلك ما يلاحظ على المادة 55 من القانون 07-12 أنها حددت أجل أقصاه شهرين (2) للمصادقة الصريحة على المداولة من طرف وزير الداخلية، وبهذا فقد استدركت النقص الذي كان يعاب على أحكام المادة 50 من القانون 09-90 التي لم تكن تحدد المدة التي يجب أن تتم خلالها المصادقة وتنفيذ المداولة كما أنها لم تكن تحدد الجهة الوصية المخولة للمصادقة على مواضيع المداولات وهذا من شأنه أن يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولائي³.

ثانيا : الإلغاء (البطلان):

هو حق للسلطة المركزية بمقتضاه يمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل أو تعدم قرارات صادرة عن جماعات محلية عندما ترى أنها تخالف قواعد قانونية ودون اللجوء إلى القضاء⁴ وبالتالي هذا الحق يؤكد سمو السلطة المركزية على السلطة المحلية حتى عندما يتعلق الأمر بشؤون محلية. ويأخذ صورتين البطلان المطلق والبطلان النسبي:

1 - أمينة بوسري، المرجع السابق، ص 215 .

2 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 336.

3 - مريم بن محفوظ و شهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 97.

4 - الياسين رحمانى وسعيدة قهلوز، تأثير المركز القانوني للوالي على تجسيد اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 48 و 49.

1/ البطلان المطلق:

بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي تنص المادة 44 من القانون 90-08 المتعلق بالبلدية على أنه: تعتبر باطلة بحكم القانون

- مداوات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه: ذلك أن قواعد الاختصاص ذات صلة وثيقة بالنظام العام فلا يجوز للمجلس أن يتداول حول أمر يخص الدفاع أو الخارجية أو قطاع العدالة أو المالية¹.

- مداوات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور ولا سيما المواد 9 ، 3 ، 2 وللقوانين والتنظيمات.

- المداوات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس البلدي، يصرح الوالي بموجب قرار مغل ببطلان المداولة القانوني².

وبالنسبة إلى القانون 11-10 نص في المادة 59 منه على: تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي³ وجاءت المادة ذاتها معلنة عن الحالات التي تؤدي إلى البطلان

وهي:

1. المداوات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقانون والتنظيمات: وهي حالة مماثلة لما نصت عليه المادة 44 من القانون 90-08.

ومن المفيد الإشارة إلى أن المادة 44 من القانون 90-08 جاءت أكثر تحديدا عن مثيلتها في قانون البلدية الجديد، إذ لم يكتف المشرع بذكر عبارة المداوات

¹ -عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة ، بدون سنة، ص21.

² - المادة 44 من القانون 90-08.

³ - المادة 59 من القانون 11-10.

المخالفة للقوانين والتنظيمات كما جاء في القانون 10-11، بل ذكر صراحة الأحكام الدستورية وخص بالذكر المواد 2، 3، 9 وهي المداولات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية والمداولات التي ترسخ الممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية¹ أو أن تقيم علاقات الاستغلال والتبعية أو أن تمس بالخلق الإسلامي أو قيم ثورة نوفمبر.

2. المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: ولم يرد ذكر هذه الحالة في قانون 08-90 و حسن فعل المشرع بهذه الإضافة ليحفظ رموز الدولة.

3. المداولات غير المحررة باللغة العربية : وهنا برز تشدد المشرع في استعمال اللغة العربية فهو من جهة ألزم المجلس البلدي بموجب المادة 53 من القانون 10-11 بأن يعقد مداولته باللغة العربية وتحرر مداولته بذات اللغة، ثم عاود ورتب البطلان على المداولة التي لم تحرر باللغة العربية. ولا شك أن قصد المشرع هو المحافظة على اللغة الرسمية للدولة².

وأحسن المشرع صنعا حين ألغى في النص الجديد حالة المداولات التي تجرى خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس البلدي، موضوع المادة 44 من القانون 08-90 المتعلق بالبلدية³.

يعلن الوالي عن بطلان المداولة بقرار حسب المادة 59 من القانون 10-11 وورد في النص القديم وتحديدًا في المادة 44 من القانون 08-90، وذلك لأن مداولات المجلس الباطلة لا تعدل وتكون باطلة مهما طالت عليها المدة القانونية، وقد خول القانون للوالي

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 290.

² - عبد الرؤوف صالح، المرجع السابق، ص 28.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 290.

التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وأجال معينة كقاعدة عامة¹.

ومن هنا فإننا نطالب ارساء لدولة القانون تعديل نص المادة 59 من القانون 10-11 بما يلزم الوالي بتعليل قرار بطلان المداولة لما للتعليل من فوائد جمة سواء بالنسبة للوالي مصدر القرار أو المجلس الشعبي المعني أو الرأي العام أو السلطة القضائية في مرحلة المنازعة²، ولربما أغفل النص الحديث عن التعليل كون أن المداولة الباطلة فيها مخالفة صريحة للدستور أو القانون وتلد مية ساعة ميلادها ولا تنتج أثرا قانونيا غير أنه مع ذلك نعتقد أنه كان أفضل لو ألزم المشرع الوالي بتعليل قرار البطلان³.

بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي لقد خول المشرع الجزائري للسلطة الوصائية (الوزير المكلف بالداخلية) صلاحية إلغاء مداولات المجالس المحلية في حالات محددة⁴، ونصت المادة 51 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية على ما يلي: « تبطل بحكم القانون

- المداولات التي تخرق القانون أو التنظيم.

- مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته.

- المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.

يعلن عن البطلان بقرار مسبب من وزير الداخلية⁵.

أما بالنسبة إلى القانون الجديد رقم 07-12 تنص المادة على: « تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

¹ - يعقوب بوحبيبة وحياء كواهي، مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل 2016، ص71.

² - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص291.

³ - المرجع نفسه، ص 291.

⁴ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 131.

⁵ - المادة 51 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية.

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 - التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
 - الغير محررة باللغة العربية.
 - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
 - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.
- إذا تبين للوالي أن مداولة ما اخذت خرقا هذه المادة فإنه يرفع دعوة أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا بإقرار بطلانها¹ .
- لذلك تبين المادة 53 القانون الجديد رقم 07-12 حالات بطلان المداولات بقوة القانون:
1. المداولات المتخذة خرقا للدستور أو القوانين أو التنظيمات: وهي نفس الحالة التي أشارت إليها الفقرة الأولى من المادة 51 من القانون 09-90.
 2. المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها: لم تنص أحكام المادة 51 من القانون 09-90 على هذه الحالة.
 3. المداولات غير المحررة باللغة العربية: لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 51 من القانون 09-90 وهذا ما يمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الحالي وذلك باعتبارها اللغة الرسمية للدولة طبقا للمادة 03 من الدستور² هذا من جهة،

¹ - المادة 53 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

² - محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص123.

ومن جهة أخرى مع أحكام المادة 25 من القانون 07-12 التي فرضت أن تجرى المداولات بالغة الوطنية وأن تحرر تحت طائلة البطلان بالغة العربية¹.

4. المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس: هذه الحالة كرسنها أحكام المادة 51 من القانون 09-90 في فقرتها الأولى فلا يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يتجاوز حدود صلاحياته².

5. المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس: أو ما يعرف بمخالفة الشكل والإجراءات، حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداولات التي تجرى خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس المحلي، أو التي تتم خارج مقره³.

6. المداولات المتخذة خارج مقر المجلس: فرضت المادة 22 من قانون الولاية 07-12 كأصل عام إجراء المداولة في مقر المجلس الشعبي الولائي بل حتى أشغال اللجان تجرى بذات المقر، ويمكن في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول إلى مقر المجلس، عقد دورة المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي وبالتالي فكل مداولة تتم خارج المقر لا تنتج أي أثر و تلد مية

ولا وجود لها من الناحية القانونية، ولم يشر القانون 1990 في المادة 51 لهذه الحالة بصفة خاصة⁴.

1 - مريم بن محفوظ وشهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 82.

2 - المرجع نفسه، ص 82.

3 - أمينة بوسري، المرجع السابق، ص 217.

4 - أمينة بوسري، المرجع السابق، ص 218.

ما يلاحظ أن قانون الولاية 12-07 قد جاء بثلاث حالات جديدة للبطلان المطلق للمداولة والتي ذكرناها سالفًا، وهو ما يدل على أن المشرع قد وسع من نطاق البطلان المطلق لمداولات المجلس الشعبي الولائي¹.

البطلان النسبي:

بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي يهدف هذا البطلان إلى المحافظة على مصداقية المجلس وشفافية عمله وحفظ مكانته وسط المنتخبين بإبعاد أعضائه عن كل شبهة، وهذا يلزمهم فقط بالتداول فيما هو عام ويمس التنمية المحلية، وليس ما هو خاص ويحقق مصالح شخصية، فإذا قدرت السلطة الوصية بعد معاينة الوقائع أن عضواً أو أكثر من المجلس الشعبي البلدي شارك في اتخاذ المداولة وله مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كان وكيلًا عنها، جاز لها إلغاء مداولة المجلس وهو ما نصت عليه المادة 45 من القانون 90-08².

وأما بالنسبة إلى المادة 60 من القانون 11-10 نصت على أنه: «تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين».

وبذلك فإن النص المذكور جاء أكثر تفصيلاً مقارنة بالمادة 45 من القانون 90-08 خاصة وأنه فصل بالنسبة إلى درجة القرابة³.

والجديد في القانون 11-10 أنه ألزم بموجب المادة 60 الفقرة 03 كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بأن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي

¹ - مريم بن محفوظ وشهيرة قارة أحمد، المرجع السابق، ص 83.

² - صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 215.

³ - عبد الرؤوف صالح، المرجع السابق، ص 30.

البلدي، في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي وهذا حسب الفقرة 04 من المادة ذاتها، وكأن قانون البلدية يحاول سد كل منافذ الفساد و إبعاد رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية عن كل مواطن الشبه¹، وتبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معطل صادر عن والي الولاية طبقاً للفقرة 02 من المادة 60 من القانون 10-11 ولم يشر النص بمدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن.

وهذا خلاف للنص القديم، فالمادة 45 من القانون 08-90 أورد مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية²، فخلال هذه يصدر الوالي بطلان معطل ولم يشر النص الجديد وكان عليه من وجهة نظرنا الإشارة لذلك حتى لا تصبح المداولة كل وقت وخلال مدة مفتوحة مهددة بالبطلان، ولعل المشرع فتح المدة ولم يقيد الوالي بمجال زمني من باب محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية³.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي هو الآخر طراً عليه تعديل كثير، لذا سوف نتطرق إلى المادة المتعلقة بقانون الولاية لسنة 1990 ونتبعها بالمادة الجديدة⁴.

البطلان النسبي في قانون 1990:

نصت المادة 52 من قانون الولاية على: « تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيين بالقضية موضوع المداولة إما باسمهم الشخصي أو كوكلاء⁵ ». .

1 - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص292.

2 - عبد الرؤوف صالح، المرجع السابق، ص31.

3 - المرجع نفسه، ص31.

4 - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص337.

5 - المادة 52 من قانون 09-90.

يتضح أن المشرع حرص على ضمان حياد المجلس ابتعاد أعضائه عن كل شبهة، ذلك أن الناخب عندما يتوجه لصندوق الاقتراع يختار قائمة معينة من بين القوائم المتنافسة إنما كان ذلك بغرض أن تتحمل مسؤولية رعاية الشؤون المحلية والمصلحة العامة والابتعاد عن مناقشة القضايا الخاصة فإذا ثبت ذلك كانت المداولة باطلة¹.

البطلان النسبي في قانون 2012:

نصت المادة 56 من قانون الولاية على أنه: «لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع²» .

ومن هنا فالجديد في قانون الولاية أنه قطع على رئيس المجلس وكذلك الأعضاء حضور الجلسة أو المداولة من باب المحافظة على حياد المجلس وحتى لا يكون الرئيس أو المنتخب في وضعية لا يمكن قبولها، فهو طرف في المداولة وصاحب مصلحة في المداولة ذاتها، لذا يتعين إبعاده مؤقتاً لأسباب موضوعية تخدم كل الأطراف. وحسن فعل المشرع عندما أقر ذلك كما أن الجديد في النص أنه حدد درجات القرابة أيضاً، فلا يشترط في موضوع المداولة أن يتعلق الأمر برئيس المجلس أصالة أو المنتخب بصفة شخصية، بل قد يتعلق بالزوجة أي زوجة رئيس المجلس الشعبي الولائي أو زوجة المنتخب أو أحد الأصول أو الفروع حتى الدرجة الرابعة أو حتى مجرد وكيل³.

¹ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 338.

² - المادة 56 من قانون 12-07.

³ - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 339.

الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية:

هناك حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصايا والحلول محل المجالس المحلية والقيام بأعمالها في حالة امتناع هذه الأخيرة عن أداء المهام الموكلة لها وهذا ما سنفصل فيه :

أولا/ الحلول:

يتمثل الحلول في تلك السلطة الاستثنائية التي تحيل سلطة التقرير إلى الجهة الوصية بدلا من الشخص الخاضع للوصاية كجزء لامتناعه وتعنته بالرغم من اعذاره وهي بذلك من أخطر أنواع الرقابة وأشدها تأثيرا في استقلالية الجماعات الإقليمية¹.

ثانيا/ حالات الحلول:

وتتجلى سلطة الحلول بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي في الحلول الإداري والحلول المالي الحلول الإداري: يتمثل الحلول الإداري في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية المعني².

وتنص المادة 81 من قانون 80-09 على أنه: « يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك».

والمادة 83 من نفس القانون تنص على: «عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد انتهاء الأجل المحدد في الإنذار».

1 - أمال آيت آكلي ونسيمه بن حمادة، المرجع السابق، ص 29.

2 - أمينة بوسري، المرجع السابق، ص 201 .

وبالنسبة للقانون 10-11 نجد المشرع قد خصص في الباب الأول الفصل الثالث بعنوان سلطة حلول الوالي وتنص المادة 100 منه على: « 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»، وإذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري فإن المادة 101 من نفس القانون جاء عاما عندما نص على: «عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات المؤكدة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي بعد اعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الاعذار».

والملاحظ على المادة 100 أن المشرع الجزائري قد وسع من صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري كالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية وهذا أمر غير منصوص عليه في قانون 90-08 أما المادة 101 اشترطت لصحة الحلول أن يسبق الحلول اعدارا من الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

الحلول المالي: يحق للوالي قانونا الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية¹، وقد نص على ذلك قانون 90-08 للوالي سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية وذلك في المادة 154 إذ منحه حق تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية كانت قد رفضت من المجلس وفيما يخص إعادة التوازن للميزانية نص عليه في المادة 155 وفيما يخص امتصاص العجز في الميزانية الإضافية في المادة 156².

فكل هذه الحالات متعلقة بالميزانية فإذا لم يصوت المجلس الشعبي البلدي على النفقات الإجبارية، فإن الوالي يقوم بتسجيلها تلقائيا حالا محل المجلس في القيام بهذا الالتزام، أما إذا

¹ - لطيفة عشاب، المرجع السابق، ص 74.

² - المادة 154 و 156 و 155 من القانون 90-08

صوت المجلس بشأنها وكانت غير متوازنة فيما بين الإيرادات والنفقات وبعد أن يعيدها خلا خمسة عشرة (15) يوما للمجلس الذي يعيد مناقشتها وضبطها وفي حالة عدم توازنها مرة أخرى يحل الوالي محله ويقوم بضبطها تلقائيا وهذه الحالة الثانية، وفي الحالة الثالثة فإنها تتناول العجز المسجل في الميزانية المكتشف عند تنفيذها، وعندها يتعين على المجلس الشعبي البلدي اتخاذ التدابير الكفيلة لامتناع العجز الحاصل وتأمين التوازن في الميزانية الإضافية وفي حالة عدم قيامه بإجراءات الضبط الضرورية في هذا الشأن جاز للوالي الحل محله لاتخاذ التدابير التقنية والقانونية لامتناع العجز¹.

أما بالنسبة إلى القانون 10-11 نصت المادة 102 منه على: « في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون ».

ويقوم الوالي أيضا بضبط الميزانية لدى إعدادها وهذا ما نصت عليه المادة 183 من قانون البلدية حيث نصت على أنه: « لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإلزامية وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال خمسة عشرة (15) يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال عشرة (10) أيام، يتم اعدار المجلس الشعبي البلدي من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإلزامية، وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة خلال أجل الثمانية (8) أيام التي تلي تاريخ الأعدار المذكور أعلاه تضبط تلقائيا من طرف الوالي وكما يقوم الوالي بتغطية عجزها لدى تنفيذها في حالة عدم قيام المجلس بذلك وهذا طبقا للمادة 184 من قانون البلدية».

¹ - عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 139.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي يمارس وزير الداخلية سلطة الحلول في الحالات الثلاث التالية:

(1) عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على النفقات الإجبارية: حيث يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية وفقا للتنظيم المعمول به وهذا ما نصت عليه المادة 163 من قانون الولاية 07-12، وهي نفس الحالة المكرسة في القانون السابق 90-09 في المادة 141¹.

(2) حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية: بالرجوع إلى أحكام المادة 168 من قانون الولاية 07-12 نجدها استحدثت أحكاما جديدة لم تكن مكرسة في القانون السابق، فالفقرة منها تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية الملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولائي على مشروع ميزانية الولاية في دورة غير عادية بسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي².

(3) حالة العجز في تنفيذ الميزانية: تقرر المادة 169 في فقرتها الثانية حالة أخرى لحلول جهة الوصاية محل المجلس الشعبي الولائي وهي عدم اتخاذ المجلس للتدابير الضرورية لامتناع العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية مع العلم أن مضمون هذه الفقرة هو نفسه كان مكرسا في مضمون الفقرة الثانية من المادة 46 من القانون 09-90³.

¹ - المادة 163 من القانون 07-12 و المادة 141 من القانون 09-90.

² - المادة 186 من القانون 07-12 .

³ - المادة 169 من القانون 07-12 والمادة 46 من القانون 09-90.

المطلب الثاني: مظاهر الرقابة الرئاسية على أعمال المجالس المحلية:

إلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله¹، حيث يباح للرئيس بأن يصدر أوامر ونواهي تتعلق بسير العمل، كما يتيح له تعديل ما يصدره المرؤوس من قرارات في حدود اختصاصه و التصديق عليها، هذا إلى جانب إنهاء تلك الأعمال بإلغائها أو سحبها، فضلا عن حقه في الحل محل المرؤوس في إصدار قرار من اختصاصه²، وما دام البعض من تلك السلطات يباشرها الرئيس قبل قيام المرؤوس بالعمل فسميت الرقابة السابقة وأما البعض الآخر يباشر بعد القيام بالعمل فأطلق عليها الرقابة اللاحقة، وهذا ما سنتولى تبينه فيما يلي الرقابة السابقة (الفرع الأول) والرقابة اللاحقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة السابقة:

يقصد بها تلك الرقابة التي تسبق عمل المرؤوس، فهي تعني سلطة الرئيس في إصدار التوجيهات والأوامر التي يجب على المرؤوس أن يلتزم بها في أعماله القانونية والمادية. وهذا هو واجب المرؤوسين في طاعة الرؤساء، وإذا لم يحترمها المرؤوس فمن حق الرئيس توقيع الجزاء التأديبي عليه³.

أولاً: سلطة التوجيه:

تعتبر سلطة التوجيه أيضا تلك العملية التي تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين، وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو الالتزام بالأساليب الصحيحة⁴.

1 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 18.

2 - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 153.

3 - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص 117 و 118.

4 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص 60.

لقد أشار المشرع في المرسوم التنفيذي 90-230 إلى الأعمال التي يقوم بها الوالي في مجال ممارسته للرقابة على أعمال موظفيه في الولاية، والمتمثلة في:

- فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسوه من الناحية الشكلية والموضوعية.
- هو المسؤول عن تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية ما عدا الموظفين المعيّنين بمرسوم تنفيذي كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان ورئيس الدائرة.
- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها¹.

ثانيا: سلطة الأمر:

وسلطة الأمر تتمثل فيما يملك الرئيس من سلطة إصدار الأوامر والتعليمات ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية ذلك أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية، وعلى وجه العموم نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساسا بأنها سلطة أمره لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين²، وفي هذا الصدد تنص المادة 89 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على: « يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل الاحتياطات الضرورية وكل التدابير الوقائية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها أية كارثة أو حادث.

وفي حالة الخطر الجسيم و الوشيك، يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا.

¹ - توفيق حباره، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، ميدان العلوم القانونية و الإدارية ؟، شعبة الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص33.

² - مازن ليو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، الدانمارك، 2008، ص33.

كما يأمر ضمن نفس الأشكال، بهدم الجدران والعمارات والبنىات الآيلة للسقوط مع احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما، لا سيما المتعلق بحماية التراث الثقافي.»

من خلال استقراء المادة أعلاه يتبين لنا بأنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي توجيه الأوامر للموظفين في إطار القوانين لحماية المواطنين وممتلكاتهم، فمثلا كأن يأمر بوضع أجهزة مراقبة في الأماكن العمومية أين يكثر تجمع الأشخاص.

إن امتلاك الرؤساء الإداريين سلطة التوجيه بإصدار الأوامر والتعليمات تفرض على المرؤوسين واجب الطاعة والخضوع والتنفيذ لكن تنفيذ هذه الأوامر يطرح جدلا فقهيًا حول مدى تقيد المرؤوس بإطاعة وتنفيذ أوامر رئيسه الإداري، أي هل يقوم الموظف المرؤوس بتقديم واجب الطاعة لما يصدر عن رئيسه الإداري حتى ولو كان مخالفا لقواعد القانون¹؟

1/ في حالة الأوامر المشروعة:

إذا كان الأمر الصادر من الرئيس الإداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات القانون فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة²، إلا أن ذلك لا يمنع من مناقشة المرؤوس لرئيسه

ومراجعته له ما دام القصد من النقاش والمراجعة إظهار الحقيقة لتحقيق المصلحة العامة التي هي في النهاية هدف الرئيس والمرؤوس³.

وهذا الحق في المناقشة والمراجعة ينبغي أن يكون بأسلوب مهذب وفي حدود اللياقة وحسن السلوك ويكون في حدود أخلاقيات الوظيفة⁴.

1 - سهام رابحي، المرجع السابق، ص45.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص19.

3- نواف كنعان، المرجع السابق، ص149.

4- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص19.

1/ في حالة الأوامر غير المشروعة:

تكون الأوامر الصادرة من قبل الرؤساء الإداريين غير مشروعة في حال كانت مخالفة لقواعد وأحكام النظام القانوني السائد في الدولة وتؤدي إلى وقوع تناقض بين واجب الموظفين المرؤوسين في الخضوع للأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم وبين عدم شرعية هذه الأوامر¹ وقد اختلف الفقه في شأن التزام المرؤوسين بإطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة المخالفة للقانون . حيث يفرض عليه الاختيار بين واجبين اثنين إما طاعة القانون أو الامتثال لأوامر وتعليمات رئيسه الإداري وفي هذا الصدد ظهرت اتجاهات فقهية:

الرأي الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس:

تزعمه الفقيه ديجي Duguít ومقتضاه أن الموظف العام المرؤوس، كأبي مواطن ملزم بتطبيق وتنفيذ القانون لدى أدائه لمهامه تحقيقاً لمبدأ المشروعية، ومن ثم فإن المرؤوس يجب عليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة وإلا فإنه يعد مرتكباً لخطأ شخصي يحمله المسؤولية²، وقد استثنى هذا الرأي طائفة الجنود فقد رأى ديجي أن من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من قبل رؤسائهم دون أن يكون لهم الحق في مناقشتهم لأن الجندي آلة محرومة من التفكير كما يقول ديجي³.

الرأي الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس:

تزعمه الفقيه هوريو Hauriou ومعناه أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون، مع عدم اعتبار ذلك الخطأ شخصياً (faute personnelle) بل خطأ مرفقياً أو مصلحياً كأساس للمسؤولية الإدارية

¹ - سهام رابحي، المرجع السابق، ص46.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص51.

³ - بويكر ماضي، المرجع السابق، ص13.

التي قد تترتب عن ذلك، حماية للمرؤوس ويستند أصحاب هذا الرأي إلى اعتبارات ومقتضيات العمل الإداري، ذلك أن فتح المجال أمام المرؤوسين لمناقشة مدى مشروعية أوامر الرئيس والامتناع عن تنفيذها من شأنه أن يترك النشاط الإداري، ويخل بمبدأ أسا أساسي من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ألا وهو لسير المرفق العام بانتظام واطراد أو مبدأ الاستمرارية (principe de continuité) وعليه ، فإن هذا الرأي يعطي في الظاهر وزنا لمبدأ الاستمرارية على حساب مبدأ المشروعية¹ (principe de la légalité).

الرأي الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة:

هناك رأي وسط حاول التوفيق بين الرأيين المتناقضين جاء به الفقه الألماني لا بند حيث يرى انطلقاً من أن شريعة الموظف أو العامل العام، هي القيام بعمله باستمرار وباطراد وأنه لو ترك له حق مناقشة مدى مشروعية الأمر الصادر إليه لاختل سير المرافق العامة والوظيفة العامة بانتظام واطراد²، ولتوقفت الحياة العامة المتوقفة على ضرورة دوام حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهنا المبدأ العام يقضى بعدم إعفاء الموظف من المسؤولية إلا إذا أثبت أنه نفذ أمراً مكتوباً صادر من الرئيس³ وأن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذها يدخل في نطاق اختصاصه، وحتى لا تكون طاعة الموظف لأوامر الرئيس الإداري طاعة عمياء ومطلقة وحتى لا يتحول المسؤول إلى مجرد أداة محرومة من الابتكار، حيث يرى لابند واجب المرؤوس ينحصر في الثبات من ناحية المشروعية الشكلية لأوامر الرئيس الصادرة له فقط وذلك في الحالات التالية:

- يجب أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة.

- يجب أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه يدخل في اختصاصه.

¹ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 50 و 51.

² - ماضوي بوبكر، المرجع السابق، ص 14.

³ - خالد خليل الظاهر، المرجع السابق، ص 100.

- يجب أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه قد استوفى الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها.

وأما ما عدا ذلك فإن الموظف يملك الإعراض على رئيسه ومناقشة وفحص مشروعية أوامره بل عليه واجب احترامها وتنفيذها، وليس له أو عليه مناقشة الشرعية الموضوعية المادية لهذه الأوامر¹

موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية السابقة:

المادة 129 من القانون المدني القديم جاء في المادة 129 من القانون المدني الجزائري: « لا يكون الموظفون و العمال العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم»².

المادة 129 بعد التعديل المقرر بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 إذ جاء فيها « لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم»³.

وعند المقابلة بين المادة القيمة والجديدة تبين لنا أن المشرع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لكونه مصطلحا مستعملا في نطاق قانون العمل مقتصرًا في التعديل على مصطلح الموظف والعون العمومي لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبوع عن عمل التابع)⁴.

1 - بويكر ماضي، المرجع السابق، ص15.

2 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص21.

3 - مولود ديدان، المرجع السابق، ص62.

4 - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص22.

ولقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الاقتضاب الشديد للمشرع الجزائري في التعرض إلى قضية مدى خضوع و طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري غير المشروعة، فإن التعمق في التحليل والاستنباط والاستنتاج يمكن أن يخرج بنا في هذا المضمار إلى حقيقة أن المشرع الجزائري في هذه النصوص يحيل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء والتقييد بها وتنفيذها على واجب طاعة القانون¹.

أما بالنسبة إلى الدكتور عمار بوضياف ما لاحظته حول رأي الدكتور عمار عوابدي فيما سجله على المادة 129 من اختصار كبير وعدم وضوح، وكان له رأي آخر وهو خاصة في عبارة متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم².

حيث رأى أن المشرع و كأنه وضعها لنستدل منها أن الموظف فقط يلزم بإطاعة الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها وتوصل الدكتور عمار بوضياف إلى نتيجة مخالفة للتي توصل إليها الدكتور عمار عوابدي وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير مشروعة³.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة:

يحوز الرؤساء الإداريون سلطة التعقيب على أعمال مرؤوسيهم أي على كافة الأعمال والتصرفات الصادرة عنهم، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك أو كانت طبيعة العمل الذي قام به المرؤوس لا تسمح لها بذلك، وتؤدي مباشرة هذه السلطة إلى ترجيح إرادة الرئيس الإداري على إرادة الموظف المرؤوس وذلك بتقويم تصرفات هذا الأخير وتصويبها إذا لحقها عيب⁴ ولا يحتاج الرئيس الإداري في ممارسته لهذه السلطة الإدارية إلى نص قانوني صريح يجيز له ذلك، وهو يملك التعقيب على تصرفات مرؤوسه سواء من تلقاء نفسه بحكم سلطته

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 442.

² - بوبكرماضوي، المرجع السابق، ص 15.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 22.

⁴ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 175.

في الإشراف على أعمالهم أو بناء على شكوى أو تظلم يتقدم به إليه صاحب شأن أو من أثر عليه تصرف المرؤوس أو قراره¹.

فالسطة الرئاسية تمارس تلك الرقابة عن طريق القيام بعمليات التفتيش وكتابة وفحص تقارير كيفية سير الأعمال، وفحص الشكاوى والتظلمات الإدارية ضد أعمال المرؤوسين، وعن طريق القيام بالتحريات الإدارية اللازمة لاكتشاف أوجه الانحرافات والتجاوزات والإهمال والقصور في القيام بالواجبات الملقاة على عاتق المرؤوسين والعمل جاهدة على تصحيحها بصورة تجعلها أكثر اتفاقاً وانسجاماً وملائمة مع مبادئ الفاعلية والرشادة في الوظيفة الإدارية وأكثر سلامة وشرعية، وملائمة للقوانين واللوائح والقرارات الإدارية، والأوامر والتعليمات الرئاسية².

بالرجوع إلى المادة 47 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية والتي تنص على أن: «كل موظف مهما كانت مرتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسه».

يلاحظ من هذه المادة أنها تقرر بشكل جازم مسؤولية الرئيس الإداري في أي درجة من درجات السلم الإداري عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، وهي تحتاج إلى ضرورة حيازة هذا الأخير من السلطات الكافية والشاملة والمختلفة على أعمال المرؤوس، كما أنها مسؤولية تبرر أي تصرف يقوم به ذلك الرئيس في مواجهة أعمال المرؤوس في سبيل المحافظة على سلامة سيرورة المرفق العام بانتظام واطراد متى كان ذلك التصرف بطبيعة الحال - شرعياً لا يخالف القانون ويهدف بشكل عام وجازم إلى تحقيق الصالح العام³.

وتبعاً لذلك وبالإضافة إلى الرقابة السابقة فإن هذا الوجه من الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس يبين الهيمنة التامة للرئيس على الأعمال التي يقوم بها المرؤوس فله حق إجارتها

¹ - سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 175.

² - بدرية ناصر، المرجع السابق، 224.

³ - المرجع نفسه، ص 224.

أو تعديلها أو استبدال غيرها بها أو إبطالها¹، وهذا ما سنبينه فيما يلي سلطة التصديق وسلطة التعديل (أولا)، سلطة الإلغاء وسلطة السحب (ثانيا)، و سلطة الحلول (ثالثا).

أولا: سلطة التصديق وسلطة التعديل:

أ: سلطة الرئيس في التصديق على أعمال مرؤوسيه:

بمقتضى هذه السلطة لا يكون المرؤوس في وضع يسمح له باتخاذ الإجراء إلا بعد أن يحصل على إذن الرئيس الإداري، بحيث أنه لو امتنع هذا الرئيس عن إعطاء مرؤوسه التصريح بمباشرة النشاط كان هذا الأخير في وضع يتعذر عليه قانونا الإتيان به².

وقد تأخذ السلطة الرئاسية شكل التصديق الذي يفترض أن المرؤوس قد باشر الإجراء فعلا، وأن هذا الإجراء وجد من الناحية القانونية، إلا أن تنفيذه و تطبيقه عملا يتوقف على إقرار الرئيس له أو تصديقه عليه³، والتصديق على أعمال المرؤوس يتخذ صورتين، فقد يكون تصديقا صريحا كما قد يكون تصديقا ضمنيا.

فأما **التصديق الصريح** وهو إبداء الرئيس لموقفه المؤيد لعمل مرؤوسيه صراحة، بمعنى آخر صدور قرار من الرئيس يجيز ويصادق فيه على عمل المرؤوس⁴، فالقانون في هذه الحالة يقرر أن أعمال المرؤوس وتصرفاته لا تكون نافذة وسارية المفعول إلا بعد إجازتها وإقرارها والمصادقة عليها من قبل الرئيس الإداري المختص أي أن مفعول تصرف المرؤوس يسري منذ تاريخ الإجازة والمصادقة عليه فقط، إذ أن غياب تلك المصادقة يعني عدم الموافقة على التصرف ومن ثم يصبح عمل المرؤوس لاغيا لا يرتب أي أثر قانوني⁵، ومثال ذلك قيام الوالي بالمصادقة على النظام الداخلي الذي يعده المجلس الشعبي البلدي هذا من

¹ - جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كيك، الجزائر، 2014، ص59.

² - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص327.

³ - المرجع نفسه، ص327.

⁴ - مولود ديدان، المرجع السابق، ص63.

⁵ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص226.

ناحية ومن ناحية أخرى قد يقرر القانون صراحة عكس ذلك، حيث يسحب تاريخ النفاذ إلى تاريخ صدور الأعمال والتصرفات الإدارية من المرؤوس، وليس من تاريخ الإجازة والمصادقة من قبل الرئيس الإداري، ويكون الإقرار الرئاسي هنا لازماً لكي تصبح أعمال المرؤوس نهائية وسارية المفعول، ولا يمكن لسكوت الرئيس عن الإقرار مهما طال الزمن أن يخلع على أعمال المرؤوس صيغة النفاذ والسريان النهائي الملزم¹.

أما التصديق الضمني فهو يتحقق في حالة مضي مدة معينة على قرار المرؤوس دون أن يقابل من جانب رئيسه باعتراض ما، شريطة أن يقرر المشرع صراحة أن مضي مدة معينة دون اعتراض الرئيس يعتبر في حكم الموافقة، أو التصديق على قرار المرؤوس²، ولقد أقرت صراحة المادة 42 من النظام الداخلي النموذجي المتعلق بالبلدية على التصديق الضمني

وذلك عندما أكدت على دخول النظام الداخلي للمجلس الشعبي البلدي حيز التنفيذ بعد 21 يوم على الأكثر من تاريخ إيداعه لدى الولاية.

وقد يسحب القانون صراحة للآثار سريان ونفاذ هذه التصرفات إلى تاريخ صدورها من المرؤوس، وليس من تاريخ انقضاء المدة الزمنية لسكوت الرئيس وعدم اعتراضه على نفاذ تصرفات مرؤوسية³.

ب: سلطة التعديل:

يخول القانون للرئيس وهو يراقب عمل المرؤوس أن يدخل عليه التغييرات والتحويلات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة⁴.

1 - المرجع نفسه، ص 227.

2 - حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 328.

3 - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 227.

4 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 53.

وبناء على ذلك فإن سلطة التعديل و التصحيح هذه قد يمارسها الرؤساء الإداريون على أعمال وتصرفات المرؤوسين غير المشروعة، أي المخالفة لقواعد القوانين واللوائح، القرارات الإدارية، الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية، كما يجوز للرؤساء الإداريين ممارسة سلطة تعديل وتصحيح أعمال وتصرفات العاملين العاملين المرؤوسين المشروعة و السليمة من الناحية القانونية¹، وذلك لتصحيحها بصورة تجعلها أكثر اتفاقا وانسجاما من ناحية الملائمة العلمية الفنية، العملية والواقعية للنشاط الإداري في مؤسسات ومرافق النظام الإداري في الدولة².

ثانيا : سلطة الإلغاء وسلطة السحب:

أ: سلطة الإلغاء:

ويقصد بها إبطال عمل إداري بالنسبة إلى المستقبل سواء من قبل صانع العمل أو من قبل رئيسه التسلسلي، ويضع الإلغاء حدا للعمل ولآثاره بالنسبة إلى المستقبل فقط³، حيث أن الفقه يميز بين حالتين أساسيتين:

■ أعمال الرئيس المشروعة:

ويخضع لمبدأ عدم الرجعية ولمبدأ احترام الحقوق المكتسبة التي تؤمن حماية حد أدنى من الأمن القانوني⁴.

■ أعمال المرؤوس الغير مشروعة:

وفي هذه الحالة يميز الفقه بين وضعيتين:

¹ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 476 و 477.

² - المرجع نفسه، ص 477.

³ - أحمد محيو، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط 4، دار المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006، ص 339.

⁴ - المرجع نفسه، ص 339.

إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان، كأن يكون مثلاً محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلاً في اختصاصه وصلاحياته، فإن عمل قرار المرؤوس يكون هنا منعماً (Nul)

وكأن لم يكن ولا يترتب أي حق، ومن ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعّم لا يتحصن أبداً، بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت¹، أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرار منعّم، فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلاً بانقضاء المدة القانونية لانتهاء ميعاد الطعن القضائي بحيث يصبح القرار بعدها متحصناً، ضماناً لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص ولاستبيان الوضع الاجتماعي².

ب: سلطة السحب:

يقصد به تجريد قرار إداري من قوته القانونية ومحو أثره في الماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن³، كما يعرف السحب الإداري بأنه: "تجريد القرار الإداري من قوته القانونية الإلزامية ليس فقط بالنسبة لأثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لأثاره في الماضي والمستقبل معاً بحيث يصبح القرار كأن لم يكن".

ونظراً لما لسلطة السحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيد ممارستها بتوفير شرطين:

✓ من حيث الموضوع:

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 54.

² - بوبكر ماضوي، المرجع السابق، ص 18.

³ - سهام رابحي، المرجع السابق، ص 51.

يجب أن يشمل فقط القرارات والأعمال الغير مشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تولد حق أو تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا، ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير ذي مختص أو أن يحتوي على مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم¹.

✓ من حيث المدة:

يجب أن تمارس سلطة السحب على القرارات غير المشروعة خلال مدة الطعن بالإلغاء، من جانب المرؤوس أو الرئيس على السواء².

ثالثا: سلطة الحلول:

ويقصد به حق الحلول محل المرؤوس في اتخاذ القرار أو التصرف الذي يدخل ضمن اختصاصاته، فإذا امتنع المرؤوس أو تراخى عن اتخاذ القرار أو التصرف الذي كان ينبغي عليه إصداره، فإنه يحق للرئيس أن يحل محله في ذلك ضمانا لحسن سير العمل بانتظام داخل الوحدة الإدارية³، كأن يحل رئيس المجلس الشعبي البلدي محل الأمين في اتخاذ قرار أو تصرف ما امتنع هذا الأخير عن القيام به و ذلك لضمان حسن سير عمل الإدارة.

وينتقد بعض الفقهاء هذه السلطة باعتبارها متناقضة مع مبدأ التدرج الوظيفي وتقسيم مهام العمل بين الدرجات والمستويات الإدارية المختلفة، علاوة على أنها تؤدي إلى شيوع الاختصاص مما يؤثر على حق الأفراد في المراجعة القضائية ضد هذه الأعمال بيد أن هذا النقد يفترض أن الرئيس الإداري قد اغتصب سلطة واختصاص مرؤوسه دون مبرر أو سند في حين أننا نفترض أن المرؤوس قد امتنع أو تراخى عن إصدار القرار أو التصرف الذي كان من الواجب عليه قانونا إصداره، فيعد هذا الامتناع أو التراخي سببا كافيا لتصدي الرئيس والحلول محل مرؤوسه ضمانا لحسن سير العمل داخل الإدارة، وهذا الهدف مشروع،

¹ - بوبكر ماضيوي، المرجع السابق، ص 19.

² - محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع السابق، ص 31.

³ - سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص 176.

واستنادا إلى مبدأ ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد، وهذا هو السند القانوني لحق السلطة الرئاسية في الحل¹.

¹ - سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 177.

الخاتمة

من خلال هذه المذكرة حاولنا تحديد ومعالجة وتحليل فكرة الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، ولقد تطلب منا هذا الموضوع الكثير من الجهد والبحث لأننا حاولنا الجمع بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية على المجالس الشعبية المحلية، لأن الرقابة الإدارية مصطلح يشمل الرقابتين معا، وقمنا بهذه الدراسة في قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية 12-07 لكننا لم نعتمد على هذين القانونين فقط واستعنا كذلك بقانون البلدية 90-08 وقانون الولاية 90-09 وكذلك استعنا أيضا بقانون الوظيفة العمومية على اعتبار أنه تناول فكرة الرقابة الرئاسية وذلك من خلال تكريسه للعلاقة القانونية بين الرئيس الإداري والمرؤوس، وكذا القوانين المتصلة بهذا البحث.

من خلال دراسة قانوني البلدية والولاية الحاليين يتضح لنا أن نظام الرقابة الوصائية حد من استقلالية الهيئات المحلية وذلك من خلال التدخل المستمر للسلطة المركزية في مختلف الحياة القانونية للجماعات المحلية هذا بالنسبة إلى الرقابة الوصائية أما بالنسبة للرقابة الرئاسية نجد بأنها ضرورة حتمية وإلزامية بالنسبة لكل خلية إدارية، فهي لا ترتبط بنظام المركزية فقط بل أنه حتى في داخل نظام اللامركزية الإدارية نفسه يوجد تدرج داخلي رئاسي، أي يوجد الرئيس والمرؤوس بالضرورة تربط بينهما علاقة رئاسية تدعى بالسلطة الرئاسية.

من خلال هذا البحث المتواضع توصلنا لعدة نتائج نذكر أهمها:

1- بالرغم من أن الدستور الجزائري تناول الجماعات المحلية وذلك بالنص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وأن البلدية هي الجماعة القاعدية، إلا أنه لم ينص على مبدأ إستقلالية الجماعات المحلية.

2- من خصائص الرقابة الوصائية نجد أنها رقابة ضيقة وتباشر في حدود القانون ويعود ذلك لتمتع المجالس المحلية بالاستقلالية في اتخاذ قراراتها النهائية في حدود اختصاصاتها غير أن الواقع العملي أثبت غير ذلك إذ أن معظم تصرفات وقرارات المجالس الشعبية المحلية لا تكون إلا بناء على إذن من السلطة المركزية

ولكن بالرجوع إلى المؤسس الدستوري الجزائري نجد بأنه ترك مسألة تحديد اختصاص الجماعات الإقليمية للقانون بدون أي قيد، وبالتالي فإن المشرع العادي يكون حرا في تحديد اختصاص الجماعات الإقليمية.

3- بالرجوع إلى قانون البلدية و الولاية نجد بأن الأحكام المتعلقة بالرقابة الإدارية لم كانت في نصوص متفرقة و لم يدرجها في عنوان مستقل.

4- يتقيد الرئيس الإداري في سلطاته تجاه المرؤوس بمبدأين: هما مبدأ المشروعية و الذي يقضي باحترام النصوص القانونية والتنظيمية ومبدأ الملائمة الذي يقتضى منه احترام الهدف الأساسي المرجو من الإدارة وهو خدمة الصالح العام.

5- من خلال البحث الذي قمنا به تبين لنا بأن المشرع الجزائري تطرق لفكرة الرقابة الرئاسية في قانوني البلدية والولاية، ولكن ليس بالقدر الكافي الذي تطرق فيها للرقابة الوصائية، حيث يكون للرؤساء سلطة تقديرية واسعة في ممارسة هذه الرقابة الرئاسية.

كانت تلك أهم النتائج المتوصل إليها، أما فيما يخص التوصيات التي نرى أنها هامة نذكر منها ما يلي:

1- يجب التخفيف من حدة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية المحلية لأنها تهدر الاستقلال المحلي.

2- توفير الحماية القانونية للمرؤوس بشكل كاف في مواجهة مرؤوسه.

3- إعادة النظر في منصب رئيس المجلس الشعبي الولائي لأن منصبه يعد منصب شرفي وذلك لانحصار صلاحياته في أمور رمزية لا ترقى لأهمية هذا المنصب وذلك من خلال إعادة توزيع الصلاحيات مع الوالي، حيث من الأفضل منحه اختصاصات الوالي كمثل للولاية لخلق التوازن بين الهيئات المحلية بالولاية، أو توحيد المنصبين بحيث يصبح الوالي منتخب و رئيس للمجلس الشعبي الولائي.

قائمة المراجع

1. المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب العامة:

- 1/ أحمد محيو، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية الطبعة الرابعة، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 2/ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- 3/ جميلة جبار، دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات كيك، الجزائر، 2014.
- 4/ جورج قوديل و بيار دلقولقيه، ترجمة منصور القاضي، القانون الإداري، الطبعة الأولى الجزء الثاني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 2001.
- 5/ حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، طبعة 2012، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 6/ حسين فريجة، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة -، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 7/ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر 2004.
- 8/ حمدي قبيلات، القانون الإداري، طبعة أولى، الجزء الأول، دار وائل للنشر، عمان، 2008.
- 9/ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري - دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1998.
- 10/ زكريا المصري، أسس الإدارة العامة - التنظيم الإداري (الإدارة) - النشاط الإداري - دراسة مقارنة- في التشريع والفقہ وأحكام القضاء في مصر وليبيا وبعض الدول العربية والأجنبية، دار الكتب القانونية، مصر، 2007.

- 11/ سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية مصر، 1996.
- 12/ سعيد السيد علي، القانون الإداري، دار ابو المجد للطباعة بالهرم، مصر، 2008.
- 13/ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 14/ سليمان أحمية، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري (علاقة العمل الفردية)، الطبعة السادسة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 15/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، مدينة نصر، 1996 .
- 16/ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، توزيع منشأة المعارف، مصر، 2008.
- 17/ عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري - دراسة مقارنة للتنظيم الإداري الرسمي والتنظيم غير الرسمي -، منشأة المعارف، مصر، 2004.
- 18/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 19/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثالثة، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2015.
- 20/ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، الجسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2015.
- 21/ علي خطار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، ط1 ، دار وائل للنشر ، عمان . 2003 .

- 22/ مازن ليو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، الدانمارك 2008.
- 23/ محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2008.
- 24/ محمد بكر حسين، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي مصر، 2007.
- 25/ محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2003.
- 26/ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2005.
- 27/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعية الجديدة مصر، 2009.
- 28/ محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية لبنان، 2007.
- 29/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 30/ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة.
- 31/ مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2012.
- 32/ مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر الجزائر، 2014.
- 33/ نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.

34/ هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2009.

ثانياً: الكتب المتخصصة

1/ حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري- دراسة تطبيقية مقارنة-، دار الفكر الجامعي، مصر، 2004.

2/ عامر إبراهيم أحمد ، الإدارة اللامركزية الإقليمية في القانون العراقي - دراسة مقارنة مع القانون الإماراتي- ، مكتبة زين الحقوقية و الأدبية ش م م ، بيروت ، 2013.

3/ عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.

4/ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012.

5/ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012

6/ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 1998.

7/ محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع الجزائر، 2014.

8/ نواف العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام - دراسة مقارنة -، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.

ثالثا: الأطروحات والمذكرات:

أ: أطروحات الدكتوراه:

1/ أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

2/ فريدة مزياني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2005.

ب: مذكرات الماجستير .

1/ أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، بحث مقدم استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في قسم العلوم الإدارية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.

2/ ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم كلية الحقوق جامعة قسنطينة 1، 2013.

3/ إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة الوادي، 2014.

4/ بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، معهد العلوم القانونية والإدارية، 2009.

- 5/ دحمان حمادو، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
- 6/ زوليخة يوهنقل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة -حالة بلديات قسنطينة- مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في التهيئة الإقليمية، كلية علوم الأرض، الجغرافيا والتهيئة العمرانية، قسم التهيئة العمرانية، جامعة منتوري قسنطينة، دون سنة.
- 7/ سمية بلهوارى، علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، دولة ومؤسسات عمومية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2016.
- 8/ صبرينة بوقلمون، اللامركزية الإدارية في دول المغرب العربي (الجزائر، تونس المغرب) دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016.
- 9/ صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.
- 10/ عبد الناصر صالحى، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2009.
- 11/ لطيفة بهى، استقلالية البلدية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014.
- 12/ مريم حمدي، دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015.

ج: مذكرات الماجستير:

1/ الياسين رحماني وسعيدة قهلوز، تأثير المركز القانوني للوالي على تجسيد اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة القانون العام تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2012.

2/ أمال آيت آكلي ونسيمة بن حمانة، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11 (تقدم أم تراجع)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، شعبة قانون عام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -، 2012.

3/ أمينة بوسري، الجماعات الإقليمية بالجزائر في ظل الإصلاحات الجديدة مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015.

4/ إدريس بوتوتة وحسينة بوعمامة، تأثير النظام الانتخابي الجزائري على استقلالية البلدية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016 .

5/ بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، 2014.

6/ توفيق حباره، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماجستير أكاديمي، ميدان العلوم القانونية والإدارية، شعبة الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012.

- 7/ حادة أجبلي و سوريا آيت عيسى، النظام القانوني للتعيين في الوظيفة العمومية وفقا للتشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016.
- 8/ حسونة بلقاسم، الالتحاق بالوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.
- 9/ حيزية أمير، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، ميدان الحقوق والعلوم السياسية شعبة الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
- 10/ سارة خليلي وفاطمة الزهرة بن عمر، الضمانات المقررة للموظف العام أثناء المتابعة التأديبية في الجزائر، مذكر مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل 2016.
- 11/ سهام رابحي، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون اداري كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
- 12/ صبرينة بوقلوش، الوصاية الإدارية في ظل قانون البلدية رقم 11-10، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- 13/ عبد الحكيم بودفار وحبیب بوتیعة، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، تخصص القانون العام الداخلي كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016.

- 14/ عبد الحليم تينة، تنظيم الإدارة البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014.
- 15/ عبد الرؤوف صالح، الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.
- 16/ عبد الغفور خديري، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي التبسي، تبسة الجزائر، 2016.
- 17/ عبد اللطيف لونيبي، الرقابة على مالية البلدية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.
- 18/ عتيقة جديدي، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر - بلدية بسكرة نموذجا - ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012.
- 19/ لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية وفي الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، شعبة الحقوق جامعة قاصدي مباح، ورقلة، 2013.
- 20/ مريم بن محفوظ - شهيرة قارة أحمد، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام معمق كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2016.

21/ نوال جمعي وليدية عليم، إشكالية استقلالية الجماعات المحلية بين قوانين الانتخابات الولاية والبلدية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2012.

22/ نورة غيدي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015.

23/ يعقوب بوحبيبة وحياة كواهي، مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016.

د: مذكرات الليسانس:

شهير كرميش، استقلالية البلدية في ظل القانون 10-11، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الليسانس أكاديمي، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية شعبة الحقوق، جامعة قاصي مرياح، ورقلة، 2014.

رابعاً: المقالات:

1- بسمة عولمي، تشخيص نظام الإدارة المحلية والمالية المحلية في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 4، جامعة باجي مختار - عنابة - الجزائر، دون سنة.

2- صباح سعد الدين عمر العلمي، بحث حول دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، 2006.

3- عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، 2010.

4- عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010.

5- عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، 2010.

6- نصر الدين بن شعيب ومصطفى شريف، الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية في الجزائر، مجلة الباحث، عدد 10، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012.

7- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة تصدر دوريا عن مخبر الدراسات والبحوث حول المغرب العربي والبحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري قسنطينة، العدد 5، 2002.

خامسا: النصوص القانونية:

أ: الموثيق و الدساتير:

1/ الميثاق الوطني لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 67-57، المؤرخ في 5 يوليو 1976، يتضمن نشر الميثاق الوطني، جريدة رسمية عدد 61، المؤرخة في 30 يوليو 1976.

2/ دستور 1976 الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 / 11 / 1976، جريدة رسمية عدد 94 المؤرخة في 24/11/1976.

ب: القوانين :

□ القوانين العضوية:

- قانون عضوي 16-10 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يتعلق بنظام الإنتخابات، جريدة رسمية عدد 50.

□ القوانين العادية والأوامر:

1/ أمر رقم 69-38 مؤرخ في 7 ربيع الأول عام 1389 الموافق ل 22 مايو سنة 1969 يتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 44.

2/ الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 7 شوال عام 1386 الموافق ل 18 يناير 1967 يتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية عدد 06.

3/ القانون رقم 08/90 الصادر في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية رقم 15، بتاريخ 11 أبريل 1990.

4/ القانون 90-09 الصادر في 07 أبريل 1990، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية رقم 15، بتاريخ 11 أبريل 1990.

5/ الأمر رقم 05-03، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 50، المؤرخة في 19 جويلية 2005، المتمم للقانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالبلدية.

6/ الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية عدد 46.

7/ الأمر رقم 07-01 مؤرخ في 11 صفر عام 1428 الموافق أول مارس سنة 2007 يتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، جريدة رسمية عدد 16.

8/ قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37.

9/ قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12.

10/ القانون 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 جريدة رسمية عدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

ج: التنظيمات:

1- المرسوم التنفيذي رقم 13-105، مؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1434 الموافق 17 مارس سنة 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، جريدة رسمية عدد 15.

II. المراجع باللغة الأجنبية:

- 1- Jacques Ziller, Administrations compares, édition Montchrestien , 1993.
- 2- Jacque Bouvier, Eléments fondamentaux de droit administratif, avril 2011.
- 3- Pascale Gonod, fabrice Melleray, Philippe Yolka, Traité de droit administratif, editions dalloz, paris, 2011.

الفهرس

أ.....	مقدمة.....
	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي و القانوني للرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية.....
06.....	المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية.....
09.....	المطلب الأول: التعريف بالرقابة الإدارية على المجالس الشعبية المحلية و أهميتها.....
10.....	الفرع الأول : تعريف الرقابة الإدارية.....
10.....	الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية.....
12.....	أولاً: خصائص الوصاية الإدارية.....
12.....	ثانياً: خصائص السلطة الرئاسية.....
13.....	الفرع الثالث: أهمية الرقابة الإدارية.....
16.....	أولاً/ الأهمية النظرية.....
16.....	ثانياً/ الأهمية العملية.....
17.....	المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية.....
17.....	الفرع الأول : السلطة الرئاسية.....
18.....	أولاً : تعاريف الفقهاء الفرنسيين.....
19.....	ثانياً : تعاريف الفقهاء العرب.....
21.....	الفرع الثاني : الوصاية الإدارية.....
23.....	أولاً :التعريف القانوني للوصاية الإدارية.....
24.....	ثانياً : التعريف الفقهي للوصاية الإدارية.....
26.....	الفرع الثالث : التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية.....
27.....	أولاً: أساس كل من الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية.....
27.....	ثانياً: أوجه التشابه بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية.....
28.....	ثالثاً: أوجه الاختلاف بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية.....
29.....	

- أولا : إقالة المنتخب المحلي.....52.....
- ثانيا : توقيف المنتخب المحلي عن أداء مهامه.....55.....
- ثالثا : إقصاء المنتخب المحلي عن مزاوله مهامه.....58.....
- الفرع الثاني : الحل كآلية للرقابة الجماعية على أعضاء المجالس المحلية.....62.....
- أولا : أسباب حل المجالس المنتخبة.....62.....
- ثانيا : الجهة المختصة بالحل.....65.....
- ثالثا : أحكام حل المجالس المحلية.....65.....
- المطلب الثاني : مظاهر الرقابة الرئاسية على أعضاء المجالس المحلية.....66.....
- الفرع الأول : سلطة العيين.....66.....
- الفرع الثاني : سلطات الرئيس في تحديد وضعية المرؤوس.....70.....
- أولا : الانتداب.....70.....
- ثانيا :النقل.....73.....
- الفرع الثالث : سلطة التأديب و إنهاء الخدمة.....76.....
- أولا : سلطة التأديب.....76.....
- ثانيا: سلطة إنهاء الخدمة.....80.....
- المبحث الثاني : أساليب الرقابة الإدارية على أعمال المجالس المحلية.....82.....
- المطلب الأول : مظاهر الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية.....83.....
- الفرع الأول : الرقابة على الأعمال الإيجابية.....84.....
- أولا : التصديق84.....

90.....	ثانيا : الإلغاء (البطلان).....
99.....	الفرع الثاني : الرقابة على الأعمال السلبية.....
99.....	أولا: الحلول
99.....	ثانيا: حالات الحلول.....
103.....	المطلب الثاني : مظاهر الرقابة الرئاسية على أعمال المجالس المحلية.....
103.....	الفرع الأول : الرقابة السابقة.....
103.....	أولا : سلطة التوجيه.....
104.....	ثانيا : سلطة الأمر.....
109	الفرع الثاني : الرقابة اللاحقة.....
111	أولا : سلطة التصديق و سلطة التعديل.....
114.....	ثانيا : سلطة الإلغاء و سلطة السحب.....
115	ثالثا : سلطة الحلول.....
117.....	الخاتمة.....
120.....	قائمة المراجع.....
134.....	الفهرس.....

ملخص المذكرة:

تعتبر المجالس الشعبية الحلية مكان مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العامة وتحقيق التنمية المحلية، وذلك عن طريق اختيار ممثليهم، وضمانا لعدم خروج المنتخبين عن الأهداف المسطرة، توجب إخضاع هذه المجالس للرقابة الإدارية، هذه الأخيرة التي تعتبر عملية تمارس من قبل السلطة المختصة بهدف التحقق من مدى انجاز الأهداف المرسومة بكفاءة في حدود المشروعية والملاءمة واحترام الصالح العام، وكذا الكشف عن معوقات تحقيقها ومن أهم خصائصها أنها تعتبر ذات طابع إداري إضافة إلى أنها رقابة داخلية وشاملة.

تمارس الرقابة الإدارية في شكل رقابة رئاسية و رقابة وصائية هذه الأخيرة التي تمارس من طرف السلطة المركزية على المجالس المحلية وذلك عن طريق رقابة أعضاء المجالس المحلية والتي تكون بالاقالة، التوقيف أو الإقصاء، ويعتبر الحل كآلية للرقابة تمارسها السلطة المركزية على الهيئة ككل، وتمتد هذه الرقابة إلى أعمال المجالس وذلك عن طريق آلية التصديق الإلغاء والحلول، أما الرقابة الرئاسية باعتبارها رقابة يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس داخل المجالس الشعبية المحلية وتمارس هذه الرقابة الرئاسية على أعضاء المجالس المحلية عن طريق سلطة التعيين، الإنتداب، النقل، سلطة التأديب وإنهاء الخدمة، و تشمل أيضا الرقابة على أعمال المرؤوسين عن طريق سلطة التصديق، التعديل، الإلغاء، السحب وسلطة الحلول.

Résumé :

Les assemblées populaires locales sont un lieu où les citoyens participent à la gestion de affaires publiques au niveau local, et à la réalisation du développement local a travers le chois de leurs représentants. Afin d'assurer que ces élus ne s'écartent pas des objectifs définis, devrait soumettre ces assemblées à un contrôle administratif. Ce dernier est exercé par l'autorité de tutelle afin de garantir le respect de la légalité. L'un des aspects qui caractérisent le plus ce contrôle est le fait qu'il soit de nature administrative en plus d'être un contrôle interne.

Le contrôle administratif est exercé sous deux formes : contrôle hiérarchique et contrôle de tutelle. Cette dernière forme est exercée par l'autorité centrale sur les assemblées locales à travers le contrôle des membres de ces assemblées par la destitution, la suspension ou l'exclusion. La dissolution est un mécanisme de contrôle que l'autorité exerce sur l'assemblée entière. Ce contrôle s'étend jusqu'aux travaux des assemblées, grâce aux mécanismes de la ratification, l'annulation et la substitution.

Le contrôle hiérarchique, cependant, est exercé par le supérieur administratif sur son subordonné à l'intérieur de l'assemblée locale. Ce contrôle est appliqué sur les membres des assemblées par le pouvoir de la désignation, la délégation, le transfert, l'autorité disciplinaire et licenciement. Il inclure aussi le contrôle des travaux des subordonnés par le pouvoir de la ratification, la modification, l'annulation, la suppression et le pouvoir de substitution.