



جامعة 8 ماي 1945 قالمة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم العلوم القانونية و الإدارية



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر في العلوم القانونية
تخصص منازعات إدارية

رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية

تحت إشراف:

الدكتور حسون محمد علي

من إعداد الطالبتين:

- أومدور مايسة

- شايب باية

أعضاء لجنة المناقشة

| الرقم | الأستاذ | الجامعة | الرتبة العلمية | الصفة |
|-------|-----------------|-------------------|----------------|--------------|
| 01 | د/حميداني محمد | 08 ماي 1945 قالمة | أ.محاضر ب | رئيسا |
| 02 | د/حسون محمد علي | 08 ماي 1945 قالمة | أ.محاضر أ | مشرفا و مقرا |
| 03 | د/شرايرية محمد | 08 ماي 1945 قالمة | أ.محاضر ب | مناقشا عضوا |

السنة الجامعية 2017/2016

شكر و عرفان

أول من يشكر و يحمد آناء الليل و أطراف النهار، هو الله العلي القهار، الأول و الآخر و الظاهر و الباطن، الذي أغرقنا بنعمه التي لا تحصى، و أغدق علينا برزقه الذي لا يفنى، و أنار دروبنا، فله جزيل الحمد و الشناء العظيم، هو الذي انعم علينا إذ أرسل فينا عبده و رسوله "محمد ابن عبد الله" عليه أزكى الصلوات و اطهر التسليم، بقرآنه المبين، وحثنا على طلب العلم أينما وجد.

لله الحمد و الشكر كله أن وفقنا وألها الصبر على المشاق التي واجهتنا لانجاز هذا العمل المتواضع.

و الشكر موصول إلى كل معلم أفادنا بعلمه، من أولى المراحل الدراسية حتى هذه اللحظة.

كما نرفع كلمة الشكر إلى الدكتور "محمد علي حسون" على تفضله بالإشراف على هذه الدراسة و على الاهتمام الكبير و المتابعة المستمرة في كل المراحل، فبفضل نصائحه و توجيهاته القيمة استطعنا الوصول إلى تحقيق الأفضل في هذا العمل، فجازاه الله خير الجزاء.

كما نتقدم بالشكر الخاص إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذا العمل.

كما نشكر كل من مد لنا يد العون من قريب أو من بعيد، و نشكر كل أساتذة كلية الحقوق في جميع أطوارها الذين تشرفنا بالدراسة على أيديهم طيلة فترة الدراسة.

و في الأخير لا يسعنا إلا أن ندعو الله عز و جل أن يرزقنا السداد و يهدينا إلى الرشاد و العفاف و الغنى، و أن يجعلنا هداة متدينين.

• اومدور مايسة

• شايب باية

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

إلى أغلى إنسان أفقده.

إلى من أحمل إسمه بإفتخار.

إلى من عمل بكد في سبيلي و علمني معنى الكفاح و أوصلني إلى ما أنا عليه.

إلى أبي العزيز جعل الله مكانه في الفردوس الأعلى.

إلى من أعانني بالصلوات و الدعوات و من أنارت دربي.

أمي أدامها الله لي.

إلى إخوتي آية، ياسين، حمزة.

إلى من عملت معي بكد بغية لإنهاء هذا العمل.

إلى صديقتي و رفيقة دربي مايسة.

إلى زميلاتي و كل من ساندني طيلة مشواري الدراسي

شايب باية

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى:

إلى من بها كبرت و عليها اعتمدت

إلى من علمتني النجاح و الصبر

إلى من عانت لأصل إلى ما أنا عليه اليوم

إلى من لم تمهلها الدنيا لتفرح بنجاحي

إلى أمي

إلى زوجي عصام الذي لم يدخر جهدا في مساعدتي

و صاحب الفضل في إنجاز هذا العمل

إلى صديقتي الغالية و زميلتي في هذا العمل باية

إلى صديقتي الغالية خولة

إلى كل الأصدقاء الذين كانوا برفقتي أثناء مشواري الدراسي.

اومدور مايسة



مقدمة

يعتبر موضوع التنظيم الإداري بصفة عامة، و الإدارة المحلية بصفة خاصة، إحدى الموضوعات التي حظيت ولا زالت تحظى بأهمية بالغة في القانون الإداري و الدستوري في أن واحد، حيث يختلف من دولة إلى أخرى لاعتبارات متعددة منها ما هو سياسي، ومنها ما هو اقتصادي، ومنها ما هو اجتماعي، ومن هذه الأنظمة الإدارية نظام المركزية الإدارية و نظام اللامركزية الإدارية، ككيفية لتوزيع النظام الإداري بين مختلف الأجهزة و الهيئات الإدارية للدولة¹، نتيجة لتعدد وظائفها من جهة، و تعدد متطلبات الشعب و اتساع الرقعة الجغرافية لإقليم الدولة من جهة أخرى، مما أدى إلى زيادة القناعة بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء عن الإدارة المركزية التي تعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية، بينما في المقابل يقوم النظام اللامركزي على توزيعها.

ولكي تتحقق اللامركزية الإدارية لابد من توافر ثلاثة أركان تقوم عليها، فهي تعترف بوجود مصالح محلية مستقلة و متميزة عن المصالح الوطنية، كما أنها تعهد بإدارة و تسيير هذه المصالح المحلية لذوي الشأن أنفسهم، و هذا ما يحتم على الدولة إنشاء هيئات محلية مستقلة مع الإعراف لها بالشخصية المعنوية العامة و الإستقلال المالي حتى تتمكن من اتخاذ القرارات و تسيير شؤونها، أما الركن الأخير و الأساسي فيتمثل في خضوع الهيئات المحلية لرقابة السلطة المركزية.

و الجزائر على غرار باقي الدول تبنت العمل بهذا النظام، الذي يقوم على أساس توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، و بين هيئات و وحدات إدارية محلية مستقلة، متمثلة في البلدية و الولاية طبقاً لأحكام المادة 16 من الدستور، التي نصت على أن "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية"².

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص05.

² قانون 01-16، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.



بالنسبة للبلدية، يعرفها قانون البلدية 10-11¹ بأنها الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي، و نصت المادة 02 على أنها القاعدة الإقليمية اللامركزية، و مكان لممارسة الوطنية، و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، أما بالنسبة للولاية فقد نص القانون 07-12² بالمادة الأولى منه على أنها الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، و أضاف أيضا بأنها الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة.

فجوهر اللامركزية الإدارية هنا، هو إقامة نوع من التوافق و التلاؤم بين نقيضين هما: استقلال الهيئات المحلية من ناحية، و ضرورة رقابة السلطة المركزية عليها من ناحية أخرى، فمن المتفق عليه أن استقلال الهيئات المحلية لا يمكن أن يكون مطلقا بل نسبيا، لأن الإستقلال التام و المطلق عن الدولة يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة و يهدد وحدتها الترابية و وجودها³، و لذلك و جب أن تكون رقابة من السلطة المركزية على الهيئات المحلية تسمى بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية، فلا نتصور قيام نظام الإدارة المحلية بدون هذه الرقابة و ذلك حفاظا على وحدة الدولة الإدارية و السياسية، بإقامة علاقة قانونية دائمة و مستمرة بين الأجهزة المستقلة و السلطة المركزية.

فاللامركزية الإدارية ليست تبعية و ليست استقلالا، إذ أن المركز القانوني الذي تتمتع به الهيئات المحلية يوجب ترك مجالا لها للقيام بأعمالها بشئ من الإستقلالية مع استباق شئ من الرقابة المكفولة للسلطة المركزية يضمن أنها في الأطر القانونية، بذلك فهي ضمانة لصيانة الوحدات القانونية للدولة و ضمانة للإدارة المحلية لحفظ الإستقلال النسبي، إلا أنه ينبغي ألا تبلغ هذه الرقابة حدا من العنف بحيث تهدر حرية هذه الهيئات و تقضي على الغرض من وجودها، و في نفس الوقت يجب ألا تكون ضعيفة بحيث لا تقي بالغرض المنشود منها، و على ذلك يجب أن تكون معقولة تهدف إلى حماية المصلحة العليا للدولة، مع احترام المصلحة المحلية.

¹ القانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011.

² القانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

³ عمار بوظيف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 36.



و القاعدة أن الرقابة الإدارية لا تقرر إلا بنص باعتبارها استثناء من الأصل العام و هو استقلال الهيئات اللامركزية أي "لا وصاية بدون نص"، فافتراض الرقابة الإدارية دون نص قانوني يقررها صراحة يؤدي إلى عرقلة سير أعمال الهيئات اللامركزية و يهدم استقلالها.

بذلك فالرقابة الإدارية لازمة لقيام النظام اللامركزي، إلا أن هذه الرقابة يجب أن تكون بالقدر الكافي الذي لا يمس بالإستقلالية الضرورية للهيئات المحلية، فالمشروع هو الذي يحدد مدى نطاق هذه الرقابة و مختلف الأساليب و الوسائل لممارستها.

و لمعالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكالية التالية:

هل الرقابة الإدارية التي وضعها المشرع الجزائري على الهيئات المحلية تحافظ على

استقلاليتها ؟

و تتفرع على هذه الإشكالية الأسئلة التالية:

- ما المقصود بالرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ؟
- فيما تتمثل أهم صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية ؟

إن طبيعة الدراسة تقتضي منا الإعتماد على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة موضوع الرقابة الإدارية و مختلف صورها، و كذا وصف مختلف آليات الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية ليتم تمييزها عن غيرها من الأنظمة الرقابية، و تحليل نظام الرقابة الإدارية من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالرقابة الإدارية و القرارات الصادرة عنها وبيان أهم الآثار المترتبة عنها.

و تنبثق أهمية الدراسة من أهمية الموضوع المدروس في حد ذاته، إذ أن الأهمية و المكانة التي تحظى بها الجماعات المحلية بصفقتها مكلفة بالبحث في كثير من القرارات على المستوى المحلي هي التي تبعث إلى دراسة النظام القانوني للرقابة الإدارية التي تخضع لها هذه الأخيرة، على اعتبار هذا النوع من الرقابة الحد الفاصل بين الإستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية نظرا لامتعتها بالشخصية المعنوية المستقلة، و مقتضيات ضمان وحدة الدولة التي تستلزم فرض رقابة على هذه الجماعات المحلية، كما تكمن أهميتها أكثر في عدم الخروج عن مبدأ مركزية التخطيط و اللامركزية في التنفيذ.



و ترجع أسباب اختيارنا لهذا الموضوع إلى أسباب موضوعية و أخرى ذاتية ، فالأسباب الموضوعية ترجع للدور الكبير الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الأصعدة، وكذلك الإهتمام العالمي بالإدارة المحلية لتكريس مبدأ مشاركة الشعب في تسيير الشؤون المحلية عن طريق المجالس المحلية المنتخبة و تجسيد مبادئ الديمقراطية في ظل احترام مبدأ المشروعية. أما الأسباب الذاتية فتكمن في الإهتمام الشخصي بموضوع الجماعات المحلية للدور الهام الذي أصبحت تلعبه في دفع عجلة النمو إلى الأمام، و باعتبارها تمثل مرتكز النهوض بجودة الحكم و تنمية البلاد في كافة المجالات.

ومن دون شك، فإن موضوع رقابة السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الإقليمية قد تناولته العديد من الدراسات، نذكر أهمها:

من أطروحات الدكتوراه التي تناولت الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية نذكر أطروحة الدكتور محمد علي حسون بعنوان "الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري"، الذي فصل في موضوع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، و اعتبر الهدف الأساسي منها هو بسط رقابة مشروعية و رقابة ملائمة و صحة الأعمال الصادرة عن هذه المجالس و مسايرتها للقوانين و الأنظمة.

و أطروحة فريدة مزياني بعنوان "المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، والتي تطرقت فيها إلى الرقابة الإدارية في سياق جزئيات البحث تعرضت فيه إلى مظاهر الرقابة الممارسة على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، وخلصت في نهاية الدراسة إلى ضرورة الحد من شدة الرقابة الإدارية على المجالس المحلية لأنها تهدر بالإستقلال المحلي.

و أيضا دراسة عبد الناصر صالح بعنوان "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و التبعية" و هي رسالة ماجستير، حاول من خلالها الدارس الإلمام بجوانب استقلالية الجماعات المحلية و مظاهر تبعيتها للسلطة المركزية و هذا ضمن الأطر التي جاء بها قانون البلدية و قانون الولاية.

و رسالة الماجستير لصليحة ملياني بعنوان "الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة"، التي حاولت من خلالها البحث في موضوع الجماعات المحلية و عملها هل يكون ضمن الاستقلالية أو هو مرتبط بالرقابة من خلال دراسة قانون البلدية و قانون الولاية.



و أيضا العديد من الدراسات سيتم اعتمادها في بحثنا هذا.

و من أهم الصعوبات التي واجهتنا خلال انجاز هذا البحث:

- 1 - قلة المؤلفات الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري للجماعات الإقليمية في الجزائر في ظل قانون البلدية و الولاية.
 - 2 - قلة الدراسات و الأبحاث المتخصصة في الرقابة الإدارية، كموضوع مستقل بذاته، حيث أن معظمها مراجع عامة.
 - 3 - صعوبة صياغة المواد المتواجدة في القوانين و المراسيم إلى أفكار و فقرات.
- و لدراسة موضوع البحث و الإجابة على الإشكالية المطروحة، قسمناه إلى فصلين، حيث تضمن الفصل الأول ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، و الذي بدوره تضمن مبحثين أساسيين، حيث تناول المبحث الأول مفهوم الرقابة الإدارية و الجهات التي تملك حق الرقابة على الهيئات المحلية، و المبحث الثاني تضمن نطاق الرقابة الإدارية و طرق تحريكها.
- أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة صور الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية و قسمناه إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية و أشخاصها المنتخبة، و في المبحث الثاني تطرقنا إلى الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية.

الفصل الأول

ماهية الرقابة الإدارية على

الجماعات المحلية



الفصل الأول

ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

إن الاعتراف للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية التي تمكنها من التمتع بصلاحيات خاصة بها تمارسها بعيدا عن السلطة المركزية و بالإستقلال عنها ليس فضلا من الإدارة المركزية بل أصيل و مصدره المشرع، إلا أنه في نفس الوقت لا يعني استقلال تلك الهيئات استقلالا تاما عن السلطة المركزية في العاصمة، لذلك لا يمكن تصور إعطاء حرية مطلقة لهذه الهيئات لإدارة أعمالها ضمنا لتكريس مبدأ المشروعية، و المحافظة على وحدة الدولة الإدارية والسياسية، و هو ما استدعى تدخل الإدارة المركزية لفرض هذه الرقابة و الإشراف على الإدارة المحلية تحت مصطلح " الرقابة الإدارية " و التي يطلق عليها البعض مصطلح " الوصاية الإدارية"¹، حيث تمارس هذه الرقابة من قبل السلطات المركزية في العاصمة أو ممثلي السلطة المركزية على مستوى الأقاليم، و قد تباشر أيضا هيئات لا مركزية عليا الرقابة الإدارية على هيئات لامركزية أدنى محاولة منها المحافظة على التوازن بين المصالح المحلية في إطار الإستقلال الممنوح لها و بين الأهداف التي تسعى لتحقيقها من خلال فرضها لهذه الرقابة في حدود المجال الذي تمارس فيه هذه الجهات رقابتها و عن طريق مختلف الطرق لتحريكها.

فبناء على ما تقدم نطرح التساؤلات التالية:

- ما المقصود بالرقابة الإدارية و ما الذي تسعى لتحقيقه من خلال الجهات المكلفة بهذه الرقابة ؟

- ما هو نطاق ممارسة هذه الرقابة ؟ و كيف يتم تحريكها ؟

و عليه سنحاول من خلال هذه الفصل دراسة العديد من الجوانب المتعلقة بالرقابة الإدارية، من خلال تحديد مفهوم الرقابة الإدارية التي تتميز عن غيرها من المصطلحات والأهداف التي تسطرها و الجهات المكلفة بممارسة هذه الرقابة في المبحث الأول وكذلك التطرق إلى نطاق هذه الرقابة و مختلف الطرق التي تقوم بتحريكها في المبحث الثاني.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري - الجزء الأول - تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997، ص 85.



المبحث الأول

مفهوم الرقابة الإدارية و الجهات التي تملك حق الرقابة على الجماعات المحلية

إن الإستقلالية التي تتمتع بها الجماعات المحلية استقلالية نسبية حيث تبقى العلاقة قائمة بين السلطين حتى تتمكن من مراقبة أداء الجماعات المحلية لوظائفها و التي تتماشى مع السياسة العامة للدولة.

فخضوع الهيئات اللامركزية الإدارية لرقابة و إشراف السلطات المركزية يحقق تجانس لعمل هذه الهيئات بالإضافة إلى التأكيد على وحدة هذه الدولة سياسيا و قانونيا و إداريا، و عليه سنقسم هذه المبحث إلى مطلبين أساسيين هما:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: الجهات التي تملك حق الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

¹ مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الاداري، دار النهضة العربية، مصر، 2001، ص 164.



المطلب الأول

مفهوم الرقابة الإدارية

تخضع الهيئات اللامركزية إلى نوع من الرقابة الإدارية التي يفترض فيها أن تكون رقابة مشروطة و محدودة باعتبارها استثناء من الأصل العام و هو استقلال الأجهزة اللامركزية في عملها.

وهذا النوع من الرقابة يسمى بالرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية، و هناك من يكتفي بكلمة الوصاية فقط، و يقصد بالوصاية الإدارية عضوية و موضوعيا مجموعة الاختصاصات و الصلاحيات الإشرافية و التوجيهية و التنسيقية و الرقابية منها و التي تمارسها الإدارة المركزية في الدولة على الأجهزة و الجماعات المحلية و المؤسسات العامة و المستقلة، و تعد الرقابة ركن أساسي من أركان اللامركزية الإدارية و شرط من شروطها، و تهدف إلى فرض احترام المشروعية، و حماية المصلحة العامة من خلال مواجهة المصالح المحلية و المرفقية التي تتولاها السلطة المركزية¹.

و لتحديد معنى الرقابة الإدارية بشكل دقيق ينبغي دراسة النقاط التالية و التي سنخصص لكل نقطة منها فرعا خاصا بها:

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و تبيان أهدافها

أولاً: تعريف الرقابة الإدارية

من أجل الوقوف أمام التعريف السليم للرقابة الإدارية و جب علينا الإلمام بجانبها اللغوي و الفقهي.

1- التعريف اللغوي:

لقد جاء في اللغة العربية مصطلح "الرقيب" بمعنى الحافظ و المنتظر و راقب الله أي خافه، وورد أيضا إسم مصدره رقب و يعني "لاحظ" و "حرس" و "حافظ"، حيث يورد معجم الوسيط تحديد للمعنى اللغوي للرقابة، أنها إسم مصدره من الفعل رقب – رقبا- رقوبا – رقابة، بمعنى انتظر، و في التنزيل : "... إِنِّي خَشِيتُ أَنْ تَقُولَ فَرَّقْتَ بَيْنَ بَنِي إِسْرَائِيلَ وَلَمْ تَرْقُبْ قَوْلِي" الآية

¹ عيسى حداد: "مفهوم الوصاية الإدارية و مبررات إقرارها في النظام الجزائري"، مداخلة لمقابلة في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، المنعقد يومي 04/03 مارس 2014، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، ص 09.



94 من سورة طه، و لاحظته و حرسه و حفظه، و يقال ارقب فلان في أهله: إحفظه فيهم، و رقب النجم، صورته، و راقبه مراقبة، و راقبه- حرسه و لاحظته، و يقال راقب الله في عمله أو راقب ضميره أي خافه و خشيه، و يقال فلانا لا يراقب الله في أمره أي لا ينتظر عقابه، و أما الفعل راقب فوزنه فاعل و ثلاثيته رقيب و مصدره المفاعلة و تعني المشاركة أي أن الفعل يتم بين طرفين أحدهما رقيب و الآخر مراقب، و في قواعد اللغة العربية يقال أن مصدر الفعل الثلاثي، إن دل على حرف يأتي على وزن فعالة كزرع زراعة، و تجد تجارة و رقب مراقبة، نخلص في ذلك إلى أن الرقابة تحمل معنيين مختلفين و هما: الإنتظار و المشاركة.

2- التعريف الفقهي:

أهم ما يعترض فقهاء القانون هو تحديد المفاهيم، حيث تختلف التعريفات حسب نظرة وأفكار كل فقيه.

فقبل التطرق لتعريف الرقابة الإدارية نشير إلى أن هناك من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية و هناك من يعارضه.

فيرى جانب من الفقه أنه لا بد أن يستعمل عبارة الرقابة الإدارية باعتبارها الأقرب إلى أداء المعنى المقصود بالرقابة، مدعين رأيهم حول الاختلاف الجوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية، حيث يقصد بالوصاية المدنية في القانون الخاص هو حماية حقوق ناقصي الأهلية من الأشخاص الطبيعيين، أما الوصاية الإدارية فهي لا تتعلق بنقص أهلية الهيئات اللامركزية، حيث تكون هذه الأخيرة كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكلة لها¹، كذلك المجالس المنتخبة أو المعينة و الممثلة لهذه الهيئات هي التي تعمل بنفسها بعكس ناقص الأهلية الذي لا يمكنه مباشرة أعماله إلا من خلال وصية في القانون الخاص، فالغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية في القانون الخاص هو حمايته في شخصه و ماله، أما الغرض من فرض الوصاية الإدارية في القانون العام قد يكون منع الهيئات اللامركزية من

¹ دحمان حمادو، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011، ص 07.

² صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة، دراسة في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص 160.



الإعتداء على السلطة المركزية، أي الغرض منها هو حماية السلطة المركزية التي تتولى الرقابة (الوصاية)¹.

و بعد تطرقنا للآراء حول استخدام مصطلح الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية نأتي لتعريف الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية)، فقد عرف "ماسيتيول و لازوك" الرقابة الإدارية بأنها مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة².

ما يلاحظ في هذين الفقيهين أنهما استندا في تعريفهم هذا إلى معيار المصلحة العامة، حيث تكون هذه الرقابة رقابة قانونية الغرض منها هو تحقيق المصلحة العامة لا أكثر و لا أقل.

أما "مجدي مدحت النهري" عرفها بأنها تلك الوظيفة التي تستند إلى إحدى الجهات للقيام بتقييم الأداء في إحدى التنظيمات في ضوء الأهداف المحددة لها و مدى التزامها بالشرعية ومدى فاعلية الأداء و علاج أوجه القصور و الإنحراف³.

نلاحظ من خلال هذا التعريف أنه قد يسوده بعض الغموض، فقد عرف الرقابة على أساس أنها وظيفة و لم يوضح بشكل دقيق طرفي الرقابة كذلك لم يوضح ضرورة خضوع هذه الهيئات و إسنادها إلى القانون.

و يعرف "عمار عوابدي" الرقابة الإدارية أو الوصاية بأنها " فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية و بين المؤسسات و المنظمات و الهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري للدولة، و من ثم فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة"⁴.

و من خلال التعريف نلاحظ أن عمار عوابدي استعمل مصطلح الوصاية الإدارية و لم يميز بينها و بين الرقابة الإدارية، ما يلاحظ كذلك أنه أعطى الوصاية جانب قانوني يتمثل في العلاقة التنظيمية القانونية، أما الجانب الثاني هو جانب إداري يتمثل في علاقة السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية الإقليمية و الفنية.

¹ محمد علي حسون، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2011-2012، ص 42.

² فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 42.

³ صليحة ملياني، مرجع سابق ص 70.

⁴ عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 266.



و يعرف الفقيه "فالين" جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة¹.

ما يميز هذا التعريف هو أنه حدد أطراف الرقابة الإدارية (الوصاية) مع إمكانية صدورها من سلطة مركزية أو بواسطة شخصية لا مركزية، إلا أنه كذلك لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة.

و يعرفها "ريفرو" بأنها الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي في الحدود المقررة في القانون².

ما يلاحظ على هذا التعريف أنه أشار إلى طرفي الرقابة و مباشرتها في الحدود المقررة في القانون، لكنه لم يشر إلى وسائلها و مهمتها.

و من جملة التعريفات المقدمة نخلص إلى أن الرقابة الإدارية تمتاز بمجموعة من الخصائص نذكر منها:

- أ - رقابة ذات طبيعة إدارية: حيث أنها تباشر من طرف جهة إدارية و تكون بموجب قرارات إدارية.
- ب - رقابة يضبطها القانون و يحدد شروط عملها: إذ تمارس وفق الحالات و الأشكال المحددة قانونا، حيث لا وجود لوصاية إدارية بدون نص.
- ج - رقابة استثنائية: فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال و تمارس سلطاتها وفق هذا الأمر و استثناء وجود رقابة على هذه الهيئات، يتطلب و جود نص يوضحها و يحدد السلطات المختصة بها.
- د - رقابة خارجية: نجد أن الرقابة الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين، ذلك لأن رقابة السلطة المركزية تتم على شخص معنوي مستقل على شخص معنوي آخر

¹ عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة نيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1، 2009-2010، ص 82.

² عبد الناصر صالح، المرجع نفسه، ص 82.



مستقل¹، فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد و إنما خارجة و مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، و هذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية².

ثانيا: أهداف الرقابة الإدارية

مما لا شك فيه أنه حينما قام المشرع بفرض الرقابة الإدارية كان يصبو لتحقيق مجموعة من الأهداف و المقاصد العامة³، حيث أن الرقابة الإدارية (الوصائية) تختلف أهدافها باختلاف النظام السائد لكل دولة ما يستوجب علينا البحث حول أهداف الرقابة الإدارية التي تحاول هذه الأخيرة تحقيقها بشكل عام، ومنه نجد الرقابة الإدارية (الوصائية) لها أهداف إدارية و أخرى سياسية و أخرى مالية⁴.

1- الأهداف الإدارية:

إذا نظرنا إلى الرقابة الإدارية من الجانب الإداري نجدها تبغي مجموعة من الأهداف نذكر منها:

- أ - التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فالإستقلال الذي تتمتع بها المجالس المحلية أثناء تأديتها لمهامها ليس مطلقا، مما ينبغي على الدولة فرض رقابتها على الهيئات المحلية حمايةً لوحدة الدولة إداريا و ذلك بمنع وجود دويلات و لو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة، و بالتالي تهدف الرقابة الإدارية إلى عدم تفكك الدولة إداريا.
- ب - كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها، و ذلك أن الإدارة أثناء قيامها أو ممارستها لأعمالها قد تقع في خطأ و هنا يأتي دور الرقابة الإدارية (الوصائية) في كشف هذه الأخطاء و العمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.
- ج - تحفيز الموظفين على الأداء الجيد و الإلتزام بالقوانين و الأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم و عدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، و هذا من شأنه

¹ مجدي مدحت النهري، مرجع سابق، ص 167.

² محمد إسلام معمري، موسى قروف، اللامركزية الإقليمية في الجزائر بين الإستقلالية و التبعية، مذكرة نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 40.

³ عمار بوضياف: "الرقابة على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي الخامس حول دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، ص 17.

⁴ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 173.



تشجيع (المواطنين) الموظفين و بالتالي حسن إدارة المرافق العامة و تأدية الخدمات العمومية بجودة و كفاية¹.

- د - بالإضافة إلى تحقيق التعاون و التكامل، حيث يسمح نظام الرقابة الإدارية للسلطات الإدارية المركزية بالتدخل للمساعدة عند عجز السلطات الإدارية اللامركزية عن تقديم الخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية².
- ه - تأكيد مشروعية أفعال السلطة المحلية التي تضطلع بفرض الرسوم المحلية و التي قد تدخل غالباً في حريات الأفراد، مما يقتضي تحديد سلطاتها بمقتضى القانون و وجود رقابة يضمن احترام السلطات المحلية حدود سلطاتها و الإلتزام بخصائصها³.
- و - التنسيق بين السلطتين المركزية و اللامركزية مما يحقق الإنسجام في نشاط الدولة الواحدة، فالرقابة تعمل على التأكد من أن الهيئات المحلية تؤدي مهامها بالشكل الصحيح⁴.

2- الأهداف السياسية:

للوصاية الإدارية أهداف سياسية نذكر منها:

- أ - أهم هدف تسعى الرقابة الإدارية (الوصائية) إلى تحقيقه هو ضمان وحدة الدولة السياسية، ذلك أن التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لا مركزية و أن استقلال الوحدة اللامركزية و انفرادها بإدارة شؤونها يترتب عليه انقطاع الصلة بينها و بين السلطة المركزية، وهذا الأمر قد يهدد وحدة الدولة، مما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة إدارية (وصائية) من جانب السلطة المركزية على الوحدات اللامركزية الإقليمية لحماية وحدة الدولة⁵.
- ب - بالإضافة إلى اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية و ما يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب، و بالتالي خضوعهم في قراراتهم لسياسة الحزب المنتمون

¹ ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012-2013، ص 73.

² عبد الحليم بن مشري: " نظم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر "، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أفريل، 2010، ص 104.

³ محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار النشر للثقافة و التوزيع، عمان، الأردن، 1995، ص 143.

⁴ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 173.

⁵ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 94.



إليه، يستوجب على السلطة المركزية فرض رقابة على الأعضاء للتأكد من اختصاصهم لصالح الدولة و ليس الحزب أو طائفة معينة من الناخبين¹.

ج - إلى جانب هذا تهدف الرقابة الإدارية إلى حماية حقوق و حريات الأفراد، حيث تعمل الهيئات المحلية على تقديم الخدمات للمواطنين و قد تعدي على الحقوق و الحريات بإصدار لوائح الضبط الإداري تحد من الحقوق و الحريات، و يشترط في قوائم الضبط عدم مخالفتها للقواعد القانونية و أن تتضمن قواعد عامة و مجردة و العمل على تحقيق المساواة بين الأفراد عند تطبيق أحكام اللائحة، فتدخل السلطة المركزية بواسطة الرقابة للتأكد من مدى مشروعية هذه الأعمال و عدم مساسها بحقوق و حريات (الأشخاص) المواطنين، و من ثم تعمل على حماية المواطنين من تعسف السلطات الإدارية المحلية، لذا فإن الرقابة تعد من الضمانات الهامة التي تكفل للأفراد حماية حقوقهم².

3- الأهداف المالية:

بالإضافة للأهداف الإدارية و السياسية، توجد هناك مجموعة من الأهداف المالية التي تسعى لتحقيقها الرقابة تتمثل فيما يلي:

- أ - باعتبار أن للهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة، فلها حرية تحصيل الموارد المالية، فتخضع في هذا الجانب للرقابة ، كما تخضع للرقابة عند إنفاقها للموارد المالية، و الهدف من ذلك هو المحافظة على الأموال المحلية من الإنحراف و التجاوز في المسائل المالية³.
- ب - هذا بالإضافة إلى تنفيذ خطط التنمية من خلال وضع خطة عامة للتنمية الاقتصادية على المستوى الوطني تبين دور السلطة المركزية و الهيئات المحلية في كيفية تنفيذها، إلى جانب ذلك توجد على مستوى كل هيئة محلية خطة لتحقيق التنمية الاجتماعية و الاقتصادية في نطاق الإقليم، و يتبين أهمية رقابة السلطة المركزية التي تباشرها على الهيئات المحلية في كونها تساعد الهيئات المحلية في كيفية إعداد خطط التنمية و عدم معارضتها مع الخطة الوطنية⁴.

¹ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 175.

² فريدة مزباني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 254.

³ مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة نيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2015-2016، ص 22.

⁴ فريدة مزباني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 257.



- ج - زيادة على ذلك تهدف إلى تقديم الإعانات المالية و مراقبة كيفية إنفاقها، حيث نجد أن لكل وحدة محلية مواردها المالية لذا تتفاوت الهيئات المحلية في المركز المالي، منها من تتوافر على موارد مالية كثيرة و منها من تتوافر على موارد مالية محدودة، فتتدخل السلطة المركزية لرقابة كيفية إنفاق هذه الأموال، حيث تملك الإمكانات القانونية والعملية لتوجيه السلطات المحلية و التأثير فيها و ضبط التجاوزات¹.
- د - كما تعمل كذلك على التأكد من صحة العمليات الحسابية و التي خصصت من أجلها الأموال العامة و التحقق من صحة المستندات و الدفاتر، و عدم تجاوز حدود الإعتماد المقررة للهيئة المحلية، فلا بد من أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع (العام) المحلي، و الحد من تبذير المال العام².

الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن ما يشابهها من مصطلحات

من خلال الدراسة سوف نتطرق إلى أهم المصطلحات التي جاءت في مدلولها مشابهة للرقابة الإدارية لكنها تختلف عنها، و أهمها الرقابة الرئاسية و الإشراف الإداري.

أولاً: تمييز الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية

إن مصطلح الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية يختلف عن الرقابة الرئاسية التي يخضع لها المرؤوسون في نطاق التدرج العمومي للسلم الإداري.

فطرف العلاقة هنا ليس رئيس إداري أعلى و مرؤوسيه، و إنما العلاقة تربط بين المراقب الإداري المتمثل أساساً في السلطة المركزية في العاصمة و ممثليه في الأقاليم و الهيئات المحلية التي تخضع للرقابة.

و للمقارنة بين الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و بين الرقابة الرئاسية للرؤساء على المرؤوسين، ارتأينا التطرق إلى أوجه التشابه و أوجه الاختلاف بينهما.

¹ فريدة مزباني، المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 258.

² ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 75.



1- أوجه الشبه:

توجد أوجه شبه عديدة بين الرقابة الإدارية و الرقابة الرئاسية، نوردتها فيما يلي:

- أ - تمارس الرقابة الإدارية و الرقابة الرئاسية من سلطة إدارية عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا سواء كانت هيئة مركزية أو هيئة لامركزية فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة تمارس رقابتها على نفس الهيئات المركزية و اللامركزية و أعمالها.
- ب - أن سلطة الحلول تمارس في كلا الرقابتين، حيث أن الحلول في الرقابة الرئاسية يمارس بدون شروط و دون الحاجة إلى نص قانوني عكس الرقابة الإدارية التي لا يمارس فيها الحلول إلا بنص قانوني.
- ج - أما كل من التصديق و الإلغاء فهو حق مكفول لكل من الرقابتين الرئاسية و الإدارية¹.

2- أوجه الاختلاف : تختلف الرقابة الإدارية عن الرقابة الرئاسية من عدة نواح أبرزها:

أ - من حيث أداة ممارسة الرقابة:

لكي تمارس الرقابة الإدارية يجب أن يكون منصوصا عليه قانونا ، فهو الذي ينظمها و لا تقرر إلا بنص و في حدود هذا النص²، حيث رقابة الوالي أو الوزير على أعمال البلدية أو الولاية يجب أن ينص عليها في القانون³.

أما الرقابة الرئاسية فتحتاج في ممارستها إلى نص لأنها تلقائية انطلاقا من علاقة التبعية بين الرئيس و المرؤوس⁴.

ب - من حيث مدى أو وسيلة الرقابة :

لا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الإدارية إصدار أوامر و تعليمات ملزمة للهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة⁵، و ذلك لأن هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة ، فكل ما تملكه هو الموافقة أو الرفض، ذلك لأن توجيه الأوامر و واجب الطاعة من سمات الرقابة الرئاسية، حيث تخول الأنظمة و القوانين للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على

¹ بويكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص 27.

² مجدي مدحت النهري، مرجع سابق، ص 167.

³ André de laubadère, traite de droit administratif, librairie générale de droit et de jurisprudence 8^{ème} édition – 1980, paris, page97.

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 38.

⁵ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 85.



أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها¹، و مراقبة تنفيذ الأوامر و التوجيهات².

ج - من حيث إمكانية الطعن:

نظرا لتمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية، فإن لها أهلية و حق التقاضي، وبالتالي إمكانية الطعن القضائي في قرارات و تصرفات السلطة الوصية حيالها للدفاع عن مصالحها المحلية.

و يكون الطعن أمام الجهات القضائية المختصة، لأن ذلك يعد من الحقوق التي يكرسها القانون³، لكن في نظام السلطة الرئاسية لا يمكن للمرؤوس الطعن في قرارات رئيسه الإداري⁴ بحكم أن الرئيس يملك حق إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوس الذي عليه واجب الطاعة و التنفيذ، فالرقابة الإدارية تكون بالطعن و الإلغاء أمام القضاء، و هذا لا يمكن حدوثه في الرقابة الرئاسية⁵.

د - من حيث قواعد المسؤولية:

من موجبات الرقابة الرئاسية أن يسأل الرئيس على أعمال المرؤوس لأنه يملك حق الرقابة و الإشراف و التوجيه لهؤلاء المرؤوسين، بينما الجماعات المحلية هي التي تتحمل المسؤولية التقصيرية، كما يحق لها العدول على قراراتها إذا رأت ملائمة في ذلك حتى لو صادقت على تلك القرارات من الجهات المركزية⁶.

ه - من حيث طبيعة الرقابة:

إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية و هذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله من إصدار الأوامر لمرؤوسيه بغرض تنفيذها، كما أنه يراقب هذا التنفيذ.

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعة الإدارية، دار الجسور للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 25.

² صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 177.

³ المادة 161، قانون 10-11، مرجع سابق.

⁴ بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر - دار الراجعية للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 87.

⁵ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 177.

⁶ بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات - دراسة حالة الجزائر - مرجع سابق، ص 88.



أما السلطة الوصائية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراء و الممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن للسلطة الوصية من حيث الأصل من فرض أوامرها بحكم استقلالية الهيئة المحلية¹.

ثانيا: تمييز الرقابة الإدارية عن الإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن الرقابة الإدارية من عدة نواحي حيث نجد أن المقصود بالإشراف الإداري هو، مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية و على أعمالها، و لا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها².

وعليه تتمثل أهم الفروق بين الرقابتين فيما يلي:

1- سلطة إصدار دوريات و توجيهات غير ملزمة : للسلطة المركزية إصدار توجيهات تكون غير إلزامية تعرف بالإجراءات الداخلية للسلطة المركزية، وتتمثل في توجيه النصائح والإرشادات و التوجيهات من خلال الدوريات و المنشورات، هذه الإصدارات ليس لها قوة إلزامية بل تعد من قبيل النصائح و قيمتها استشارية وللهيئات المحلية أن تأخذ بها أو لا تأخذ بها، و في حالة إصدار الهيئات اللامركزية لقرار بمناسبة صدور توجيهات هو قرار صحيح، و لكن قد يتعرض للإلغاء من سلطة الوصاية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها، و منه لم تعد من قبيل الرقابة الإدارية بل عمل إشرافي، لأن استقلال الجماعات المحلية لا يعطي الحق للهيئات المركزية بتوجيه الأوامر للهيئات المحلية و لا يلزمها بواجب الطاعة³.

2- سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائي : تستند الرقابة الإدارية لقاعدة "لا رقابة إلا بنص"، حيث السلطات المركزية لا يمكنها ممارسة الرقابة إلا في حالات محصورة قانونا أما إذا كان النص القانوني المحدد للرقابة لا يتوفر على كامل الشروط فإنه يخول للسلطة المركزية توجيه النصائح و الإرشادات أو طلب معلومات مقيدة بالصالح العام، و هنا أعمال الإدارة المركزية اتجاه الهيئات اللامركزية من قبيل الإشراف الإداري.

3- سلطة التعيين: كما يتعارض التعيين مع الرقابة فإنه يتعارض مع اللامركزية الإقليمية لأنها في الأساس تبنى على الإستقلالية، هذه الأخيرة تستمد وجودها من الانتخاب، أما التعيين فيستمد

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 179.

² محمد إسلام معمري، موسى قروف، مرجع سابق، ص 44.

³ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 178.



من التبعية الرئاسية و يستدعي الخضوع لكل توابع هذه السلطة من إجراءات تأديبية في مواجهة عمالها و موظفيها فعلاقتهم بالسلطة المركزية هي علاقة رئاسية و ليست وصائية، وفي حالة نص القانون على التعيين فإنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الإستقلال في ممارسة أعمالهم و يتحررون من أي رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم عندها يخضعون للرقابة كأعضاء منتخبين، أما بالنسبة للتأديب يتجه الفقه إلى أنه للسلطة المركزية حق إسقاط عضوية المنتخبين إذا قاموا بالإخلال بواجباتهم كما أكدوا على حق السلطة المركزية في إيقاف الهيئات المحلية و حلها، لذلك تم اعتبار التأديب من وسائل الوصاية، فهنا السلطة التأديبية ذات معنى غير واضح فقد يتجه إلى السلطة التأديبية التي للرئيس الإداري على رؤوسيه، و هو المعنى غير المقصود في إطار الرقابة الوصائية، حيث في الرقابة الرئاسية عدم طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة خطأ تأديبي يستوجب عقوبة تأديبية، وهو الذي نجده في الرقابة الوصائية حيث السلطة المركزية لا يمكنها اللجوء لتوقيع عقوبة على أشخاص الهيئة في حالة عدم طاعته لها لأنها ليست ملزمة بأوامرها¹.

المطلب الثاني

الجهات التي تملك حق الرقابة على الجماعات المحلية

كأصل عام تعتبر السلطة المركزية الجهة المختصة بممارسة الرقابة، حيث تعد الرقابة الرئاسية أحد مقومات السلطة المركزية، و هي تعني مجموعة من الإختصاصات التي يتمتع بها كل من الرئيس في مواجهة رؤوسيه و تحدث علاقة من التبعية². أما الرقابة الإدارية فالعلاقة تحكم شخصين معنويين مستقلين فتوجد جهة مركزية و أخرى لامركزية، حيث تمارس الهيئات اللامركزية صلاحياتها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، بما لها من سلطة تنظيمية³.

و بالرجوع للقوانين نجد الجهات التي تملك حق الرقابة هي: رئيس الجمهورية، الوزير الأول، و أيضا الولاية و رؤساء الدوائر.

¹ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 179، نقلا عن عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 04، 13 أكتوبر 1969.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 179.

³ فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 2001، ص 134.



الفرع الأول: رقابة الهيئات المركزية (الهيئات التي مقرها العاصمة)

تمارس السلطة المركزية رقابتها على الهيئات اللامركزية بما لها من سلطة تنظيمية، وبالرجوع للعديد من القوانين نجد الجهات التي تملك حق الرقابة هي: رئيس الجمهورية، الوزير الأول و الوزراء.

أولاً: رئيس الجمهورية

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري باعتباره السلطة السامية للإدارة¹، نجد اختصاصاته واسعة و متنوعة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية، فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة و لحسابها².
و يمكن رد هذه الاختصاصات أساساً إلى:

1- سلطة التعيين: باعتبار رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى بالنظام الجزائري بصفته ممثل السلطة التنفيذية³ يخول له صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة طبقاً لنص المادة 74 من دستور 1989، حيث نجد أن سلطة التعيين تقاسمها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة الذي غيرت تسميته إلى الوزير الأول⁴، (يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات و الصلاحيات ... بتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية)⁵.

وبالرجوع إلى دستور 1996 و تحديداً المادة 77 نجدها أكثر دقة من سابقتها (م 74 من دستور 1989) حيث ذكرت بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات الرئيس و هي:

- أ - رئيس الحكومة، و قد ورد تعيينه في المادة 77.
- ب - أعضاء الحكومة.
- ج - الأمين العام للحكومة.
- د - محافظ بنك الجزائر.
- هـ - القضاة.

¹ المادة 86، دستور الجزائر، 2016، مرجع سابق.

² المادة 84، المرجع نفسه.

³ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 52.

⁴ فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 152.

⁵ المادة 74، دستور الجزائر 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، مؤرخ في 28 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 9، مؤرخة في 1 مارس 1989.



و - مسؤولو أجهزة الأمن.

ز - الولاية.

ح - السفراء.

ط - و بصفة عامة الوظائف العسكرية و المدنية¹.

و طبقا للمادتين 77 و 78 من دستور 1996 و للمرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف العسكرية و المدنية للدولة، أصبح لرئيس الجمهورية مجال واسع في عملية التعيين و هذه السلطة لا تقبل التفويض² (و هو ما جاء في المواد 92-93 من دستور 2016)، حيث نص على سلطة التعيين في الوظائف العليا العسكرية و المدنية.

2- السلطة التنظيمية: تعرف السلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية و التي تتمثل في إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة في شكل قرارات إدارية (المراسيم و القرارات)، و تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منها، و تسمى هذه القرارات بالقرارات الإدارية التنظيمية³.

إن المؤسس الدستوري حدد مجال التنظيم تحديدا سلبيا حيث جاء في المادة 143 من دستور 2016: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة في القانون".

أ- سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو ولائي: تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون، كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لا بد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون⁴، فلا يجوز للسلطة الوصية استخدام وسائل أخرى للرقابة غير المنصوص عليها في القانون⁵.

¹ المادة 77، دستور الجزائر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

² فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 153.

³ ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر، سطيف، الجزائر، 2010، ص 97.

⁴ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 88.

⁵ Jean Michel de forges, droit administratif presses universitaire de France 6^{ème} édition, 2002, paris, page106.



أما إذا كان النص القانوني المحدد للوصاية لا يتوفر على كامل الشروط فانه يخول للسلطة المركزية توجيه النصائح و الإرشادات أو طلب بيانات و معلومات مقيدة بالصالح العام، و هنا أعمال الإدارة المركزية اتجاه الهيئات غير المركزية هو من قبيل رقابة الإشراف¹.

ب- سلطة التعيين : يري بعض فقهاء القانون أن سلطة التعيين و التأديب لا يعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية، فإذا نص المشرع على تأديب و تعيين أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل استقلال و حرية للهيئات اللامركزية²، أما إذا كانت قرارات السلطة المركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع للتصديق أو للإجازة من قبل السلطة المركزية فإن هذه القرارات تدخل ضمن الوصائية³.

3- سلطة الحفاظ على أمن الدولة: أوكل الدستور مهمة المحافظة على أمن الدولة و سلامتها داخليا لرئيس الجمهورية فله إصدار قرارات إدارية لائحية و تنظيمية من أجل حفظ النظام العام تسمى بلوائح الضبط الإداري على المستوى الوطني⁴.

و تحقيقا لهذا الغرض أجاز له الدستور تقرير حالة الطوارئ و حالة الحصار و الحالة الإستثنائية و الحرب و ما ورد في المواد من 105 إلى 111 من دستور 2016⁵.

ففي إطار البحث عن علاقة السلطة المركزية بالسلطات غير المركزية نجدها ضمن:

أ- تعيين الوالي: طبقا للمادة 92 من دستور 2016 يتمتع الوالي بسلطات كبيرة كمثل للدولة أو كمثل للولاية إلا أن اختصاص رئيس الجمهورية بالتحكم بمساره الوظيفي ينقص من استقلالية الجماعات المحلية خاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب العزل.

طبقا للمادة 92 من دستور 2016 يختص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية، و طبقا لقاعدة توازي الأشكال فهو المختص بعزلهم، و نظرا لازدواجية اختصاصات الوالي و سيطرته على أغلب اختصاصات الجماعات الإقليمية سواء بالنسبة للولاية بصفته هيئة تنفيذية، أو بالنسبة للبلدية باعتباره سلطة وصائية، فإن اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه و نقله و عزله يشكل

¹ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 178.

² عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 90.

³ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 178.

⁴ صليحة ملياني، المرجع نفسه، ص 180.

⁵ المواد من 105 إلى 111، دستور الجزائر، 2016، مرجع سابق.



تهديدا على استقلالية الجماعات الإقليمية، و خاصة في غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية و نفلهم، و ترك هذا الإختصاص للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية¹.

ب - حل المجلس الشعبي المحلي: طبقا للمادة 47 من قانون البلدية 10-11 و المادة 47 من قانون الولاية 07-12، حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي صورة من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات المحلية بناءً على تقرير وزير الداخلية و هو ما يعد صورة للرقابة على الجماعات المحلية².

ج- إصدار التنظيمات: بموجب سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية يقوم باتخاذ المراسيم الرئاسية ذات الصلة بالجماعات الإقليمية و المبينة لكيفية تطبيق المواد الواردة في قانوني البلدية و الولاية حيث نجد أن القانونين كثيرا ما يميلان إلى التنظيم لبيّن كيفية تطبيق بعض المواد و من ذلك مثلا: الفقرة 02 من المادة 154 من قانون البلدية 10-11، "تحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية البلدية و يسيرها عن طريق التنظيم".

و لم يحدد المشرع طبيعة التنظيم مما يجعل احتمال كونها مراسيم رئاسية قائمة³.

ثانيا: الوزير الأول⁴

يعد الوزير الأول أحد أعضاء الإدارة المركزية، فهو العضو الثاني في السلطة التنفيذية وفقا لدستور 1996.

قبل الحديث عن الوزير الأول تجدر بنا الإشارة إلى أن النظام الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2008 عرف منصب رئيس الحكومة، هذا الأخير الذي ظهر بمناسبة التعديل الدستوري لشهر نوفمبر 1988، الذي مس أحكاما تتعلق بالسلطة التنفيذية الواردة في دستور 1976، و تم تكريس منصب رئيس الحكومة في دستور 1989 و ثبت في دستور 1996.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2008، و الذي تم بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 غير التسمية إلى الوزير الأول⁵.

¹ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص99.

² المادة 47، قانون 10-11، و المادة 74، قانون 07-12، مرجع سابق.

³ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص99.

⁴ بعد تعديل الدستور في 15 نوفمبر 2008، أستبدلت وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول.

⁵ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص79.



هذا الأخير الذي منحه الدستور اختصاصات متنوعة و تتمثل أهم صلاحياته ذات الطابع الإداري في سلطة التعيين و السلطة التنفيذية.

1- سلطة التعيين: يستلم الوزير الأول سلطة التعيين من المادة 99 فقرة 5 من التعديل الدستوري لسنة 2016، غير أن نص المادة اشترط صراحة موافقة رئيس الجمهورية بما يفرض على الوزير الأول إحالة ملف التعيين عليه.

و رغم تضيق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين بإمكانه إجراء بعض التعيينات خارج إطار المادة 91 و 92 من الدستور¹.

2- السلطة التنظيمية: على خلاف السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية التي تمتاز بالإتساع، فالسلطة التنظيمية للوزير الأول مقيدة بحدود القانون طبقا للمادة 143 فقرة 02 من دستور 2016 فهو ينفذ القانون بالإضافة إلى التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية، و عليه تتجلى السلطة التنظيمية للوزير الأول فيما يوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقا لبرنامج حكومته².

ثالثا: الوزراء

يمثل الوزير في وزارته الدولة ، في إطار ممارسته لعمله صفتان، من جهة رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة للدولة، حيث يكون مرؤوسا سياسيا من قبل رئيس الجمهورية أو من قبل الوزير الأول خلال قيامه بهذا الدور، و من جهة أخرى هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة داخل وزارته، و بهذه الصفة الثانية يعتبر على قمة الجهاز الإداري³ و هو ما يؤهله لإصدار قرارات إدارية تخص القطاع التابع له⁴، و اعتباره كذلك لا يعني استقلاله المطلق بشؤون هذه الوزارة، بل إنه يخضع لمبدأ الشريعة و سيادة القانون، و القرارات التي تصدر من سلطات أعلى منه، كقرارات رئيس الجمهورية و الوزير الأول، لكنه لا يخضع لسلطتها الرئاسية أو الوصائية بالمعنى المعروف في القانون الإداري، فالعلاقة هنا أقرب إلى الإشراف و التنسيق منها إلى الرقابة الإدارية⁵.

¹ نادية تياب، مادة القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، سلسلة محاضرات السنة أولى، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014-2015، ص29.

² نادية تياب، المرجع نفسه، ص49.

³ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص100.

⁴ محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص140.

⁵ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977، ص191.



و عليه تتمثل أهم صلاحيات الوزير فيما يلي:

- يباشر الوزير مهام التنظيم الداخلي لوزارته في إطار السلطة التنظيمية، و يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية فيصدر قرارات تنظيمية¹ لتنظيم ميادين و مجالات مختلفة في قطاعه أو وزارته².

- يمارس السلطة الرئاسية على موظفي و عمال إدارته، فله سلطة التعيين و النقد و الترقية والتأديب... الخ، و يمكنه تفويض بعض صلاحياته، كما يباشر سلطة الحلول محل رؤوسيه في القيام بمهامهم، و يباشر سلطة الرقابة على أعمالهم و يصدر القرارات الإدارية الفردية و اللوائح وكافة إجراءات التنظيم الداخلي كالتعليمات و المنشورات و الدوريات على مستوى الوزارة³.

- يمارس الوزير وصايته على مختلف المؤسسات التي تتمتع بالشخصية المعنوية، و على الجماعات المحلية، و قد نص قانون 07-12 المتعلق بالولاية على خضوع أعمالها لوصاية الوزير في مواضيع كثيرة منها المادة 55.

بعد استعراض اختصاصات كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزير، يمكننا القول أن سلطة الرقابة تتجلى أكثر في اختصاصات الوزراء بصفة عامة، و وزير الداخلية و الجماعات المحلية بصفة خاصة⁴، فالسلطات الإدارية العليا بحكم كثرة المسائل و الإختصاصات المرتبطة بمنصبها فإنه غالبا ما يتم ترك الإختصاصات المترتبة بالهيئات اللامركزية للوزير، مما يقلص عمليا مجالات تدخل السلطات العليا في الشؤون المحلية و تبقى سلطتها إشرافية قيادية عامة و ترك سلطة الوصاية للوزير⁵.

¹ فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 172.

² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 95.

³ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 182.

⁴ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 101.

⁵ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 182.



الفرع الثاني: رقابة الهيئات اللامركزية

كما سبق و أن ذكرنا يمكن أن تمارس الرقابة الإدارية من طرف السلطة المركزية وتمارس أيضا من السلطات اللامركزية كالوالي و رئيس الدائرة.

أولاً: الوالي

يعد الوالي السلطة الأساسية في الولاية، و هو حلقة الإتصال بينها و بين السلطة المركزية، ينعقد الاختصاص بتعيينه لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية، و قد نص على ذلك صراحة في الدستور¹، و هو المختص أيضا بإنهاء مهامه وفقا لقاعدة توازي الأشكال²، فقد نص القانون الحالي على أن الوالي يعتبر ممثلا للدولة على مستوى الولاية و مفوض الحكومة³ مما يوسع سلطاته، و لا تكون فقط بتلقي و تنفيذ قرارات الحكومة و الوزراء بل أصبح سلطة من الحكومة يقرر و ينفذ باسمها، من مع ذلك يبقى خاضعا لسلطة الوزير الوصائية⁴ و تبقى علاقته برئيس الجمهورية علاقة سياسية⁵.

فالوالي إذن يمارس مهام الرقابة و الإشراف على جميع المجالس الشعبية المحلية الداخلة في نطاق اختصاصه، و تملك هذه السلطة في إطار السياسة العامة للدولة أهمها حق الإعتراض على قرارات المجلس، و كذا يمارس حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية للمجالس المحلية و المرافق العامة الخاضعة لإشرافها⁶.

ثانياً: رؤساء الدوائر

إن بعد السلطة الوصية عن الهيئات المحلية تسبب في ظهور إشكال متعلق بكيفية ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية مما استدعى ضرورة منح صلاحية الوصاية لهيئات أخرى تحقق ذلك، حيث أصبح رئيس الدائرة يمارس الرقابة على أعمال الهيئات البلدية، فالدائرة إذن تسير من طرف رئيس الدائرة المعين بمرسوم رئاسي و باقتراح من الوالي، و تنهي مهامه بنفس الطريقة،

¹ المادة 92، دستور الجزائر، 2016، مرجع سابق.

² عصام جبالي، نظام الوصاية على الجماعات المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 13.

³ المادة 10، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁴ علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 155.

⁵ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 183.

⁶ كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للنشر، لبنان، 1996، ص 149.



يتولى تنظيمها و مراقبة أعمال البلدية التابعة له من خلال الإشراف على بلدية أو بلديتين أو أكثر من بلديات الولاية يستمد شرعيته من خلال وجوده على رأس الدائرة كمقاطعة إدارية، فهو يعمل تحت السلطة الرئاسية للوالي¹، و بذلك يختص بالمصادقة على بعض مداوات المجالس الشعبية البلدية التي لا يتعدى عدد سكانها 50.000 نسمة².

و يقوم رئيس الدائرة كمثل للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له و يقدم لها الإستشارة، و في هذا الصدد يكون رئيس البلدية على اتصال دائم برئيس الدائرة إذ يعرض عليه مشاكل البلدية و أعمال ومقترحات المجلس و مختلف الأوضاع العامة، مقترحا الحلول المناسبة لها، فيأخذ من رئيس الدائرة مباشرة وجهة نظر أو ينقل الإستشارة إلى الوالي الذي يقدم توجيهاته العامة كمثل للدولة و الولاية معا و يطلب من رؤساء الدوائر تبليغها أو السهر على متابعتها و تنفيذها في البلديات، فرئيس الدائرة يمارس الرقابة بتفويض من الوالي³.

¹ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 184.

² محمد علي حسون، مرجع سابق، ص 47.

³ جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 71.



المبحث الثاني

نطاق الرقابة الإدارية وطرق تحريكه

الأصل أن الرقابة الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة¹ ويترتب على عدم مشروعية القرارات تحريك وإقامة الطعون المختلفة (الطعون الإدارية، الطعون القضائية) عدة جزاءات قانونية يتخرج في خطورتها وفعاليتها في هدم آثار القرارات الإدارية الغير مشروعة من الإنعدام، إلى السحب الإداري، إلى الإلغاء، إلى التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية غير المشروعة² أما التصرفات الإدارية الصحيحة فالقاعدة العامة أنه لا يجوز سحبها أو إلغاؤها حتى ولو كانت مخالفة لمقتضيات ملائمة إصدارها استثناءا لاعتبارات معينة³.

وهذا ما سنحاول دراسته من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: طرق تحريك الرقابة الإدارية.

المطلب الأول

نطاق الرقابة الإدارية

سننظر لدراسة وتحديد النطاق الذي تمارس فيه السلطة الوصية رقابتها الإدارية على الهيئات أو الأجهزة التي تخضع لرقابتها، حيث تمارس رقابتها على مشروعية الأعمال الإدارية أو على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة وهذا ما سنتناوله خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية

يجوز للإدارة الرجوع في الأعمال الإدارية غير المشروعة إلى مقتضيات مبدأ المشروعية، ويختلف مدى هذا الحق المعترف به للإدارة باختلاف عدم مشروعية العمل، فقد تكون مخالفة المشروعية كلية مما يدفع بالإدارة إما إلى سحب العمل أي إبطاله بأثر رجعي منذ

¹ سامي جمال الدين، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، دون سنة النشر، ص 207.

² عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، الجزائر، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، بوزريعة، الجزائر، 1999، ص 166.

³ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 207.



لحظة صدوره، وإما إلى إلغاء العمل أي إبطاله بالنسبة للمستقبل فحسب، وقد تكون مخالفة المشروعية جزئية ومن ثم تكتفي الإدارة بتعديل عملها بما يزيل الجوانب غير المشروعة في العمل مع إبقاءه صحيحا.

ولما كانت أعمال الإدارة إما أعمالا مادية أو أعمالا قانونية فإين الواقع يشير إلى استحالة سحب الأعمال المادية، إذ أن الأثر الرجعي للسحب إنما يقوم على مجرد خيال قانوني فإين اصطدم هذا الخيال بالواقع فإنه لا بد من تغليب هذا الواقع، وبناءا عليه فإين الأثر الرجعي للسحب لا يمكن أن يؤدي إلى اعتبار أحد الأفعال التي وقعت في الماضي وكأنها لم تحدث، وتطبيقا لذلك فإنه إذا كان لسحب الأعمال المادية أثر رجعي يستند إلى اللحظة التي تم فيها العمل، إلا أن هذا المجاز القانوني لا يمكن أن يهدم في الواقع ما تم فعلا من أعمال مادية، وعليه فلا يتصور بالنسبة للأعمال المادية أن تسحب بأثر رجعي وإنما يمكن إلغاء هذه الأعمال وهو ما يعني في حقيقة الأمر وقفها بالنسبة للمستقبل أي التوقف عن إتمامها، مع جواز إزالة ما قد يكون قد تم من أعمال قابلة للإزالة، وتبعاً لما تقدم فإين المجال الطبيعي لسحب الأعمال الإدارية أو إلغاؤها إنما يتعلق بالقرارات الإدارية غير المشروعة دون غير ها من أعمال الإدارة.

أولاً: سحب القرارات الإدارية غير المشروعة

للإدارة أن تبطل القرار الإداري غير المشروع، أي المعيب من الناحية القانونية، عن طريق سحب أي إبطاله بأثر رجعي وما يترتب على ذلك من زوال كل أثر قانوني للعمل منذ نشأته¹.

ويقصد بسلطة السحب حق الإدارة في إعدام قراراتها بأثر رجعي من تاريخ صدورها، وتعد في هذه الحالة كأنها لم تكن وبذلك يلتقي السحب مع الإلغاء القضائي كون أن كل منهما يسري على الماضي فيعدم القرار ساعة صدوره، وبالضرورة يسقط أيضا كل آثاره وتوابعه مع فارق كبير بينهما يتجسد في أن السلطة التي تمارس السحب هي سلطة إدارية بينما السلطة التي تمارس الإلغاء القضائي هي سلطة قضائية².

وقد يكون السحب كلياً شاملاً للقرار الإداري وذلك إذ كانت عدم المشروعية تشمل القرار كله، وقد يكون السحب جزئياً إذا كانت عدم المشروعية تقتصر على جزء من القرار، ومن ثم

¹ سامي جمال الدين، مرجع سابق ص 208.

² عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر،



تصدر جهة الإدارة قرارا بالسحب الجزئي للقرار غير المشروع إذ كان قابل للتجزئة، أما إذا كان غير قابل للتجزئة فتصدر قرار بالسحب الكلي للقرار غير مشروع.

ويترتب على سحب القرار الإداري إعدامه بأثر رجعي أي اعتباره كأن لم يكن، فالقرار الساحب يلغي القرار المسحوب من تاريخ صدوره أي أن القرار الساحب يكون له أثر رجعي وبذلك يعتبر استثناء من مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية.

يبدو أنه يجب ملاحظة أن بطلان القرارات الإدارية قد يتمثل في انعدام القرار أو بطلانه بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا، لذا فمن الصواب الإعراف للإدارة بحق سحب قراراتها المنعقدة أو على الأقل إعلان انعدامها ومن ثمة فهي تعد عملية مادية تؤدي إلى تطهير ما ترتب على القرار الباطل من أوضاع خاصة وأنها تهدف إلى إزالة عمل فقد صفته الإدارية وتعبيرا عن إرادة الإدارة ومن ثمة انقضت عنه طبيعة العمل القانوني¹.

ولكي تكون عملية سحب القرارات الإدارية صحيحة ومشروعة يجب أن تتم هذه العملية بواسطة السلطات الإدارية المختصة في الإدارة العامة للدولة والسلطات الإدارية هي المختصة بعملية السحب الإداري للقرارات الإدارية وفقا للأصول والمبادئ والأحكام التنظيمية والعلمية للسلطات الإدارية الولائية².

وتتم عملية سحب القرارات الإدارية من طرف السلطات الإدارية الولائية و الرئاسية المختصة، وخلال المدة الزمنية القانونية المقررة لإجراء عملية السحب، وعملية سحب القرارات الإدارية، هي حق أصيل مقرر للسلطات الإدارية الولائية والرئاسية المختصة، أي النظام الإداري للدولة لممارسة التزاماتها في مراقبة وملائمة أعمالها وأخلاقها، وتعديلها وإغائها وسحبها بالقدر اللازم والضروري لشرعية وملائمة وتكييف القرارات الإدارية، وفقا لمقتضيات ومتطلبات أحكام وقواعد مبدأ الشرعية القانونية والسياسية والاجتماعية والإيدولوجية، وطبقا لمستلزمات الفنية والعملية للقرارات الإدارية.

فهكذا تملك السلطات الإدارية المختصة سحب القرارات الإدارية لتصحيح الأخطاء المادية ولإعدام القرارات الإدارية غير المشروعة سبب عيوب عدم الشرعية (عيب انعدام السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة قواعد الشكل و الإجراءات، عيب مخالفة القانون،

¹ علية سبيوط، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص 39 .
² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 172.



عيب الإنحراف في استعمال السلطة¹ كما يجب أن تنصب عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط، لأن القرارات الإدارية المشروعة تخلق حقوق ذاتية "فردية" مكتسبة لا يجوز المس بها والإعتداء عليها بواسطة عملية سحب القرارات الإدارية .

وأساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة أن القاعدة الباطلة لا يمكن أن تولد حقا مكتسبا، وفكرة حتمية إلغاء وإبطال الأعمال المشروعة².

ثانيا: بطلان (إلغاء) القرارات الإدارية غير المشروعة

إذا نشأ القرار الإداري صحيحا فليس هناك من مبرر لإبطاله عن طريق الإدارة سحبه إلا أنه قد يشوب هذا القرار عيب لاحق يجعله غير مشروع، وفي هذه الحالة ينبغي على الإدارة إبطاله ولكن دون حاجة إلى تقرير أثر البطلان منذ إنشائه، ولذلك تكتفي الإدارة بإبطال هذا القرار بالنسبة للمستقبل فقط، وذلك عن طريق إلغاء هذا القرار وليس سحبه.

إذن ينصب الإلغاء على القرارات الإدارية ويراد به إزالة كل أثر قانوني للقرار محل الإلغاء وذلك بالنسبة للمستقبل فقط، مع بقاء آثاره الماضية سليمة.

ويقصد بالإلغاء أن تلجأ الإدارة إلى إصدار قرار إداري لاحق يزيل ويقضي على وجود قرار إداري سابق، من حيث عدم ترتيب هذا الأخير لآثاره في المستقبل³، وذلك عن طريق بطلان هذا القرار وليس سحبه ولما كان الحق في إبطال القرار الإداري يترتب نتيجة إصابة القرار بعد صدوره صحيحا بعيب عدم المشروعية، فإنه مهما طالّت المدة التي تمر على القرار منذ صدوره ونفاذه يكون للإدارة أن تقوم بهذا الإبطال حينما يصاب القرار بالعيب القانوني وهو ما يعني أن احتساب مدة الطعن القضائي والتي يجوز للإدارة إبطال القرار الإداري خلالها يبدأ منذ تعيين القرار المشروع بأحد أوجه البطلان وليس منذ تاريخ نفاذه، على أنه يجوز للإدارة أيضا أن تلجأ إلى إبطال القرارات الإدارية التي تكون غير مشروعة منذ صدورها بدلا من سحب القرارات، حتى يمكن أن تقتصر آثار هذا الإلغاء على المستقبل دون الماضي وهذا ما يلزم على الإدارة أن تقوم بهذا الإبطال خلال ميعاد الطعن القضائي.

¹ عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 170.

² عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 171.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص130.



ثالثاً: تعديل القرارات الإدارية

إذا كان القرار الإداري قد شابه عيب عدم المشروعية في بعض أجزائه دون البعض الآخر فليق للإدارة أن تبطل القرار في هذا الجزء الذي شابه العيب القانوني ويبقى القرار صالحاً منتجاً آثاره فيما بقي منه ما دام هذا الجزء الباقي يشتمل فعلاً على قرار إداري صحيح¹.

وأخيراً نشير إلى أنه لما كان تعديل القرارات الإدارية ليس في حقيقته إلا سحباً أو إلغاءً جزئياً، فإنه يسري عليه ما سبق ذكره عن الميعاد بالنسبة للسحب والإلغاء كذلك لا يختلف الأمر بالنسبة للتعديل بطريق التحويل الذي هو في حقيقته ليس إلا سحباً إدارياً ضمناً للقرار المعيب الذي يقوم على أنقاضه القرار الجديد المتحول إليه وعليه يسري على التحويل ما يسري على سحب القرارات الإدارية من حيث الميعاد².

ويشترط لإعمال نظرية التحويل أن يتعلق التحويل بقرار إداري منسوب بعيب يجعله منعدماً أو باطلاً، كما يشترط أيضاً أن يتضمن القرار الإداري الباطل عناصر قرار آخر صحيح خاصة من حيث الشكل والاختصاص.

ويترتب على تحول القرار الإداري بأثر رجعي، حيث إن تحول القرار المعيب إلى قرار آخر صحيح يعني أن القرار الصحيح قد حل محل القرار الذي أعلنت الإدارة ضمناً بطلانه لأنه إذا لم تلحق آثار القرار الصحيح المتحول باللحظة التي تم فيها بطلان القرار المعيب لانهارت جميع آثار القرار المعيب دون أن يمنع من ذلك القرار الجديد³.

الفرع الثاني: الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة

قد ينشأ القرار الإداري مشروعاً وصحيحاً من الناحية القانونية علاوة على ملاءمته للظروف المحيطة بإصداره.

وفي هذه الحالة ليس للإدارة أن ترجع في هذا القرار ما لم يطرأ عيب قانوني على القرار، فيكون للإدارة إلغاء القرار أو تعديله جزئياً لإزالة هذا العيب الذي طرأ على القرار، وذلك استناداً إلى سلطتها في الرقابة الذاتية على أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية.

¹ علية سبيوط، مرجع سابق، ص 40.

² سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 217.

³ سامي جمال الدين، المرجع نفسه، ص 216-217.



أما إذا طرأ على القرار الإداري المشروع والصحيح قانوناً، عيب يتعلق بملاءمته، وذلك نتيجة تغير الظروف التي كانت محيطة به وقت إصداره فلين للإدارة أيضاً الحق إما في إلغاء القرار أو تعديله ليتلاءم مع الظروف الجديدة على أن يقتصر أثر الإلغاء أو التعديل على المستقبل فحسب دون أن يكون له أثر رجعي.

على أن سلطة الإدارة في إلغاء وتعديل القرارات الإدارية يتلاءم مع الظروف الجديدة لانتسند إلى حقها في الرقابة الذاتية على أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية، وإنما ترجع في حقيقة الأمر إلى مبدأ ضرورة موافقة أو ملائمة أعمال الإدارة مع الظروف المتغيرة¹.

المطلب الثاني

طرق تحريك الرقابة الإدارية

تطرقنا سابقاً إلى تعريف الرقابة الإدارية بأنها: أن تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة تصرفاتها للقانون²، إما من تلقاء نفسها أو بناءً على تظلم يقدم للإدارة من الأفراد ذوي المصلحة الذين مسهم الضرر طالبين تعديله أو سحبه³.
و هذا ما سنقوم بتوضيحه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الرقابة التلقائية

تتولى الإدارة هنا مراقبة نفسها، و تختص الجهات الإدارية بمراجعة أعمالها و ما يترتب عن ذلك من سحب لهذه الأعمال أو إلغائها أو تعديلها أو استبدالها، و تقع هذه الرقابة على العمل المخالف للقانون بفحص مشروعيته فهي رقابة مشروعية من حيث موافقتها للقانون بمعناه العام و رقابة ملائمة من حيث تناسبها و الهدف الذي تسعى لتحقيقه الإدارة العامة⁴.
حيث تتحقق و تنعقد الرقابة الإدارية تلقائياً بتدخل الجهة أو السلطة الإدارية المختصة من تلقاء نفسها لممارسة سلطات و قدرات الرقابة التي منها إقامة القانون أو اللوائح الإدارية

¹ سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 217.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 25.

³ أحمد نجم: "التظلم الإداري"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، ص 11.

⁴ عليّة سبيوط، مرجع سابق، ص 42.



ومقتضيات الواقع الإداري بتصحيح أو تعديل أو إلغاء أو سحب لأعمالها الإدارية الغير مشروعة و تصادق على الأعمال الإدارية المشروعة، و الرقابة الإدارية التي تقوم و تتحرك بهذه الطريقة التلقائية تجعل السلطة تقديرية، حيث تتمتع السلطات الإدارية بالقيام بها أو عدم القيام بها وبالشكل الذي تراه ملائماً¹.

فهذا النوع من الرقابة يتولاها نفس العضو الذي صدر عنه التصرف الإداري، وقد يتولاه الرئيس الإداري بناء على سلطته الرئاسية² فيلغي قرار المرؤوس كلياً أو يكتفي بتعديله جزئياً.

و قد يعمم الرئيس استعمال سلطته تلك بناء على مذكرات تقدم إليه من أجهزة ملحقة بدائرته كموظفي ديوان الرقابة و التفتيش أو ديوان المحاسبة مثلاً، فإذا كان القرار الصادر عن الموظف سليماً فلا يجوز التعرض له، أما إذا ورد نص قانوني بأن القرار الصادر عن رجل الإدارة يعتبر قراراً قطعياً، امتنع عليه أن يتعرض له إذ أنه بإصداره القرار يكون قد استنفذ صلاحيته، أما إذا نص القانون على قابليته للإستئناف لجهة إدارية أو قضائية فلا يجوز لمصدره أن يلغي أو يعدل لنفاذ ولايته، و أن السلطة التي تملك سحب القرار الإداري النهائي هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها³.

و عليه نستنتج أن للإدارة في هذا النوع من الرقابة سلطة تقديرية واسعة في ممارستها، فهي تمارس في أي وقت تشاء نتيجة تقارير يقدمها موظفون مختصون بالتفتيش⁴، و على أي مستوى من مستويات الإدارة وفق ما تقتضيه آليات حماية المصلحة العامة.

الفرع الثاني: الرقابة بناء على تظلم

سنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى التظلمات الإدارية من خلال تعريفها و تحديد أنواعها و أهميتها بالنسبة للإدارة.

¹ محمد وليد دبابش، أشكال الرقابة على الإدارة العامة، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014، ص35.

² رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون - الجزائر، 2004، ص21.

³ علية سبيوط، مرجع سابق، ص43.

⁴ بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011، ص36.



أولاً: تعريف التظلم الإداري

سنتطرق إلى التعريف من خلال معنى التظلم الإداري فقها و تشريعا كما يلي:

1 - معنى التظلم الإداري لدي الفقه:

قد يحدث أن لا تكتشف الإدارة الأخطاء المرتكبة إلا بناء على تظلم من جانب الأفراد يقدم إلى الجهة الإدارية التي قامت بالتصرفات المطعون فيها، و ذلك بهدف إلغاء هذه التصرفات أو تعديلها!¹
فجانبا من الفقه عرف التظلم الإداري بحسب النوع، و عليه فإنه يعرف الولائي والرئاسي كل على حده:

أ- **الظعن الولائي:** هو أن يتجه ذوي الشأن بتظلم إلى العضو الإداري مصدر القرار المتظلم منه طالبا إعادة النظر فيه بقصد سحبه أو إلغائه أو تعديله على أن يبين في تظلمه الأسباب التي يستند إليها.²

ب- **الظعن الرئاسي:** هو أن يتوجه ذو الشأن بتظلمه إلى رئيس العضو الإداري الذي اصدر القرار المتظلم منه طالبا الإنصاف و رفع الضرر الذي لحق ب هاو الذي يكون على وشك الوقوع إذا لم يتم التصرف.³

و عرفه البعض الآخر بحسب هدفه، حيث عرف التظلم الإداري بأنه " المراجعة الإدارية المسبقة تشكل عنصر من عناصر الإجراءات الإدارية القضائية تستهدف حل النزاع دون تدخل القاضي، و لا يتم تحريك الإجراءات القضائية إلا بعد فشل تلك المراجعة الإدارية"⁴، وهناك من الفقه من عرف التظلم بحسب المصطلح حيث تعني " الإجراء الذي يقوم به صاحب التظلم و الملقب بالمتظلم أمام جهة إدارية يطلب فيها من هذه الأخيرة مراجعة عملها محل التظلم أو الحصول على تعويض بسبب ضرر ناتج عن نشاطها"⁵.

¹ أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية و علاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة نيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2003، ص56.

² محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1976، ص651.

³ علي عيساني، التظلم و الصلح في المنازعة الإدارية، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007- ص28.

⁴ أحمد محيو، المنازعة الإدارية، ترجمة فائز انجق وبيبرص خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص78.

⁵ رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص09.



و يعرفه البعض الآخر بأنه: "الإلتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية الولائية و الرئاسية و الوصائية إلى اللجان الإدارية، طاعنين في قرارات و أعمال إدارية بعدم الشرعية و مطالبين بإلغاء و سحب أو تعديل هذه الأعمال الإدارية غير المشروعة مما يجعلها أكثر اتفاقا مع مبدأ الشرعية أو أكثر اتفاقا مع مبدأ الملائمة والفعالية و العدالة"¹.

2- معنى التظلم الإداري في التشريع الجزائري:

إن المشرع الجزائري تحدث عن التظلم الإداري كإجراء يسبق رفع الدعوى أمام القضاء في صورة طعن إلى الجهة الرئاسية التي أصدرت القرار الإداري، فإن لم تجد جهة رئاسية لها فيقدم في شكل التماس إلى السلطة ذاتها، بالتالي فهو إجراء يجوز للفرد اتباعه قبل تقديم الطعن القضائي².

ثانيا: أنواع التظلم الإداري

تتعدد صور التظلم الإداري بتعدد الجهات، التي تتولى مهمة البث في هذه التظلمات وأهم هذه التظلمات: التظلم الولائي، الرئاسي و أمام لجنة خاصة.

1- التظلم الولائي: حيث يتوجه المتضرر بالتظلم إلى الجهة التي صدر عنها التصرف، و ذلك بمراجعة القرار، و إعادة النظر فيه، إلغاء أو تصحيحا أو تعديلا وفقا لما يقتضيه القانون³.

و يري بعضهم أنه على الرغم من أهمية التظلم الولائي، إلا أنه قد لا يحقق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه، لأن الإدارة التي أصدرت القرار قد تتمسك بموقفها، و تسعى لأن يكون رأيها هو الصواب، و لا تفضل العدول عنه.

غير أن الفوائد التي قد تنجم عن التظلم الولائي كثيرة، فهو يعكس حالة تقضي بتفضيل تسوية الأمر داخل المرفق العام بعيدا عن القضاء، حيث يمكن أن تفضل الإدارة التراجع عن

¹ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص366.

² المادة 830، قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية الإدارية، جريدة رسمية عدد 21، مؤرخة في 23 افريل 2008.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، مرجع سابق، ص52.



قرار خاطئ صدر عنها بدلا من نشر الأمر عبر منازعة قضائية، و في المستقبل فإن الرئيس الإداري سيعمل على استصدار قراراته بعقلانية أكبر¹.

2- التظلم الرئاسي: وهو التظلم أو الطعن الذي يقدمه صاحب الشأن و المصلحة من الأفراد إلى الرئيس الإداري مصدر القرار موضوع التظلم طالبا منه ممارسة سلطته الرئاسية التي تخوله حق إقرار أعمال مرؤوسيه أو تعديلها أو سحبها أو استبدالها أو مطابقة القانون أو اللوائح العامة و ملاءمته مع مبادئ المرافق العامة².

و تتضح أهمية التظلم الرئاسي بالمقارنة مع التظلم الإداري الولائي في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين، و قد يساعد على كشف أوجه الخلل و القصور لدى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار و التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلا عن تزايد احتمالات توافر ضمانات الحياد و الموضوعية في نظر المتظلم، و الفصل فيه من قبل الرئيس الإداري، و هو أمر قد لا يتوافر في التظلم الولائي³.

2 - التظلم أمام لجنة إدارية خاصة: يقدم أصحاب المصلحة تظلم أمام لجان إدارية خاصة، ينشئها المشرع بنصوص قانونية، تحدد اختصاصاتها و تبين صلاحياتها، حيث تتولى هذه الأخيرة مهمة فحص القرارات الصادرة عن الإدارة، و مدى مشروعيتها دون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى، حيث تقرر هذه اللجان إما تقرير العمل بالقرار أو سحبه أو تعديله أو إلغاءه⁴، و بذلك تكون مهمتها الفصل بنفسها فيما يقدم إليها من تظلمات⁵.

¹ أحمد نجم: مرجع سابق، ص15.

² محمد وليد دبابش، مرجع سابق ص35.

³ أحمد نجم: مرجع سابق، ص16.

⁴ بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص37.

⁵ أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002، ص22.



ثالثاً: إجراءات التظلم

تقوم الجهة الإدارية التي قدم لها التظلم بفحصه للتأكد من مدى صحة و مشروعية التصرف محل التظلم، فإن تبين لها جدية التظلم و صوابه فإنها تقوم على تصحيح تصرفها أو الرجوع عنه لتفادي ما شابه من عيوب¹.

و عليه فإن قيام الإدارة بالرقابة إما من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من ذوي المصلحة مستمد من اختصاصها المتمثل في السهر على تنفيذ القانون و العمل على احترامه، و بذلك يتضح أن الإدارة تقوم بذلك حرصاً منها على دوام سير المرافق العامة بانتظام من أجل تحقيق المصلحة العامة و تحقيق حاجيات المواطن.

و بذلك تظهر الرقابة فعلية مما يجعل وجودها أصيل و حتمي كأى نوع من أنواع الرقابة الأخرى على أعمال الدولة القانونية.

غير أن ذلك لا يمنع من القول بأن الرقابة الإدارية التلقائية تشوبها بعض العيوب و نذكر على سبيل المثال:

- 1 - كونها رقابة تلقائية قد يجعلها تتغاضى على بعض الأمور في واقع الأمر مهمة.
- 2 - محدودية القدرات العلمية القانونية للقائمين بها قد يجعل قراراتهم ناقصة و عرضة للطعن بعدم المشروعية.
- 3 - رقابة غير محايدة خاصة إذا لم تكن تلقائية و تمت ممارستها بناء على تظلم تقدم به صاحب المصلحة حيث تصبح في نفس الوقت الخصم و الحكم مما يجعلها لا تخضع لمبدأ المشروعية و تغلب مصلحتها على مصلحة رافع التظلم.
- 4 - عدم إقدام الأفراد ذوي المصلحة على تقديم تظلماتهم تحت ضغط الخوف و الإحساس بأن قاضيهم هو خصمهم و أنه لا يتحلى بالموضوعية و الحياد تجاههم².

¹ علية سيبوط، مرجع سابق، ص44.

² أحمد سويقات، مرجع سابق، ص25.



خاتمة الفصل الأول

من خلال دراستنا للفصل الأول، تم التطرق لموضوع الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، وقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، مبحث قمنا من خلاله بدراسة مفهوم الرقابة الإدارية و الجماعات التي تملك حق الرقابة، وبناءا على ذلك عرجنا إلى تعريف الرقابة الإدارية و تم ييزها عن بعض المصطلحات المشابهة لها نظرا لاختلاف التعاريف و تعدد آراء الفقهاء، هذا ما جعل المعايير و الأسس المعتمدة في تصنيفها مختلفة سواء على أساس الزمن أو الهدف أو الغاية.

و مما لا شك فيه أن لهذه الرقابة مجموعة من الأهداف منها الإدارية والسياسية و أخرى مالية، من جهة أخرى لا يمكننا الحديث عن موضوع الرقابة الإدارية ما لم نتحدث عن الجهات التي تملك حق الرقابة عليها و المتمثلة في الهيئات المركزية، أي رئيس الجمهورية و الوزير الأول و الوزراء و الهيئات اللامركزية، فيرجع الإختصاص بالرقابة إلى الوالي و رئيس الدائرة بتفويض منه و هذا حسب ما نص عليه القانون.

أما المبحث الثاني من هذا الفصل فخصصناه لدراسة نطاق الرقابة الإدارية و طرق تحريكها، وقد تناولنا من خلال هذا المبحث تحديد النطاق الذي تمارس فيه السلطة الوصية رقابتها على الأجهزة و الهيئات المحلية، حيث تمارس رقابتها على مشروعية الأعمال الإدارية أو على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة.

و بما أن الرقابة الإدارية هي تلك الجهود و الأنشطة المستمرة و المنتظمة للحصول على معلومات صحيحة عن تقدم العمل و التنفيذ في مختلف مجالات النشاط، والتي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها، و الكشف عن الإنحراف و تصحيحه، فقد تتحرك إما بصورة تلقائية من جانب الإدارة ذاتها، أو بناءا على تظلم من ذوي المصلحة العامة.

الفصل الثاني

صور الرقابة الإدارية على

الجماعات المحلية



الفصل الثاني

صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

إن استقلال الهيئات المحلية و تفرغها لإدارة الشؤون اليومية اللازمة لإشباع الحاجيات العامة المحلية للمواطنين، بما يحقق المصلحة العامة في كافة المجالات، ليس منحة من السلطة المركزية، وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، و مقتضى هذا الاستقلال أن قرارات الهيئات المحلية في حدود اختصاصاتها نافذة بذاتها ما لم يخضعها المشرع لتصديق سلطة إدارية أخرى .

واستقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها ليس استقلالاً مطلقاً، حيث أن المشرع من الناحية القانونية و السياسية اعترف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة، مع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، ذلك لأن تسارع نشاط الإدارة العامة و تنوع أعمالها، و زيادة عدد موظفيها، يستدعي مراقبة هذه النشاطات و الأعمال، للتأكد من أنها تسير وفقاً للخطة الموضوعة، و من أن موظفي الإدارة يعملون وفقاً للأنظمة المحددة، حتى إذا ثبت خلاف ذلك جرى تصحيح الأخطاء و كشف الإنحرافات و حلها بما يتماشى و النصوص القانونية، فالرقابة المفروضة على الأشخاص والأجهزة من المسائل الحساسة التي يتحدد بها طبيعة النظام الإداري، و صورته، فالإدارة المتينة هي التي تعتمد على نظام رقابة صارم و محكم¹، ولذلك فإن السلطة المركزية تعتمد على عدة آليات من خلالها تقوم ببسط رقابتها على الهيئات المحلية، و تظهر هذه الرقابة على هيئات المجالس المحلية و أشخاصها المنتخبة و على أنشطتها و أعمالها.

فبناءً على ما تقدم نطرح التساؤلات التالية:

فيما تتمثل أهم مظاهر الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية؟ و ما مدى تأثيرها على المجالس المحلية المنتخبة؟

¹ عبد الرحمن خليفي: "مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر"، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي، المنعقد يومي 13/12 أفريل 2016، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس، ص11.



وعليه سنحاول من خلال هذا الفصل دراسة صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية من خلال التطرق إلى الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية و أشخاصها المنتخبة في المبحث الأول و الرقابة على أعمال الجماعات المحلية في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية و أشخاصها المنتخبة

تباشر السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئات المحلية سواء كانوا مجتمعين في شكل هيئة محلية ، فتقوم بإيقاف هذه الهيئات المنتخبة أو حلها، أو منفردين، فتمارس السلطة المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المنتخبة، سواء من طرف الوالي أو وزير الداخلية عن طريق التوقيف أو الإقصاء أو الإقالة.

و هو ما سنتطرق إليه من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الأشخاص المنتخبة.



المطلب الأول

الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية

إذا كان إنشاء و تنظيم الوحدات و الهيئات الإدارية اللامركزية من اختصاص القانون، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات يخول السلطات الإدارية المركزية حق و سلطة إيقاف و حل هذه الهيئات، وفقا للشروط و الإجراءات المحددة قانونا، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الهيئات.

الفرع الأول: إيقاف الهيئات المحلية

يمكن للسلطة المركزية أن تمارس على الهيئات اللامركزية الخاضعة لرقابتها سلطة وقف المجالس المحلية، طبقا للشروط و الإجراءات المحددة قانونا.

حيث تعمد إلى إيقاف و تعطيل نشاط و سير أعمال مجلس أو هيئة معينة مؤقتا أي طيلة فترة محددة، لاعتبارات معينة تستند إلى مبدأ المشروعية أو مبدأ الملائمة¹.

و يكون ذلك بقرار مسبب حسب نص المادة 112 من القانون 67-24 التي نصت في فقرتها الثانية على أنه: "يجري إيقافه في حالات الاستعجال و لمدة شهر واحد بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي"²، و هو ما جاء به أيضا قانون الولاية لسنة 1969 في مادته 44 حيث خول للسلطة المركزية توقيف المجلس و تعطيله لمدة لا تتجاوز الشهر³.

أولاً: شروط إيقاف الهيئات المحلية

للإيقاف شروط حددها القانون، مع ضرورة التقيد بعدم إساءة استعمال السلطة، فقد وضع المشرع شرطان أساسيان لصحة قرارات الإيقاف هما:

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص23.
² المادة 112، أمر رقم 67-24، المتضمن قانون البلدية، مؤرخ في 18 جانفي 1967، جريدة رسمية عدد 06، مؤرخة في 18 جانفي 1967.
³ المادة 44، أمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية، مؤرخ في 22 ماي 1969، جريدة رسمية عدد 44، مؤرخة في 23 ماي 1969.



- 1 - أن تكون هناك حالة استعجال تدعو لإيقاف المجلس.
- 2 - أن لا تتجاوز مدة الإيقاف شهرا واحدا، و بعد استتفاء هذه المدة، إما السماح للمجلس بممارسة مهامه أو حل المجلس.

ثانيا: الآثار المترتبة على إيقاف الهيئات المحلية

في حالة عدم التوصل إلى حل بالإيقاف سيؤدي ذلك إلى حل المجالس المنتخبة مما يشكل خطرا على التمثيل الشعبي في هذه المجالس و على ممارسة مبدأ الديمقراطية نتيجة لإعادة سيطرة السلطة المركزية على هذه الهيئات، كما فعل في حالة الطوارئ بصدور المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 92-44 المؤرخ في 9 فبراير 1992، و كذا المرسوم التنفيذي 92-149 المؤرخ في 11 افريل 1992 و المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية لإعادة فرض سيطرته و هيمنته على الجماعات المحلية، و تم منح صلاحيات الإيقاف آنذاك لرئيس الحكومة¹.

استغنى المشرع الجزائري عن فكرة الإيقاف كألية من آليات ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية سواء في ظل قانون البلدية 90-08 و 11-10 أو قوانين الولاية 90-09 و 12-07، فهذا الإستغناء يرجع إلى ضمان استقلالية هذه الهيئات كوحدات إقليمية².

الفرع الثاني: حل الهيئات المحلية المنتخبة

يعد المجلس الشعبي البلدي و الولائي مجالس منتخبة تمثل هيئة المداولة³، و بذلك فهما يشكلان الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة التي من خلالها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير، و بذلك تملك السلطة المركزية حق و صلاحية ممارسة الحل على هذه الهيئات⁴، الذي يقصد به الإعدام القانوني للمجلس⁵، و تجريد الأعضاء من الصفة التي يحملونها⁶، و من

¹ بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص78-79.

² جموعي بن التركي، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص46.

³ المادة 15، قانون 11-10، و المادة 12، قانون 12-07، مرجع سابق.

⁴ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول- النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007، ص247.

⁵ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص39.

⁶ عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدي للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص116.



هنا نتجلى لنا خطورة العمل بهذا النوع من الرقابة لمساسه بمبدأ الديمقراطية و الإختيار الشعبي، فعمد المشرع للنص عليه صراحة و بدقة، و إحاطته بجملة من القيود و الشروط حفاظا على استقلال الوحدات اللامركزية.

و عليه سنتناول الحل كأسلوب من أساليب الرقابة على الهيئات المحلية فيما يلي:

أولاً: حالات حل الهيئات المحلية المنتخبة

لقد نص كل من قانون البلدية 10-11 و قانون الولاية 07-12 على إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي في عدة حالات.

1- حالات حل المجلس الشعبي البلدي:

بداية سنتطرق إلى حالات حل المجلس الشعبي البلدي باعتبارها وسيلة لإنهاء عضوية المنتخبين المحليين جميعاً، فقد وسع قانون البلدية الجديد في حالات حل المجالس الشعبية البلدية¹. حيث جاء في نص المادة 46 منه حالات حل المجلس الشعبي البلدي، و نذكرها فيما يلي:

الحالة الأولى: خرق أحكام دستورية، هي غير مبررة، إذ تملك سلطة الوصاية آليات أخرى مما يسمح لها بمراقبة تلك الفروقات، دون اللجوء إلى الحل، و ذلك عن طريق الإلغاء، إذا تعلق الأمر بالمداولات و القرارات، أو عن طريق الحل في حالة الأعمال المادية².

الحالة الثانية: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، إن الإلغاء يدل على وجود تجاوز خطير في عملية الإنتخاب مما استدعى حل المجلس.

الحالة الثالثة: استقالة جماعية لأعضاء المجلس، و هذا سبب معقول، طالما عبر جميع أعضاء المجلس بإرادتهم الكاملة أيا كانت تياراتهم السياسية و انتماءاتهم عن رغبتهم في التخلي عن العضوية، هنا و جب حل المجلس و تجديده.

الحالة الرابعة: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم، هذه الحالة تم استحداثها

¹ أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة وآفاق، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص128.

² أحمد سي يوسف، المرجع نفسه، ص128.



لأول مرة بموجب تعديل 2005 و ذلك بموجب الأمر 03-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 08-90 المؤرخ في 07 افريل 1990 المتعلق بالبلدية¹.

الحالة الخامسة: عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41²، الوضع هنا طبيعي، فلا يتصور استمرار العمل بمجلس قد فقد الأداة القانونية التي بموجبها يحسم هذه القضايا المعروضة عليه³.

الحالة السادسة: خلافات خطيرة داخل المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له.

فالمجلس ليس مكانا للصراعات و الخلافات التي من شأنها أن تعرقل السير الحسن لعمله، و إن كان الاختلاف بين الأعضاء أمرا واردا لاختلاف الآراء في كافة المسائل التي يتداول بشأنها المجلس، غير أنه لا ينبغي أن يرقى ذلك إلى خلاف يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية و بالتالي يتعين في هذه الحالة حل هذا المجلس، لأن القول خلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية مما ينعكس سلبا على الجمهور⁴، و يفترض في هذه الحالة أن يبادر الوالي إلى تحرير تقرير في الموضوع يطلع فيه وزير الداخلية بالوضع و آثار ذلك الخلاف، ليتولى وزير الداخلية بدوره تحرير تقرير في الموضوع، يعرضه أمام مجلس الوزراء بغرض استصدار مرسوم الحل⁵.

الحالة السابعة: اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، فتجزئة بلدية إلى عدة بلديات، أو ضم بلديات عدة في بلدية واحدة، يتطلب حل المجالس التي تسيرها حتى يتم تجديد انتخاب مجالس عدة لتسيير البلديات الناشئة عن التجزئة، أو لانتخاب مجلس واحد للبلدية الجديدة الناشئة نتيجة للضم.

الحالة الثامنة: حدوث ظروف جديدة تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، بخصوص هذه الحالة و الحالة الثانية (إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس) فيبدو أن الأزمات التي مرت بها

¹ الأمر 03-05، مؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون 08-09، مؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 50، مؤرخة في 19 جوان 2005.

² المادة 41، " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي"، قانون 10-11، مرجع سابق.

³ عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 117.

⁴ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 266.

⁵ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 182.



الجزائر (انتخابات 1990، أزمة القبائل) لازالت تلقي بظلالها، و إلا فلا نتصور حالة لإلغاء انتخاب مجلس أو حالة تحول دون تنصيب المجلس¹.

و بهذا يكون المشرع قد وسع من نطاق الرقابة، و ذلك بتوسيعه لأسباب حل المجلس البلدي، و إضافته لأربع حالات جديدة مقارنة بقانون 08-90 وهي الحالة الأولى، الثانية، الرابعة و الثامنة².

2- حالات حل المجلس الشعبي الولائي:

نجد أحكام كل من المادة 48 من قانون الولاية 07-12 و المادة 02 من المرسوم التنفيذي 104-16 المؤرخ في 21 مارس 2016، و المحدد لكيفيات تجديد المجالس الشعبية البلدية و الولاية المحلثة³، قد حددت حالات حل المجلس الشعبي الولائي فيما يلي:

الحالة الأولى: خرق أحكام دستورية، يعد الدستور القانون الأسمى و التشريع الأساسي في الدولة، يجب احترام و تنفيذ أحكامه، بل و المحافظة عليه⁴، و بالتالي فإن تجاوز المجلس الشعبي الولائي هذه الأحكام، فإنه لا يستحق الإستمرار و البقاء، لذا يتعين حله.

الحالة الثانية: إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، هذه الحالة كانت مكرسة في قانون الولاية 09-90 حيث جاء في المادة 44 منه أنه: " يتم حل أو تجديد المجلس الشعبي الولائي كلية في الحالات التالية: في حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الولائي"⁵.

هذه الحالة يمكن القول أنه يشوبها نوع من الغموض، حيث أدرجها المشرع في قانون الولاية الحالي، دون أن يوضح أسبابها، و التي قد تعود إلى مخالفة النظام الانتخابي كإكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية.

الحالة الثالثة: استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، تتحقق في حالة عبر الأعضاء عن رغبتهم في التخلي عن العضوية، هنا و جب حل المجلس و تجديده، و هي الحالة

¹ أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص128.

² لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص61.

³ المرسوم التنفيذي 104-16، مؤرخ في 21 مارس 2016، المحدد لكيفيات المجالس الشعبية البلدية و الولاية المحلثة، جريدة رسمية عدد 18، مؤرخة في 23 مارس 2016.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص343.

⁵ المادة 44، قانون رقم 09-90، مؤرخ في 7 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15، مؤرخة في 11 أبريل 1990.



نفسها المكرسة في المادة 44 من القانون 09-90، حيث نصت على حل أو تجديد المجلس الشعبي الولائي في حالة: " استقالة جماعية لجميع الأعضاء الممارسين".

الحالة الرابعة: عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلافات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، و هي حالة جديدة لم تكن مكرسة في أحكام المادة 44 من القانون 09-90، وإنما استحدثت بموجب الأمر 04-05 المؤرخ في 18 جويلية 2005 المتمم للقانون 09-90 المؤرخ في 7 افريل 1990 المتعلق بالولاية¹، حيث أبقى المشرع على نفس حالات الحل الواردة في القانون 09-90 مع إضافة بند واحد للمادة والذي ينص على: " ... عندما يكون الإبقاء على المجلس من شأنه أن يشكل مصدرا للإختلال في التسيير و في الإدارة المحلية أو يمس بمصالح المواطن و سكينته".

كمثال على ذلك، حل المجلس الشعبي الولائي لبجاية و تيزي وزو على إثر أزمة القبائل²، نتيجة الصراعات، مما أسفر على المساس بمصادقية الإدارة المحلية بمصالح المواطن³.

من خلال هذه الفقرة يمكن القول بأن المشرع الجزائري لم يحدد الأسباب المؤدية للإختلال في التسيير أو تلك التي تشكل مساسا بمصالح المواطنين و طمأنينتهم بدقة، وهذا ما فتح المجال واسعا أمام السلطة التقديرية للسلطات المركزية للجوء إلى حل المجلس الشعبي الولائي كلما رأت ضرورة في ذلك وفقا لتقديراتها الخاصة⁴.

الحالة الخامسة: عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية رغم تطبيق أحكام المادة 41، يعقد المجلس الشعبي الولائي اجتماعاته بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توفر الأغلبية حتى بعد تطبيق أحكام الإستخلاف الواردة في المادة 41 من القانون 07-12⁵ يتم حل المجلس، في حين أن قانون الولاية 09-90 استعمل عبارة نصف الأعضاء، حيث ورد في نفس المادة: " ... عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف الأعضاء حتى بعد تطبيق أحكام المادة 38"،

¹ الأمر 04-05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون 09-90، المؤرخ في 7 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 50، مؤرخة في 19 جويلية 2005.

² مرسوم رئاسي، رقم 05-255، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي تيزي وزو و بجاية، جريدة رسمية عدد 51، مؤرخة في 20 جويلية 2005.

³ نورة غيدي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص77.

⁴ نادية تياب، مرجع سابق، ص28.

⁵ المادة 41، " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، يتم استخلافه قانونا في اجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة"، قانون 07-12، مرجع سابق.



فمصطلح "الأغلبية المطلقة" أوسع من مصطلح "أغلبية الأعضاء" ومنه يكون قانون الولاية 07-12 قد شدد في حالات حل المجلس الشعبي الولائي في هذه الحالة.

الحالة السادسة: اندماج بلدية أو ضمها أو تجزئتها، هذه الحالة يقصد بها على الأرجح التغيير في الحدود الإقليمية للولاية، وقد كان منصوص عليها بوضوح في قانون الولاية 69-38¹، وصيغت مبهمه في قانون الولاية 09-90 حيث نصت على تنظيم انتخابات جزئية دون ذكر إجراء حل المجلس صراحة².

الحالة السابعة: حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، هذه الحالة لم تكن مكرسة في القانون 09-90، فالنص الجديد لم يحدد طبيعة الظروف الإستثنائية و بالتالي ترجع للسلطة التقديرية للسلطة الوصية.

بعد استعراض حالات حل المجلس الشعبي الولائي، نجد أن المادة 48 من قانون الولاية 07-12، قد وسعت من حالات حل لمجلس الشعبي الولائي بإضافة ثلاث حالات جديدة سبق و أن ذكرناها وهي: الحالة الأولى، الحالة السادسة و الحالة السابعة.

و بالتالي فقد حذفت حالة "الإختلاف الخطير بين أعضاء المجلس المعرقل للسير العادي للمجلس الشعبي الولائي"³، لأن حالة "عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعتها المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم"، تغني عنها و تشملها باعتبارها مصدرا لاختلال خطير يمس مصالح المواطنين⁴.

2- الجهة المختصة بالحل: جاء في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، أن المجلس الشعبي البلدي يتم حله، بموجب مرسوم رئاسي، و هذا ما جاء في المادة 47 منه: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

¹ المادة 05، "إذا أدت تعديلات الحدود الإقليمية الحاصلة في تطبيق المادة 4 إلى نقل ما يزيد عن عشر سكانها، فإن المرسوم المتضمن تعيين الحدود الإقليمية الجديدة، يقضي بحل المجلس الشعبي القائم و ينص على انتخاب مجلس جديد في مهلة ثلاثة أشهر"، أمر 69-38، مرجع سابق.

² المادة 43، "تنظيم انتخابات جزئية في حالة تعديلات إقليمية في ولاية ما، تم فيها إلحاق أكثر من عشر سكانها و ذلك تطبيقا للمادة 06 من هذا القانون"، قانون 09-90، مرجع سابق.

³ المادة 44، المرجع نفسه.

⁴ أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص130.



إن هذه المادة جاءت لإزالة الإبهام و الغموض الذي كان يعترى المادة 35 من قانون 08-90 التي تنص على: "لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية".

فبذلك يكون المشرع قد تدارك الخطأ الذي وقع فيه من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم بموجبه الحل، إذ لم يحدد طبيعته و لا نوعه مما يتعسر معه تحديد جهة الاختصاص الحقيقية في الحل¹، و عليه فقد أشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيا لا تنفيذيا².

أما فيما يخص المجلس الشعبي الولائي، فإنه يتم حله هو الآخر بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية³.

فهذه المادة أزلت الغموض الذي كان يشوب المادة 45 من القانون 09-90 المتعلق بالولاية، و من ثم فإن الملاحظات التي أوردناها بشأن الجهة أو السلطة الإدارية المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي تبقى قائمة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

3- آثار الحل: ينجر عن الحل تجريد جميع الأشخاص المكونين للمجالس المنحلة من صفة العضوية مع الحفاظ على الشخصية المعنوية للهيئات المحلّة⁴.

فقد خول القانون الجديد للوالي صلاحية تعيين متصرف و مساعدين لتسيير شؤون البلدية⁵، عوض المجلس المؤقت في نص القانون 08-90⁶، و احتفظ بأجل ستة أشهر لتنظيم انتخابات جديدة.

غير أنه في حالة الظروف الاستثنائية المعيقة لتنظيم الانتخابات، و بعد تقرير لوزير الداخلية يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا يمارس صلاحيات المجلس ورئيسه إلى غاية تنصيب المجلس الجديد المنبثق عن تنظيم انتخابات حالما تتوفر الظروف المناسبة⁷.

¹ عادل بو عمران، مرجع سابق، ص118.

² - المرسوم الرئاسي 05-254، مؤرخ في 20 جويلية 2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، جريدة رسمية عدد 51، مؤرخة في 20 جويلية 2005.

- المرسوم الرئاسي 05-255، مرجع سابق.

³ المادة 47، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁴ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص143.

⁵ المادة 48، قانون 10-11، مرجع سابق.

⁶ المادة 36، قانون 08-90، مرجع سابق.

⁷ المادة 51، قانون 10-11، مرجع سابق.



من جهة أخرى فإن قانون الولاية قد جاء بإجراء جديد لاستخلاف المجلس في حالة الحل، حيث يعين الوزير المكلف بالداخلية باقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة للمجلس إلى حين تنصيب المجلس الجديد¹، وهذا ما لم ينص عليه القانون 90-09.

نلاحظ من خلال هذه القوانين الجديدة التواجد القوي للوالي كسلطة وصية حقيقية على المنتخبين في كل إجراءات حل المجالس الشعبية البلدية و الولاية، فهو يلعب دورا كبيرا باعتباره عين الحكومة عليها، وهو الذي يقترح ذلك و يدعمه بالمبررات و التعليل².

المطلب الثاني

الرقابة الإدارية على الأشخاص المنتخبة

قبل الحديث على هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين أعضاء المجالس المنتخبة و بين موظفي الهيئات المحلية (البلدية و الولاية) فموظفو البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي³، كما يخضع موظفو الولاية للسلطة الرئاسية السلمية للوالي⁴، أما بالنسبة بالنسبة لأعضاء المجالس فيخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية ممثلة في الوالي⁵، في حين يخضع أعضاء المجلس الشعبي الولاوي لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية ممثلة في وزارة الداخلية، و تشمل الرقابة الإدارية على أعضاء الجماعات المحلية الصور التالية: التوقيف- الإقالة - الإقصاء.

¹ المادة 49، قانون 07-12، مرجع سابق.

² أحمد سي يوسف، مرجع سابق، ص129.

³ عتيقة بلجبل: "فعالية الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية"، مداخلة لمقابلة في الملتقى الدولي الخامس حول دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، ص194.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص194.

⁵ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري) مرجع سابق، ص168.



الفرع الأول: التوقيف للعضو المنتخب في الهيئات المحلية

هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب سواء كان المجلس الشعبي البلدي أو الولائي¹.

أولاً: التوقيف لعضو المجلس الشعبي البلدي

جاء في قانون البلدية 10-11 ما يلي: يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لهما صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم قضائي من الجهة القضائية المختصة².

و بناء عليه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

الركن الأول: سبب التوقيف، يعود سبب التوقيف أو تجميد العضوية إلى المتابعة الجزائية و التي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجنائية أو جنحة لهما صلة بالمال العام كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية، كما أضاف النص أسباب أخرى تتعلق بالشرف، أو كون المنتخب عرضة لتدابير قضائية، فلا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية³.

الركن الثاني: الإختصاص بالتوقيف، يعود الإختصاص بالتوقيف إلى قرار من الوالي كجهة وصية.

الركن الثالث: محل التوقيف، يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو من ممارسة مهامه الإنتخابية مؤقتا و لفترة محددة تبدأ من تاريخ صدور قرار الوالي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة⁴.

الركن الرابع: من حيث الشكل و الإجراءات، لصحة قرار التوقيف يجب أن يكون مسببا، لكن حسب المادة 43 من قانون 10-11 لم يرد فيها عبارة قرار مسبب كمثيلها سنة 1990 في المادة 32، لما لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن قرار التسبب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس من معرفة الأسباب التي من أجلها

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص265.

² المادة 43، قانون 10-11، مرجع سابق.

³ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص284.

⁴ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص97.



أصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين¹، في حين يتخذ قرار التوقيف من حيث الإجراءات دون استطلاع لرأي أعضاء المجلس تماما كما هو الحال في ظل قانون البلدية القديم 90-80 و إذا كان رأي المجلس آنذاك استشاريا للوالي لكنه كان يمثل في الأساس إجراء جوهري يترتب البطلان على عدم احترامه².

ثانيا: التوقيف لعضو المجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 45 من قانون الولاية 12-07 على أنه "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لهما صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة."

يعلن التوقيف بموجب قرار معدل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

و في حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية³.

و بناءا عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

الركن الأول: سبب التوقيف، يعود سبب إيقاف العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي إلى تعرضه لمتابعة جزائية بسبب جناية أو جنحة لهما صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، و هذا راجع إلى عدم تمكن المنتخب من متابعة عهده الانتخابية⁴.

ونجد المشرع الجزائري قد عد هذه المرة المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بشأنها، و ذلك بعدما كانت في ظل قانون 90-09 تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث تكون المادة واسعة و تحتمل الكثير من التأويل في حين ربط قانون 12-07 المتابعة بشرط أن تكون جناية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف و لا يتمكن النائب من متابعة عهده بشكل صحيح⁵.

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285

² محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 98.

³ المادة 45، قانون 12-07، مرجع سابق.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 327.

⁵ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 96.



الركن الثاني: الإختصاص بالتوقيف، يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية كجهة وصاية.

الركن الثالث: محل التوقيف، يتمثل محل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي و تعليقها لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر عن وزير الداخلية إلى القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث أشارت المادة 03/35 من قانون الولاية على أنه في حال صدر حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الإنتخابية فوراً¹.

الركن الرابع: من حيث الشكل و الإجراءات، بعد استقراء نص المادة يتبين لنا أن المشرع لم يتخذ أي شكل أو إجراء معين، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات من طرف مصالح الولاية والجهات القضائية، كما أن قرار التوقيف يجب أن يكون مكتوبا و معللا.

الركن الخامس: الهدف من التوقيف، يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي.

و مما يجدر الإشارة إليه أن المشرع لم يحدد مدة الإيقاف، فقد تطول مدة المتابعة الجزائية و هذا ليس في صالح العضو، وخاصة إذا تجاوزت نصف المدة الزمنية المحدد لعضوية المجلس.

أما في حالة صدور قرار قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه تلقائيا، وبهذا يسلم المنتخب نسخة من القرار لرئيس المجلس و يحيطه علما بوضعيته و تبلغ وزارة الداخلية بذلك.

و عليه فإن إيقاف أي منتخب في المجلس المحلي (البلدي،الولائي) سيؤثر حتما على استقلالية المجلس².

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص132-133.

² نورة غيدي، مرجع سابق، ص75.



ثالثا: أثر سلطة التوقيف على العضو المنتخب في حالة المتابعة الجزائية

يظهر أثر الرقابة الشديدة على أعضاء المجالس المحلية في حالة التوقيف بسبب المتابعة الجزائية و التي يتم بموجبها تجميد عضوية المنتخب لفترة لم يحدد المشرع مداها و هذا سيؤثر حتما على العضو المنتخب.

بالإضافة إلى السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية 10-11 و التي خولت له حق الإنفراد بالقرار من دون استشارة المجلس البلدي و دون الحاجة إلى التعليل، و هذا دليل على الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهتمش فيه دور المجلس البلدي.

على عكس السلطة الواسعة التي يحظى بها الوالي في مواجهة أعضاء المجلس البلدي نجد وزير الداخلية لا يتمتع بنفس الصلاحيات، مما يتيح مجالا أوسع لضمان حقوق الأعضاء المنتخبين و هو أمر يدعونا إلى البحث حول هذا التمايز بين حجم السلطة الممنوحة لجهات الوصاية الممثلة في الوالي و وزير الداخلية، و خاصة أن أسباب التوقيف متماثلة في كلا القانونين و يترتب عنها نفس النتائج¹.

الفرع الثاني: الإقالة لأعضاء المجالس المنتخبة

تعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة الإدارية على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين، و يقصد بها إلغاء صفة العضوية عن العضو المنتخب، لتوفر حالات قانونية معينة².

أولا: الإقالة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 45 من قانون البلدية " يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من دورات عادية خلال نفس السنة³.

¹ أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص18.

² فريدة مزباني، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص233.

³ المادة 45 الفقرة 01، قانون 10-11، مرجع سابق.



و بناء على ما جاء في المادة 45 فإنه يشترط لصحة الإقالة الأركان التالية:

الركن الأول: سبب الإقالة

يعود سبب الإقالة إلى وجود شرطين:

الشرط الأول: الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي و التي حددها قانون البلدية بأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

الشرط الثاني: الغياب بدون عذر مقبول.

الركن الثاني: الجهة المختصة بالإقالة، يعود الاختصاص بالتصريح بالإقالة للوالي و هذا ما نص عليه القانون 08-90¹، لكن بالرجوع إلى القانون 10-11² يرجع الإختصاص بالتصريح بالغياب إلى المجلس الشعبي البلدي و يخطر الوالي بذلك³.

الركن الثالث: محل الإقالة، يترتب على قرار التوقيف منع العضو المنتخب من حضور مداورات المجلس و قيامه بوظائفه الإنتخابية بصفة مؤقتة، إلا أن قرار الإقالة يضع حدا نهائيا و دائما للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، و استخلافه بعضو احتياطي³.

الركن الرابع: من حيث الشكل، عند توافر الأسباب المؤدية لاستقالة العضو المنتخب، نص قانون البلدية على وجود جلسة سماع العضو و بعدها يتم إصدار القرار من المجلس البلدي بإعلان الغياب و يخطر الوالي بذلك⁴.

بالرجوع إلى القانون 08-90 نجد نص على الإقالة صراحة و حدد حالات إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث تسحب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي في حالة وجوده ضمن حالات عدم القابلية للإنتخاب و قد حدد قانون الإنتخاب الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية أو وجود العضوية في حالة من حالات التنافي⁵.

¹ المادة 31، قانون 08-90، مرجع سابق.

² المادة 45 الفقرة 03، قانون 10-11، مرجع سابق.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص170.

⁴ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص98.

⁵ المادة 31، " يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانوناً أو تعثره حالة من حالات التنافي" قانون 08-90، مرجع سابق.



إلا أن المشرع الجزائري لم يتناول الإقالة صراحة في القانون 10-11 مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق، و بدليل ذلك أنه لم يرد مصطلح الإقالة في هذا القانون، إلا أنه أشار إليها و لكن باستعمال مصطلح الإستقالة التلقائية.

و بالرغم من عدم استعمال مصطلح الإقالة و عدم النص على نفس الأسباب المنصوص عليها في القانون 08-90 إلا أنها تتشابه مع الإقالة خاصة من ناحية الآثار القانونية بحيث ينتج عن كل منها تجريد العضو البلدي من العضوية من المجلس الشعبي البلدي¹

ثانيا: الإقالة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي

الإقالة هي الحالة التي يتبين فيها أن عضو المجلس الشعبي الولائي بعد انتخابه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعثره حالة من حالات التنافي²، و هذا ما جاء به في القانون 07-12، "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

يقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يخطر الوالي بذلك.

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية."

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل ضعف أمام مجلس الدولة³.

و لصحة قرار الإقالة يجب أن يستند إلى الأركان التالية:

الركن الأول: سبب الإقالة، يتمثل سبب إقالة العضو في أن يصبح بعد انتخابه في إحدى الحالتين القانونيتين و هما: عندما يجد العضو نفسه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو في حالة التنافي المنصوص عليها قانونا، فالحالة الأولى نجدها منصوص عليها في القانون العضوي للإنتخابات 10-16 المادة 05⁴.

¹ لطيفة عشاب، مرجع سابق، ص 67.

² عبد الحليم بن مشري: نظم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص 11.

³ المادة 40، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁴ المادة 05، القانون العضوي 10-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد 50، مؤرخة في 28 أوت 2016.



الركن الثاني: الجهة المختصة بالإقالة، يتم التصريح بالإقالة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي¹، وتثبت فقدان صفة المنتخب بقرار من وزير الداخلية².

الركن الثالث: محل الإقالة، يترتب عن إقالة العضو الولائي المنتخب وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس، أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي³، و يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز شهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب في نفس القائمة⁴.

الركن الرابع: الهدف من الإقالة، الحفاظ على فعالية و استقلالية المجلس إلى جانب ضمان مبدأ المشروعية⁵.

أما نص المادة 43 من قانون الولاية تضمن مصطلح التخلي عن العهدة بدل الإقالة الحكمية، فكل منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة يعلن في حالة تخلي عن العهدة و يثبت ذلك بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي⁶، و هذه مسألة جديدة فيما يخص الإقالة لم تكن موجودة في قانون الولاية 90-09، غير أن قانون الولاية الحالي لم يذكر الجهة الواجب إخطارها بالإستقالة.

ثالثا: أثر سلطة الإقالة

من خلال استقراء النصوص القانونية يتضح أن المشرع في قانون الولاية أولى أهمية لحالة تغيب العضو المنتخب عن دورات المجلس الشعبي الولائي لما لها من انعكاسات سلبية على مصداقية المجلس المحلي، و للحد منها أقر عقوبة الإقالة كجزاء للتغيب بدون عذر مشروع أو مقبول، و من هنا يكون المشرع قد منح سلطة الوصاية ممارسة حق الرقابة على مدى انضباط و منح المجلس الشعبي الولائي صلاحية متابعة الإجراءات الخاصة بالتغيب.

تجدر الإشارة إلى أن قانون الولاية الحالي لم يكرس حق الطعن في قرار الإقالة أمام الجهات القضائية المختصة، على الرغم من أن الرقابة القضائية على قرارات الوزير المكلف بالداخلية تعد ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية⁷.

¹ المادة 40 الفقرة 02، قانون 07-12، مرجع سابق.

² المادة 40 الفقرة 03، المرجع نفسه.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، مرجع سابق، ص 196.

⁴ المادة 41، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁵ عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 199.

⁶ المادة 43، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁷ مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، مرجع سابق، ص 71.



و بالرجوع إلى الإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها في قانون البلدية نجد عضو المجلس الشعبي البلدي يتمتع بحق سماعه على مستوى المجلس و هو جزء يسير من الضمانات التي يحظى بها مقارنة بالمجلس الشعبي الولائي و الذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، و هذا حتما سيؤثر على استقلالية و استقرار أعضاء المجالس المحلية، و يوسع من سلطة الوصاية¹.

الفرع الثالث: الإقصاء للعضو المنتخب

الإقصاء إجراء تاديبى متبوع بعقوبة جزائية، هذا ما يتنافى مع بقاء العضو و استمراره في المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي المحلي، ففي حالة الإدانة الجزائية تسلب من العضو أهلية الانتخاب، فيصدر الوالي قرار الإقصاء و يعلن المجلس الشعبي البلدي القرار، أما بالنسبة للعضو المقصى من المجلس الشعبي الولائي يقوم المجلس باستخلافه و يطلع الوالي على ذلك².

أولاً: إقصاء أعضاء المجلس الشعبي البلدي

تنص المادة 44 من قانون البلدية 10-11 "يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار³."

و لصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توفر الأركان التالية:

الركن الأول: سبب الإقصاء، خلافا للإيقاف فالإقصاء هو إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون و يكون الإقصاء بسبب إدانة العضو بحكم جزائي حسب ما ورد في المادة 44، و يجدر الانتباه إلى أن الإدانة المشار إليها تقرر بقرار نهائي و هو ما يعني أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء بل يلزم أن تكون القرارات الصادرة نهائية.

¹ أمير حبزية، مرجع سابق، ص17.

² عبد الحلیم بن مشري: "نظم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص11.

³ المادة 44، قانون 10-11، مرجع سابق.



الركن الثاني: الجهة المختصة بالإقصاء، يعود الإختصاص إلى الوالي كجهة وصية.

الركن الثالث: محل الإقصاء، محل الإقصاء يتمثل في زوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية كما هو الوضع في حالة الوفاة أو الإستقالة، ويترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي لا يتجاوز شهرا.

الركن الرابع: من حيث الشكل و الإجراءات، إن الإجراء الجوهري و الرئيسي في قانون البلدية 08-90 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي، غير أن هذه الوضعية لم تستمر في ظل القانون 10-11 حيث تبسط السلطة الوصائية رقابتها دون الأخذ برأي المجلس الشعبي البلدي¹.

ثانيا: إقصاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي

بالرجوع إلى قانون الولاية نجده قد نظم هذا النوع من الرقابة في نص المادة 46 و التي تنص على ما يلي: " كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية²."

و تنص المادة 44، " يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب أو حالة تناف منصوص عليها قانونا، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار، و يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للإنتخاب أو التنافي محل طعن أمام مجلس الدولة³."

و كذلك نصت المادة 41 من قانون الولاية على أنه "في حالة الوفاة أو الإستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب المجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانونا في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة"⁴.

¹ لطيفة عشاب، مرجع سابق، ص69.

² المادة 46، قانون 07-12، مرجع سابق.

³ المادة 44، المرجع نفسه.

⁴ المادة 41، المرجع نفسه.



و بناءا عليه يقتضي لصحة قرارات إقصاء العضو من المجلس الشعبي الولائي توافر الأركان التالية:

الركن الأول: سبب الإقصاء، يشترط لصحة إقصاء المنتخب من المجلس الشعبي الولائي وجوده في حالة قانونية تتمثل في تعرضه للإدانة، أي أن الأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في الإيقاف، بل هناك إدانة من المحكمة المختصة، وإذا أدين العضو بصفة نهائية و خضع لقضاء فترة العقوبة داخل المؤسسة¹، فلا يتصور تمتعه بالعضوية ووجب أن تسقط عنه ويحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة و الذي يليه في الرتبة مباشرة، و هذا ما أكدته المادة 05 من قانون الانتخابات، حيث يعتبر فاقدا لأهلية الإنتخاب المحكوم عليه بسبب جناية أو بعقوبة حبس بالجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب².

الركن الثاني: الجهة المختصة بالإقصاء، يتم التصريح بالإقصاء للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي و بموجب مداولة، و يثبت قرار الإقصاء من الوزير المكلف بالداخلية³.

الركن الثالث: محل الإقصاء، لا يختلف محل الإقصاء عن محل (الإستقالة الحكيمة) أو الإقالة، نظرا لأن الأثر القانوني المباشر و الحال المترتب عنهما هو فقدان و زوال و إلغاء المركز القانوني الناتج عن عضوية المجلس الشعبي الولائي، كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير⁴.

الركن الرابع: من حيث الشكل و الإجراءات، لا بد أن يقر المجلس الشعبي الولائي بموجب مداولات و يخطر الوالي بذلك، و يمكن أن تكون جلسات المجلس الولائي علنية و يمكن أن تكون مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية أو دراسة الحالات التأديبية للمجلس.

الركن الخامس: من حيث الهدف، يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة و نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي⁵.

¹ علية سبيوط، مرجع سابق، ص50.

² علية سبيوط، المرجع نفسه، ص51.

³ المادة 46 الفقرة 03-04، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁶ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص137.

⁵ محمد إسلام معمري، قروف موسى، مرجع سابق، ص62.



ثالثاً: أثر سلطة الإقصاء

تعد وسيلة الإقصاء أداة رقابية مقررّة لإسقاط العضوية على نائب نتيجة توافر أحد الأسباب المذكورة قانوناً، ولعل هذا النوع من الرقابة له أهمية كبيرة خاصة في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن و اختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى المحلي، و عليه فقد يبرز دور هذه الوسيلة في الدفع بوتيرة التنمية المحلية من خلال الحفاظ على النخبة من النواب و أحسن الأشخاص لتمثيل المواطن خاصة مع تقنية تطبيق استخلاف العضو المقصي بأخر يليه مباشرة من القائمة حفاظاً على اختيار المواطن¹.

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية

إن الرقابة الإدارية على الأعمال تعد الجانب العملي في علاقة السلطة المركزية بالهيئات المحلية، بما أن الهدف منها هو تأمين شرعية و ملائمة قرارات السلطة اللامركزية المحلية، فتهدف بذلك إلى التأكد من قيام هذه المجالس بأداء خدماتها دون تمييز أو تفرقة، و تنفيذ اختصاصاتها المحلية و الخطط و البرامج الاقتصادية التي تضعها السلطة المركزية ، فتتصرف بذلك الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية إلى بعض الأعمال الايجابية أو الأعمال السلبية.

و هو ما سيتم التطرق إليه في هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الايجابية.

المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية.

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص102.



المطلب الأول

الرقابة على الأعمال الإيجابية

تتمتع جهة الرقابة الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال الإيجابية، التي تباشرها الهيئات المحلية و ذلك طريق التصديق أو الإلغاء.

ففي الحالة الأولى، لا يصبح العمل الذي تجريه الهيئة اللامركزية نافذا إلا بعد موافقة السلطة المركزية، سواء أكانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية بحسب ما ينص عليه القانون. و أحيانا يكون للسلطة المركزية أن تبطل و تعدم العمل الذي قامت به الهيئات اللامركزية، و في هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو مبرزا الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية، " تتناول النظامية القانونية لنشاط المجلس و ملائمته، و تظهر حسب التقنيات التقليدية المتمثلة بالتصديق أو الإلغاء"¹.

الفرع الأول: رقابة التصديق

من المستقر عليه فقها أن قرارات الهيئات اللامركزية المتمثلة في المجالس المحلية المنتخبة تعتبر نافذة بذاتها من حيث المبدأ، و استثناء اشتراط تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات لتكون نافذة،² حددها المشرع على سبيل الحصر، فالقرارات الخاضعة لرقابة التصديق لا تعتبر نافذة، و لا تنتج آثارها القانونية ما لم يتم التصديق عليها.

أولا: مفهوم التصديق

هو الإجراء أو العمل القانوني الذي بمقتضاه يجوز لجهة الرقابة أن تقرر بأن عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون، أو مساسه بمصلحة عامة³، فهو بذلك قرار إداري تصدره سلطة الرقابة بخصوص قرار بلدي أو ولائي لا اعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة⁴.

¹ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د، محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص203.

² محمد علي حسون، مرجع سابق، ص111.

³ عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية- دراسة تحليلية مقارنة-، مذكرة نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-1010، ص41.

⁴ عادل بو عمران، مرجع سابق، ص123.



و يقصد به كذلك أنه تقنية بمقتضاها يمكن للسلطة العليا التي تعمل بحسب سلطات محددة عهدت إليها بموجب القانون الإعلان على أن القرار الصادر عن هيكل مستقل يمكن أن يرتب آثاره لأنه لم يخرق أي قاعدة قانونية و لا يتعارض مع المصلحة العامة¹.

فالمشرع عادة يخضع بعض قرارات الهيئات اللامركزية لرقابة التصديق بسبب أهمية هذه القرارات سواء من الناحية المالية كالميزانية و القروض أو العقارية كنقل الملكية والمبادلات العقارية، و التصديق إما يكون صريحا أو ضمنيا، و يكون ضمنيا إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئة اللامركزية نافذة، إذا مضت فترة معينة دون المصادقة عليها. و تحديد ميعاد تلتزم به الجهة المكلفة بالرقابة لمباشرة عملية التصديق له أهمية بالغة، فهو يضع حدا لتعليق تنفيذ أعمال الهيئات اللامركزية إلى ما لانهاية، لأن عدم تحديد ميعاد التصديق من شأنه أن يمس بمبدأ حرية و استقلال الهيئات اللامركزية².

فما يميز التصديق هنا أنه:

- وسيلة استثنائية لا تقرر إلا بنص.
- يشترط في التصديق أن لا يكون جزئيا بل يجب أن يكون كليا، وإلا اعتبر تعديلا لقرار الهيئة و هو ما لا تملكه سلطة الرقابة.
- لا يجوز أن تعلق الموافقة على تحقيق شرط واقف أو فاسخ بل يجب أن يكون التصديق بسيطا و مجردا.

ثانيا: الطبيعة القانونية للتصديق و أثره القانوني

الرأي الراجح أن التصديق عمل إداري منفصل عن العمل الإداري الصادر من الهيئة اللامركزية، فهو مجرد شرط لتنفيذ العمل المشمول به و مجرد إجراء لاحق لقرار سابق منفصل عنه و صادر عن إدارة مستقلة و منفصلة، و التصديق طبقا لهذا الرأي ما هو إلا صيغة تنفيذية أو شرط لنفاذ قرارات الهيئة المحلية³.

¹ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014، ص161.

² عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص123.

³ عادل بو عمران، مرجع سابق، ص106.



فالسطة المركزية إذا صادقت على قرار لأحد المجالس المحلية، فليس معنى ذلك أن القرار يعتبر و كأنه صدر عنها، بل هو قرار كامل قانونا و كل ما فعلته السلطة المركزية هو أنها أبدت موافقتها.

فالسطة المركزية إذن لا تعتبر شريكة في إصدار القرار اللامركزي، و عليه لا يجوز للسلطات الإدارية المركزية أن تعدل بالزيادة أو النقصان في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية وقت التصديق عليها.

و نستنتج من ذلك بعض النتائج القانونية نذكر منها ما يلي:

أن التصديق إجراء خارج عن العمل الإداري اللامركزي فهو ليس إلا شرطا واقفا، و عليه فإن العمل الإداري حتى بعد التصديق عليه ينسب للهيئة اللامركزية التي أصدرته وليس للجهة التي صادقت عليه صراحة أو ضمنا.

أن أثر التصديق ينسحب إلى تاريخ صدور قرار الهيئة اللامركزية، و تقرير الأثر الرجعي عن قرارها أو تقوم بإلغائه أو سحبه أو تعديله، و ذلك بعد إعادته للسلطة الوصائية للحصول على التصديق عليه بشكله الجديد.

إذا كان القرار الإداري اللامركزي مشوبا ببعض العيوب القانونية في عنصر من عناصره، فإن التصديق لا يغطيها، و يظل القرار معيبا حتى في حالة التصديق عليه.

و عليه فإنه يمكن الطعن بالإلغاء في القرار المصادق عليه، و أن إجراء التصديق عليه لا يؤثر على صحة هذا الطعن¹.

ثالثا: رقابة التصديق على أعمال الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

يظهر التصديق على أعمال البلدية و الولاية في التشريع الجزائري وفق صورتين أحدهما ضمني و الآخر صريح.

1- التصديق الضمني: إن مداوات المجلس الشعبي البلدي و الولائي كقاعدة عامة قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، ما عدا المداوات المستثناة

¹ محمد علي حسون، مرجع سابق، ص 118-119.



قانونا، و هذا ما ورد في المادة 56 من قانون البلدية و المادة 54 من قانون الولاية، حيث بعد هذا التاريخ إذا لم يصدر من الوالي شيئا يفيد الرفض يعتبر و كأن الوالي صادق عليها ضمناً¹.

و قد كانت المدة ضمن قانون البلدية و الولاية لسنة 1990 محددة بـ 15 يوماً حسب المادة 41 من قانون البلدية و المادة 49 من قانون الولاية²، و عشرون يوماً حسب ما نصت عليه المادة 07 من الأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية، " تنفذ قرارات و مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرين يوماً من إيداعها لدى دار العمالة".

أما المادة 55 من قانون الولاية 38-69 فقد نصت على "إن مداولات المجلس الشعبي للولاية قابلة للتنفيذ بقوة القانون إلا ما يخضع منها لضرورة المصادقة عليها في المادة 56 و 57" و بالتالي المشرع هنا لم يحدد مدة معينة للمصادقة.

بالرجوع للمادة 56 من قانون البلدية و المادة 54 من قانون الولاية نجد أن المشرع بالمادة 56 نص على " مع مراعاة أحكام المواد 57 و 59 و 60 أدناه تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد و عشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية".

أما المادة 54 فنصت على "مع مراعاة أحكام المواد 55، 56، 57 من هذا القانون، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد و عشرين (21) يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية"

و يلاحظ هنا اختلاف في العبارتين في نص المادتين و يعود ذلك إلى أن المواضيع التي يتم التداول فيها على مستوى البلدية، يقوم بتحضيرها رئيس البلدية باعتباره الهيئة التنفيذية، حيث تنص المادة 20 من قانون البلدية على "يحدد رئيس المجلس الشعبي البلدي تاريخ و جدول أعمال دورات المجلس بالتشاور مع الهيئة التنفيذية".

¹ المادة 41، " تنفذ المداولات بحكم القانون بعد خمسة عشر (15) يوماً من إيداعها لدى الولاية مع مراعاة أحكام المواد 42، 43، 44، 45 أدناه و خلال هذه الفترة يدلي الوالي برأيه أو إقراره فيما يخص شرعية القرارات المعنية و صحتها"، قانون 08-90، مرجع سابق.

² المادة 49، " تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها و تبليغها إلى المعنيين في أجل لا يتعدى (15) يوماً إلا في حالة وجود أحكام مخالفة منصوص عليها في التشريع المعمول به و أحكام المادة 50، 51، 52 من هذا القانون"، المرجع نفسه.



كما نصت المادة 79 على أنه يرأس رئيس المجلس الشعبي البلدي المجلس الشعبي البلدي و بهذه الصفة، يعد مشروع جدول أعمال الدورات و يترأسها ، دون مشاركة الوالي في إعداد جدول الأعمال مما يجعل مداورات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون.

أما بالنسبة للولاية التي يمثلها الوالي الذي يتعاون مع رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضع جدول أعمال المجلس حسب ما جاء في المادة 16 فقرة 03 من قانون الولاية "... و يحدد جدول أعمال الدورة و تاريخ انعقادها بمشاركة الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب"، و بالتالي يمكن القول أن تلك المداورات قد أخذت موافقة مسبقة من الوالي، و هو ما يجعلها حسب نص المادة نافذة بقوة القانون بمجرد تداول المجلس حولها¹.

في الأخير يمكن الإشارة إلى أن تقنية التصديق بعيدة عن الواقع العملي، حيث لا يقوم المسؤولون البلديون بتنفيذ المداورات إلا بعد المصادقة الصريحة للسلطة المركزية، مما يجعل التصديق على المداورات يمثل شرطا لازما و بشكل دائم، بسبب خوف المنتخبين البلديين من ممارسة صلاحياتهم و جهلهم بها رغم اعتراف القانون لهم بها.

و في الدراسة التي قام بها ناصر لباد على بلديات دائرة واد الزناتي لم يجد أي رئيس للمجلس الشعبي البلدي قد اتخذ المبادرة بتنفيذ المداورات من خلال التصديق الضمني².

و عليه فإن كل مداولة لم يصادق عليها أو لم يتم الرد عليها في المدة المحدد قانونا و لو تأخرت بعدة شهور تأخذ حكم المداولة التي رفضت إما نهائيا أو التي تنتظر صدور التصديق الصريح عليها من السلطة المركزية.

2- التصديق الصريح:

إذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداورات المجلس الشعبي البلدي و الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمنا، فقد حدد قانون البلدية على غرار قانون الولاية بعض المداورات يشترط لنفاذها الموافقة و التصديق الصريح من طرف السلطة المختصة³ نظرا لخطورة المواضيع التي يتداول بشأنها المجلس المحلي.

¹ هشام بن ورزق: " تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر، دراسة في إطار قوانين البلدية"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 22، جوان 2016، ص 17.

² Nasser Lebed , l'exercice de la tutelle, sur les communes de la daïra d'oued-zenati, mémoire magister, Algérie, 1993, page 58.

³ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 139.



بالنسبة لمداولات المجلس الشعبي البلدي و الولائي، تشترط المادة 57 من قانون البلدية 10-11، و المادة 55 من قانون الولاية 07-12 ضرورة المصادقة صراحة "كتابيا" على المواضيع التالية:

أ - الميزانية و الحسابات: لقد وردت هذه الحالة في المادة 42 من قانون البلدية 08-90 و المادة 50 من قانون الولاية 09-90، فهذه الحالة بطبيعتها تتعلق بالجانب المالي للجماعات المحلية مما يفرض تدخل السلطة المركزية.

ب -التنازل عن الأملاك العقارية: هي حالة جديدة لم تنص عليها قوانين البلدية و الولاية لسنة 1990 و الغرض من ذلك هو المحافظة على الوعاء العقاري، و إضفاء صفة شرعية على المعاملات العقارية.

ج -إتفاقيات التوأمة: هي من الحالات التي تستوجب المصادقة الصريحة لوزير الداخلية نظرا لأنها تضم طرفا أجنبيا و من حق السلطة الوصية التحقيق في بنود الإتفاقية وفحصها من جميع الجوانب¹.

د - الهبات و الوصايا الأجنبية: هذه الحالة هي الأخرى لم ينص عليها قانون البلدية 08-90 وقانون الولاية 09-90، و نظرا لخطورتها فقد اخضع المشرع قبول أو رفض الهبات و الوصايا الممنوحة للبلدية للموافقة المسبقة لوزير الداخلية²، حتى قبول الهبات و الوصايا الأجنبية الموجهة للولاية تحتاج هي الأخرى للموافقة المسبقة لوزير الداخلية³.

و قد ذهب المشرع الجزائري إلى فرض قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل 30 يوما من تاريخ إيداع المداولة بالولاية، فإذا لم يصدر قرار خلال هذه المدة أصبحت المصادقة الصريحة مصادقة ضمنية، مما يعني أن المداولة تنفذ و لو خست أحد المواضيع المشار إليها متى انتهت المدة⁴.

الملاحظ أن المادة 57 من القانون 10-11 و المادة 55 من القانون 07-12 تتضمن قائمة المداولات التي تشترط التصديق عليها صراحة أطول من قائمة المواضيع التي نصت عليها

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص288.

² المادة 171، " يخضع قبول الهبات و الوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية و يتم جردها و إدراجها في الميزانية"، قانون 10-11، مرجع سابق.

³ المادة 134 الفقرة 03، " يخضع قبول الهبات و الوصايا الممنوحة للولاية من الخارج إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية"، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁴ المادة 58، " عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، و لم يعلن قراره خلال ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية التي تعتبر هذه الأخيرة مصادق عليها"، قانون 10-11، مرجع سابق.



المادة 42 من قانون البلدية و المادة 50 من قانون الولاية لسنة 1990، حيث كانت هذه المواد تشترط المصادقة الصريحة على موضوعين فقط وهما: الميزانية و الحسابات و إحداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية و ولائية، مما يوضح نية المشرع من توسيع مجال الرقابة على الهيئات المحلية، و هو ما ذهب إليه سابقا قانون البلدية 67-24 بالمادة 107 منه التي أدرجت 06 مواضيع تحتاج لمصادقة صريحة و هي :

- أ - الميزانية و الحسابات و كل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب و الأداة و الرسوم.
- ب - نقل الملكية و الإمتلاك و المبادلات العقارية.
- ج - القروض.
- د - عدد الموظفين و أجورهم.
- هـ - قبول الهبات و الوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات المصالح البلدية.
- و - محاضرات المزايدات و المناقصات.

مما يوضح أن السلطات المركزية كانت تمارس رقابة مشددة على الجماعات المحلية حيث توسع الأمر 67-24 في اشتراط التصديق حتى كاد أن يصبح الاستثناء قاعدة¹ خاصة عندما نصت المادة 107 في فقرتها الأخيرة على إمكانية اشتراط المصادقة على جميع المداولات الخاضعة لمصادقة السلطة العليا بمقتضى التشريع الجاري العمل به.

في الأخير ما يلاحظ على قانون البلدية و الولاية لسنة 1990، هو أن المشرع منح للوالي لإصدار قراره مدة 30 يوما و إلا أصبحت المصادقة ضمنية حسب المادة 43 من قانون البلدية، إلا أن قانون الولاية لنفس السنة لم يشر لميعاد محدد الذي يجب أن يتم خلاله المصادقة و تنفيذ المداولة كما أنه لم يشر إلى الجهة المخولة بالمصادقة على مواضيع المداولات، غير أن المشرع قام بتفادي هذه الإشكالات في قانون الولاية 12-07، حيث نص صراحة في المادة 55 منه أن المصادقة الصريحة تكون من وزير الداخلية، كما منح أجل أقصاه شهرين للوزير لإعلان قراره و إلا تحولت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية.

¹ هشام بن ورزق: "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر"، مرجع سابق، ص13.



3- آثار التصديق: للتصديق مجموعة من الآثار يمكن إيرادها فيما يلي:

- أ - القاعدة أنه لا يمكن للجهة اللامركزية تنفيذ قراراتها قبل التصديق عليها، بالتالي فهي متوقفة على موافقة السلطة المركزية، و بالتالي فإن هذه الأعمال الصادرة عن السلطات اللامركزية موقوفة بإجراء الرقابة السابقة عليها من قبل الجهة المخولة لها قانونا القيام بذلك.
- ب - لا يعتبر التصديق عنصرا من عناصر القرار الصادر عن الجهات اللامركزية، وإنما هو عنصر خارج عن دائرة القرار، يؤثر في نفاذه ولا يؤثر في وجوده، فالقرار موجود لكن نفاذه موقوف، أو متوقف إلى حين التصديق عليه.
- ج - إن عملية تصديق جهة الوصاية لا تعني بأي حال من الأحوال وجوب التنفيذ الجبري للقرار المصادق عليه، و بالتالي فإن الجهة اللامركزية تملك حق عدم تنفيذه رغم المصادقة عليه، لأن هذه السلطات اللامركزية تتميز بنوع من الاستقلالية، عكس ما هو الحال بالنسبة للتصديق عند السلطة الرئاسية، الذي يكون جبريا على المرؤوسين الذين يلتزمون بتنفيذ القرارات الإدارية المصادق عليها من طرف السلطة الرئاسية، ولا يجوز تعطيلها أو تأجيلها أو رفض تنفيذها.
- د - لا يمكن تعديل أو تغيير القرار المصادق عليه إلا بعد مصادقة جديدة من قبل السلطة الوصائية وهذا حتى يمكن تنفيذه¹.

الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان)

قبل التطرق إلى المداولات التي ينصب عليها الإلغاء لا بد من توضيح بعض المفاهيم حول الإلغاء أو البطلان.

إن الحق في الإلغاء هو من أهم أوجه الرقابة الإدارية التي تباشرها السلطات المركزية تجاه أعمال الهيئات اللامركزية الإقليمية، غير أن حق السلطة المركزية يقتصر في حالة الإلغاء على إلغاء القرار الصادر من الهيئات اللامركزية الإقليمية كليا دون أن تملك إلغاء بعض أجزائه و الموافقة على الباقي، إذ يعتبر ذلك بمثابة تعديل للقرار و هو ما لا تملكه السلطة المركزية².

¹ دحمان حمادو، مرجع سابق، ص52.

² محمد علي حسون، مرجع سابق، ص109.



أولاً: مفهوم الإلغاء

الإلغاء هو إجراء يتم في أطر قانونية و زمانية محددة يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه أن تزيل قرار صادر عن جهة لامركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بمصلحة عامة¹.

و يقصد به أيضا إنهاء وجود القرارات (المداولات) أساسا، أي تصبح معدومة القيمة القانونية، و يكون الإلغاء كليا أي ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة المحلية لا يمكن أن يكون جزئيا لأن في هذه الحالة الأخيرة يأخذ صورة التعديل، والذي لا يمكن أن تتمتع به السلطة الوصائية².

فما يميز الإلغاء أنه، بسيط و مجرد و ليس معلقا على شرط فاسخ أو واقف، وذلك حفاظا على استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية و على حقها في المبادرة في اتخاذ القرار، حيث أن إصدار قرار الإلغاء لقرارات الهيئات اللامركزية، يكون بسبب عدم مشروعيتها أو مخالفتها للمصلحة العامة، كذلك فالإلغاء يكون كليا لأن إلغاء جزء منه فقط يعني التعديل، و أيضا ما يميز قرار الإلغاء هو صدوره بقرار منفصل عن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية كما أنه ينصرف بأثر رجعي³.

وتختلف الشروط المطلوبة في قرار الإلغاء، منها ما يشترط أن يكون قرار الإلغاء مكتوبا و معدلا و ذلك لضمان جدية الأسباب التي يبني عليها القرار من جهة و يسهل رقابة مشروعيتها من جهة أخرى⁴.

ثانياً: الطبيعة القانونية للإلغاء و أثره القانوني

إن القرارات التي تصدرها السلطة الوصية من أجل إبطال قرارات الهيئة اللامركزية، قرارات إدارية منفصلة، وأن هذه القرارات لها طبيعتها المنفصلة عن قرارات الهيئة اللامركزية، و يترتب على هذا الانفصال النتائج القانونية التالية:

1 - عند صدور قرار الإلغاء من السلطة المركزية، يترتب عليه اعتبار قرار الهيئة اللامركزية كأنه لم يكن أصلا، و تنتهي آثاره بأثر رجعي من تاريخ صدوره.

¹ عادل بو عمران، مرجع سابق، ص 109.

² دحمان حمادو، مرجع سابق، ص 55.

³ صليحة ملياني، مرجع سابق، ص 212.

⁴ صليحة ملياني، المرجع نفسه، ص 212.



2- بما أن قرار الهيئة اللامركزية قرار نهائي قابل للتنفيذ، وكذلك قرار السلطة الوصية في الإلغاء، قرار إداري قائم بذاته، فإنه يجوز الطعن بالإلغاء في قرارات الهيئة اللامركزية وأيضا في قرارات إلغاءها¹.

ثالثا: قيمة قرارات الهيئات اللامركزية الخاضعة للإلغاء

يؤدي الإلغاء دور الشرط الفاسخ للقرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية الإقليمية، حيث يعتبر القرار الصادر عن الهيئات المحلية قائما و تاما و ذا فعالية، إلى أن تقرر الجهة الوصية انتزاع هذه الفعالية عن طريق الإلغاء، و في هذه الصدد يجب أن نفرق بين قيمة الأعمال القانونية اللامركزية قبل الإلغاء و بعده و في حالة عدم الإلغاء.

1- قبل الإلغاء: تعتبر قرارات الهيئات اللامركزية قبل الإلغاء قائمة و صحيحة و تامة تشمل على كافة أركان القرار الإداري الصحيح، و عليه فإن الهيئة اللامركزية يجب أن لا تسحب قراراتها الصادرة عنها خشية إلغاءها، إلا فيما جاء به القانون بشأن سحب القرارات الإدارية².

2- بعد الإلغاء: يؤدي إلغاء قرارات الهيئة اللامركزية إلى زوال القرار بأثر رجعي أي منذ صدوره، و أن قرار الإلغاء يجب أن يكون بلا قيد أو شرط و كذلك يجب أن لا يكون جزئيا لأن ذلك يعتبر تعديل لقرار الهيئة اللامركزية و هو ما لا تملكه الجهة الوصية.

زيادة على ذلك إذا تم إلغاء قرار صادر عن هيئة لا مركزية، لا يحق لهذه الهيئة أن تصدره ثانية لأنه سوف يتعرض للإلغاء مرة أخرى، إلا إذا عملت الجهة اللامركزية على تغييره بما يتناسب مع ما سببته السلطة الوصية في قرار الإلغاء³.

3- عدم حصول الإلغاء: في حالة إذا لم يصدر الإلغاء في الميعاد المحدد، فإن القرار الصادر عن الهيئة اللامركزية يصبح نهائيا أي قابل للتنفيذ، و لو لم يكن مشروعا أو ملائما.

رابعا: رقابة الإلغاء على أعمال الجماعات المحلية في التشريع الجزائري

أخضع المشرع الجزائري أعمال و مداورات المجالس الشعبية للهيئات اللامركزية الإقليمية المتمثلة في البلدية و الولاية لرقابة الإلغاء في حالة مخالفتها للقانون أو تعارضها مع المصلحة

¹ محمد علي حسون، مرجع سابق، ص128.

² محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 139-142.

³ محمد علي حسون، مرجع سابق، ص130.



العامة، فقد نص المشرع الجزائري على هذا النوع من الرقابة في كل من قانون البلدية المتمثل في الأمر 24-67 و القانون 08-90 و القانون 10-11، و أيضا قانون الولاية المتمثل في الأمر 38-69 و القانون 09-90 و كذلك القانون 07-12، حيث قسمها إلى قرارات باطلة بطلانا مطلقا أو بطلان نسبي، و هو ما سنتناوله فيما يلي:

1- القرارات و المداولات الباطلة بحكم القانون (بطلان مطلق)

تبطل مداولات المجلس الشعبي البلدي بقوة القانون بموجب قرار يصدره الوالي على المداولات المحددة على سبيل الحصر بالمادة 59 من قانون البلدية و هي:

أ - المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات: يعد هذا سببا

معقولا لإبطال المداولة، فالمداولة التي تخالف الدستور أو القوانين و التنظيمات تفقد

شرعيتها و لا يمكن أن تنفذ و إقرار هذا السبب لبطلان المداولات يهدف إلى احترام مبدأ

المشروعية و ضمان تدرج القواعد القانونية في الدولة سعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون¹.

ب - المداولات التي تمس رموز الدولة وشعاراتها: لم تنص أحكام المادة 44 من قانون

البلدية 08-90 على هذه الحالة، و الغرض من إضافتها في القانون الحالي هو المحافظة

على رموز الدولة و شعاراتها.

ج - المداولات غير المحررة باللغة العربية: لم ترد هذه الحالة بشكل صريح في المادة 44

من قانون البلدية 08-90، غير أنه بالرجوع للمادة 44 من قانون البلدية لسنة 1990،

وجدنا نصت على ثلاث حالات هي:

الحالة الأولى: مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصاته ،

فقواعد الاختصاص ذات صلة وثيقة بالنظام العام، فلا يجوز للمجلس أن يتداول حول أمر يخص

مجال الدفاع أو الخارجية².

الحالة الثانية: المداولات التي تكون مخالفة لأحكام الدستور ، ولا سيما المواد 2، 3 و 9

والقوانين و التنظيمات.

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص166.

² عمار بوضياف: " الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مرجع سابق، ص21.



و بالرجوع لنص المادة 02 نجدها تنص على أن الإسلام دين الدولة، و المادة 03 تنص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية الرسمية، أما المادة 09 فتذكر أنه لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي:

أ - إقامة علاقات الاستغلال و التبعية.

ب - السلوك المخالف للخلق الإسلامي و قيم ثورة نوفمبر.

فالمداولة حتى تتمتع بقوة النفاذ، و يجب أن تكون مشروعة، وهذا يقتضي عدم مخالفتها لنص في الدستور أو القانون لحماية مبدأ المشروعية و تكريس دولة القانون.

الحالة الثالثة: المداولات التي تتم خارج الإجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي، فاجتماع المجلس الشعبي البلدي محدد من حيث المكان و الزمان و محكوم بإجراءات، فإذا تداول الأعضاء خارج المكان مثلا تعتبر المداولة باطلة¹، و الملاحظ في الفقرة الأخيرة من المادة 44 من القانون 90-08 اشتراط تصريح الوالي ببطان المداولة بموجب قرار معلل، بينما لم يشترط قانون البلدية الحالي ذلك، و اكتفى بنصه على معاينة الوالي لبطان المداولة بقرار دون أن يشترط أن يكون المكان معللا².

أما المادة 102 من الأمر 67-24 تعتبر المداولة التالية باطلة بحكم القانون:

أ - المداولة التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصات المجلس الشعبي البلدي: تعتبر

هذه المداولة معيبة بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، و يتحدد هذا العيب بالإطلاع على مجموعة صلاحيات البلدية و مقارنتها بموضوع المداولة، فليق وجد أن موضوعا لا يدخل في اختصاص المجلس، كانت باطلة بحكم القانون.

ب - المداولة التي يجرها المجلس الشعبي البلدي خلافا لقانون أو مرسوم: حيث تعتبر

البلدية معيبة بعدم المشروعية، مع الإشارة إلى مفهوم المشروعية أنذاك يشمل أيضا الشرعية الثورية³.

ما يمكن ملاحظته في القوانين المتتالية للبلدية، هو التأكيد على عدم شرعية المداولات التي فيها مساس بالقوانين و التنظيمات.

¹ عمار بوضياف: " الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي"، مرجع سابق، ص 21.

² هشام بن ورزق: "تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 19-20.

³ هشام بن ورزق: المرجع نفسه، ص 19.



أما مداوالات المجلس الشعبي الولائي، نص عليها المشرع في المادة 53 من القانون 07-12 حيث تبطل بقوة القانون المداوالات التالية:

- أ - المتخذة خرقة للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- ب - التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- ج - غير المحررة باللغة العربية.
- د - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- هـ - المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، حيث تعتبر باطلة بطلانا مطلقا المداوالات التي تجري خارج الدورات العادية و الاستثنائية أو التي لم تبلغ النصاب القانوني لانعقادها، أو لم تستوف المدة القانونية للدورة.
- و - المداوالات المتخذة خارج مقر المجلس، فقد أضافت المادة 22 من قانون الولاية 07-12 إلزام المجلس الشعبي الولائي أن تجري أشغاله و مداولاته في مقر المجلس، إلا في حالة القوة القاهرة التي تحول دون الدخول لمقر المجلس، فيمكن عقد الدورة في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي و هذا ما أكدته المادة 23 من القانون 07-12 و من تم فكل مداولة تتم خارج مقر المجلس باطلة بطلانا مطلقا.

في حين نصت المادة 51 من قانون الولاية 09-90 على أنه تبطل المداوالات بحكم القانون بالمواضيع التالية:

- أ - المداوالات التي تخرق القانون أو التنظيم.
 - ب - مداوالات المجلس الشعبي الولائي التي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته.
 - ج - المداوالات التي تنظم خارج الاجتماعات القانونية للمجلس الشعبي الولائي.
- و بالرجوع إلى الأمر 38-69 و المتضمن قانون الولاية نجد أن المشرع خص وزير الداخلية بسلطة إصدار قرار الإلغاء المعلل للمداوالات المعيبة بالموضوعات التي تناولتها المادة 59 و 61¹، بعد أن يعلم الوالي بذلك.

الملاحظ أن المشرع الجزائري أضاف في القانون 07-12 تستوجب البطلان المطلق و هي، المداوالات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها و غير المحررة باللغة العربية، رغم أنه

¹ المادة 59، " تعتبر مداوالات المجلس الشعبي للولاية لاغية بحكم القانون: إذا اتخذت خلافا لقانون أو مرسوم، فيبادر الوالي إلى إعلام وزير الداخلية بذلك و الذي يثبت البطلان بموجب قرار معلل"، الأمر 38-69، مرجع سابق.



يمكن دمجها ضمن الموضوع الأول و هي المتخذة خرقا للدستور و التنظيمات لأن الدستور نص على أن اللغة العربية هي اللغة الرسمية للدولة.

2- القرارات و المداولات القابلة للإبطال (بطلان نسبي):

أقر المشرع الجزائري هذا النوع من القرارات و مداولات المجالس المحلية، حيث تكون قابلة للإبطال تدعيما لمبدأ الشفافية و نزاهة العمل الإداري، و مصداقية التمثيل الشعبي¹، و تحقيقا للصالح العام و ذلك بإبعاد أعضائه عن كل شبهة و هذا ليلزمهم بالتداول فقط فيما هو عام و يمس التنمية المحلية، و ليس ما يحقق مصالح شخصية، و هو ما نصت عليه المادة 45 من قانون البلدية 90-08، حيث تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء من المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة أو كانوا وكلاء عنهم.

جاءت المادة 60 من قانون البلدية الجديد أكثر تفصيلا من سابقتها خاصة في تناول درجة القرابة²، حيث ألزم القانون كل من تتعارض مصالحه بالتصريح بذلك لرئيس المجلس، وأكدت نفس المادة على ضرورة الإعلان بحيث يكون رئيس البلدية في حالة تعارض، و أكد عليه قبل ذلك بالمادة 28 من نفس القانون³.

يثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي حسب المادة 60 من القانون الحالي لكنها لم تشر لمدة معينة تبطل خلالها المداولة، خلافا للمادة 45 من قانون 90-08 التي نصت على مهلة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية، و المادة 105 من الأمر 67-24 التي نصت على مهلة 15 يوما، ابتداء من يوم إيداع محضر المداولة في دار العمالة لإثارة الإبطال، كما أجازت إمكانية طلب إبطال هذا القرار في مهلة 15 يوما من تاريخ المداولة لكل مكلف بالضريبة أو ساكن في البلدية، و يبيت عامل العمالة في الطلب في مهلة 30 يوما.

¹ محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص140.
² المادة 60، "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء حضور المداولة التي تعالج هذه الموضوع و إلا تعد المداولة باطلة"، قانون 11-10، مرجع سابق.
³ المادة 28، "يمنع على أي عضو بالمجلس الشعبي البلدي حضور جلسات المجالس التي يتداول فيها حول موضوع يخصه أو تكون له مصلحة فيه بمفهوم أحكام المادة 60 من هذا القانون، و يجب على رئيس الجلسة التأكد من ذلك"، المرجع نفسه.



عدم تحديد مدة معينة تبطل خلالها المداولة في القانون الحالي قد يقصد به مكافحة الفساد و بكل الوسائل¹.

هذا فيما يخص مداوات المجلس الشعبي البلدي، أما مداوات المجلس الشعبي الولائي فنجد أن هناك اختلاف بين القوانين السابقة و القانون الحالي، حيث أن المشرع الجزائري في المادة 60 من الأمر 38-69 أقر بأن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للإلغاء إذا اشترك فيها أعضاء المجلس المعنيون، سواء كان باسمهم الشخصي أو بصفتهم وكلاء في القضية المطروحة للمداولة بقرار معلل من وزير الداخلية، و منح المشرع أيضا إمكانية أن يطلب ذلك الإلغاء الوالي و أي ناخب في الولاية من وزير الداخلية خلال 15 يوما الموالية لإغلاق دورة المجلس التي اتخذت فيها المداولة، أما عن المدة الممنوحة لوزير الداخلية لإصدار قراره فلم يحددها المشرع.

حددت المادة 53 من قانون الولاية رقم 09-90 المدة الممنوحة لوزير الداخلية لإصدار قراره بشهر من تاريخ استلامه لطلب الإلغاء، والملاحظ أنه إذا لم يصدر رد على ذلك الطلب من قبل وزير الداخلية بعد انتهاء ذلك الأجل، تكون تلك المداولات و القرارات قابلة للتنفيذ²، وأن كل مداولة تكون موضوع طلب الإلغاء يؤجل تنفيذها إلى حين معرفة رد الوالي أو انتهاء الأجل المحدد لذلك الرد و هو شهرا كاملا، و ذلك حفاظا على نزاهة العمل الإداري و مصداقية التمثيل الشعبي³.

نصت المادة 56 من قانون الولاية لسنة 2012 على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي

الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه الولائية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة، فالمشرع هنا كان أكثر تفصيلا في ذكر درجة القرابة بالإضافة، فالمادة 56 فقرة 02 ألزمت كل عضو بالمجلس الشعبي الولائي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

ذكر المشرع في المادة 57 من نفس القانون إمكانية أن يثير الوالي بطلان المداولة المذكورة في المادة 56، و حدد مدة 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي، التي

¹ عبد الحليم بن مشري: " الفساد الإداري، مدخل مفاهيمي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سبتمبر 2009، ص17.

² محمد علي حسون، مرجع سابق، ص137.

³ فريدة مزياني، المجالس المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص282.



اتخذت خلالها المداولة لإثارة البطلان، كما ذكرت نفس المادة إمكانية طلب إبطال المداولة من قبل كل منتخب أو كل مكلف بالضريبة بالولاية الواقع ضمنها المجلس الشعبي الولائي الذي مداولته معرضة للإبطال، وله مصلحة في ذلك وحدد له أجل 15 يوما بعد إصاق المداولة، أي بعد نشرها والإعلان عنها.

يرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي الذي إذا اقتنع بسبب البطلان يرفع دعوى بطلان تلك المداولة أمام القضاء الإداري لخرقها أحكام المادة 56 من قانون الولاية.

المطلب الثاني

الرقابة على الأعمال السلبية

الحلول وسيلة من وسائل الرقابة حيث تكون الإدارة العامة المحلية مكلفة بتنفيذ أعمالها المحددة خلال فترة زمنية و هذا بغرض تنفيذ السياسة العامة للدولة، أو فرض القانون القيام بها، ومع ذلك قد تتفاسد الإدارة و تتعسف في تنفيذ أعمالها، في هذه الحالة أمكن للسلطة الوصية القيام بتنفيذ أو تنظيم المشروع المحلي و الذي هو في الأصل من اختصاص السلطات المحلية، وهذا ما يطلق عليه بالرقابة على الأعمال السلبية أو الحلول في الإختصاص، فهو بذلك أحد الوسائل الرقابية ذات الصفة الاستثنائية التي تمارسها الإدارة المركزية في مباشرة عمل من الأعمال الموكلة للهيئة المحلية¹.

الفرع الأول: سلطة الحلول

يقصد بالحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الإستثنائية بالحلول مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو إهمال².

فالقاعدة العامة أن الجهات اللامركزية تعمل على تنفيذ التزاماتها ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، بما لا يتعارض مع استقلال وحرية الهيئة المحلية، وكما يقول ماسبتبول فإن هناك حالات تتفاسد فيها الهيئات اللامركزية عن العمل أو

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص108.

² عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص136.



ترفض أداء خدمات، و سير المرافق في هذه الحالة فإن العلاج الوحيد لا يكون إلا بقيام السلطة المركزية بالحلول محل الإدارة اللامركزية و ذلك ماهر احترام لمبدأ المشروعية¹.

فمن خلال مفهومنا لسلطة الحلول نستخلص جملة من الخصائص و المتمثلة في:

الخاصية الأولى: يقتضي الحل تدخلا مباشرا من جانب الجهة الوصائية في الأعمال القانونية المتعلقة بالشخصية اللامركزية و التدخل بالنيابة عنها في حالة تقصيرها في إنجاز بعض واجباتها و أعمالها التي فرضها القانون، و بذلك تختلف رقابة الحل عن رقابة الإلغاء أو التصديق، حيث تصدر القرارات في الحالة الأولى من جانب الجهة الوصية و بذلك تحل إرادتها محل إرادة الجهة اللامركزية، بينما تتدخل السلطة الوصية في الحالة الثانية تدخلا غير مباشر عن طريق مراجعة قرارات الهيئات اللامركزية، و بذلك تصدر القرارات في هذه الحالة من جانب الهيئة اللامركزية.

الخاصية الثانية: توصف عملية الحل بأنها عملية استثنائية، لأنها لا تتم إلا بنص قانوني، و أن ممارسة الحل قد يؤدي إلى المساس باستقلال و حرية الهيئات اللامركزية.

الخاصية الثالثة: تعتبر سلطة الحل رقابة ذاتية، حيث ممارستها من قبل الجهة الوصية لا يحتاج إلى تدخل أو شكوى أو طلب من طرف آخر للتدخل و الحل محل الهيئة اللامركزية، بل تحل الجهة الوصية بمحض إرادتها.

الخاصية الرابعة: سلطة الحل لا تملك الخيار بين الحل من عدمه، في حالة ثبوت تهاون أو تقاعس الهيئة اللامركزية عن القيام بعمل ألزمها القانون به و ذلك تحقيقا لمبدأ استمرار المرافق العامة في عملها بانتظام².

بما أن الحل من أشد و أخطر أنواع الرقابة لأنه يسمح للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي مباشرة، أخضع المشرع هذا النوع من الرقابة لجملة من القيود هي:

القيود الأولى: توافر الأساس القانوني، فلا حل إلا بنص يسمح للسلطة الوصية بمباشرة الحل، بما يعني لو أنه تصرفت الجماعات المحلية بما لا يروق لسلطة الرقابة فإنه لا يجوز لها ممارسة الحق في الحل.

¹ Maspétiol et Laroque, tutelle administrative, dalloz, paris, 1930, page100.

² محمد علي حسون، مرجع سابق، ص140.



القيد الثاني: أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح مع ذلك تركز إلى السلبية.

القيد الثالث: إعدار السلطة الوصية للجماعات المحلية و تنبيهها حول ضرورة القيام بالعمل و منحها أجلا لذلك، فإن تجاهلت الأمر و لم تستجب فمعناه أنها قد رضيت بالحلول و لا تمنع في المساس باستقلاليتها¹.

الفرع الثاني: حالات الحلول

يأخذ الحلول حالتين، الحلول الإداري و الحلول المالي

أولاً: الحلول الإداري

يمكن للسلطات الوصية أن تلغي أعمال المجالس الشعبية البلدية، أو تعترض عليها إذا كانت مخالفة للقانون أو لا تخدم الصالح العام في حال امتناعها عن القيام بأعمالها و إهمالها ذلك، فإن الوالي مجبر على التدخل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي و ذلك ما نص عليه قانون البلدية 10-11 في فصل خاص²، حيث تنص المادة 100 من قانون البلدية 10-11 على أنه " يمكن للوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية"³.

و جاء في نص المادة 101 ما يلي " عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القانون و التنظيمات، يمكن للوالي، بعد إعداره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

من خلال استقراء المادتين يتضح لنا أن سلطة حلول الوالي تنصب أساسا على الحالات التالية⁴:

الحالة الأولى: كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام.

¹ اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص165.

² عبد الناصر بوطيب، رقابة السلطة المركزية على البلديات، مرجع سابق، ص130.

³ المادة 100، قانون 10-11، مرجع سابق.

⁴ المادة 101، المرجع نفسه.



الحالة الثانية: عندما لا تقوم السلطات البلدية بالتكفل بالعمليات الإنتخابية و الخدمة الوطنية و المصالح المدنية.

الحالة الثالثة: عندما يمتنع رئيس البلدية بالرغم من إعداره، عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات¹.

كما يشير نص المادة 142 من قانون البلدية 10-11 إلى صورة أخرى من صور الحلول الإدارية تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر الإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها².

كما أخذ المشرع بهذه السلطة باعتبارها نمط من أنماط الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي و ذلك بموجب الأمر 24-67 المتضمن قانون البلدية، حيث نجد المادة 233 منه تنص على ما يلي "عندما يرفض أو يهمل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين و التنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه القيام بذلك توليها تلقائياً"³.

أما في ميدان الضبط الإداري فإن الوالي يمكنه أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية و يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالحفاظ على أمن الأشخاص و الممتلكات أو السلامة العامة، عندما يهدد النظام العام في العديد من البلديات المجاورة.

و قد أعطى الأمر 01-85 المؤرخ في 13 أوت 1985 للوالي كذلك الحق في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت غطاء المادة 233 من قانون البلدية في إطار هدم البنايات التي تتم دون ترخيص مسبق و ذلك لما لهذه من أهمية في الحياة الإجتماعية للمواطنين.

و قد أعاد القانون 08-90 المتعلق بقانون البلدية على نفس التقنيات و الحالات حيث تنص المواد⁴ 81،82،83 على سلطة حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي و هذه المواد لم تتضمن أحكام جديدة و إنما أعادت صياغة حالات الحلول الواردة في الأمر 24-67 و عليه فإن

¹ عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الوسام العربي للنشر و التوزيع، لبنان، 2013، ص 85.

² المادة 142، قانون 10-11، مرجع سابق.

³ المادة 233، الأمر 24-67، مرجع سابق.

⁴ هشام بن ورزق، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2005، ص 47.



الوالي بقيت له سلطة اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن و السلامة العموميين و ذلك على مستوى جميع بلديات الولاية أو على جزء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و بعد انتهاء مهلة الإنذار الموجهة إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي و بقائه بدون نتيجة، و كذلك الحال إذا تعلق الأمر بعدة بلديات مجاورة و لكن بموجب قرار معلل¹.

يمارس الوالي سلطاته الرئاسية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية على اعتبار أنه ممثلاً للدولة ، ونظراً لخصوصية العلاقة بين الوالي و رئيس البلدية على عكس باقي الأعضاء الآخرين، فإن الرئيس ملزم بالخضوع لرقابة الوالي كغيره من الموظفين و عليه الإلتزام بكافة التوجيهات التي يصدرها الوالي و ذلك من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي، ليسط رقابته عليها و هذا ما نصت عليه المادة 79 من القانون السابق 90-08.

و من خلال دراستنا للنصوص التي تناولت سلطة الحلول نجد أن الوالي هو الوحيد الذي يملك هذا الحق، دون رئيس الدائرة².

تكمن أهمية الحلول في بقاء سير المرافق العامة بانتظام واطراد، و ذلك عندما يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي عند إهماله للمرافق المحلية ما يؤدي لعدم الإلتزام أو للتوقف و هذا ينجر عنه أضرار للسكان المحليين، و أن الغاية من الحلول العمل على احترام مبدأ المشروعية.

و هنا يثار التساؤل عن ما مدى مسؤولية المجالس البلدية عن الأعمال التي تمارسها سلطة الرقابة و ألحقت أضراراً بالغير؟

في هذه الحالة تظل البلدية هي المسؤولة عن التعويض لأن سلطة الرقابة تباشر العمل باسم الهيئة المحلية، و بذلك تكون البلدية مسؤولة عن دفع التعويضات إذا أصاب الغير ضرر من هذا التصرف³.

¹ هشام بن ورزق، المرجع نفسه، ص48.

² بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مرجع سابق، ص70.

³ فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص275.



ثانيا: الحلول المالي

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي تتمثل في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة المركزية بنفسها لتغطية المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك¹.

تنص النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية و الولاية لكل من الوالي و وزير الداخلية حق التدخل وفقا للأحكام المنصوص عليها بداية بالأمر 67-24 المتعلق بقانون البلدية المادة 249، والمواد 154، 155، 156 من القانون السابق (المتعلق بقانون البلدية) المتضمن قانون البلدية و المواد 102، 183، 184، 186 من قانون البلدية الحالي 11-10، والمواد 141، 146 من قانون 90-09 المتضمن قانون الولاية لسنة 1990، والمواد 168، 169 من قانون الولاية الساري المفعول 12-07 والتي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية و ضمان التصويت عليها. فبعد استقراء نص المادة 249 من الأمر 67-24 و المواد 154، 155، 156 من القانون 90-08 يمكن لنا استخلاص الحالات التي يستعمل فيها الوالي سلطة الحلول من الناحية المالية و تتمثل فيما يلي:

1 - تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية (المادة 154 من قانون 90-08)².

2 - إعادة التوازن و ضبط ميزانية البلدية عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها (المادة 155 من قانون 90-08)³.

3 - امتصاص العجز في الميزانية الإضافية (المادة 156 من قانون 90-08)⁴.

و يحق للوالي استنادا إلى المادة 102 نتيجة للاختلال الذي قد يعترض المجلس الشعبي البلدي و الذي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل و ضمان المصادقة عليها و تنفيذها، إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186، تتمثل في ضرورة استدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، و بعد تطبيق أحكام المادة 185 إذا تعلق الأمر بالميزانية الأولية و حتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة على الميزانية يتدخل الوالي و يضبطها نهائيا.

¹ أمير حيزية، مرجع سابق، ص 34 .

² المادة 154، قانون 90-08، مرجع سابق.

³ المادة 155، المرجع نفسه.

⁴ المادة 156، المرجع نفسه.



فبالنسبة لإجراءات الحلول في قانون الولاية المنصوص عليها في المادة 168 لا تختلف عن تلك الإجراءات المنصوص عليها في قانون البلدية إلا في ما يتعلق بالإجراء المتعلق بإبلاغ وزير الداخلية عن طريق الوالي حتى يتمكن من اتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية¹.

فحسب الأحكام الواردة في قانون الولاية فالجهة الوصية المتمثلة في وزير الداخلية تحل محل المجلس الشعبي الولائي و ينتج عن هذا الحلول أثر على المجلس و تظهر سلطة حلول وزير الداخلية على المجلس الشعبي الولائي في الحالات التالية :

حسب نص المادة 163 من قانون الولاية 07/12 وهي نفس الحالة، كانت مكرسة في القانون 90-09 في المادة 141 أنه يمكن للسلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي في ميزانية الولاية وفق للتنظيم المعمول به².

كذلك نصت المادة 168 في حالة ما إذا لم يصوت المجلس بسبب اختلال داخله، على الرغم من قيام الوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليها يتخذ الوزير المكلف بالداخلية الإجراءات والتدابير الملائمة لضبطها³.

يقوم وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية بضبط ميزانية الولاية، إذ لم يصوت المجلس عليها في الميزانية، كما يتدخل لإزالة العجز على مدى سنتين كاملتين إذا لم يتم باتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناع وتغطية هذا العجز وهذا ما جاءت به المادة 169 من قانون الولاية 07/12⁴.

ثالثاً: أثر سلطة الحلول

إن حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية في أداء العمل الذي يدخل في صميم اختصاصها هو في الحقيقة مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية تبرز معالمه وبشكل خاص في اتساع تدخل الوالي في الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، وباعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية فإن لها في مقابل ذلك مراقبة إنفاقها المالي⁵.

¹ أمير حيزية، مرجع سابق، ص35.

² - مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، مرجع سابق، ص86.

³ - المادة 168، قانون 07-12، مرجع سابق.

⁴ - المادة 169، المرجع نفسه.

⁵ - أمير حيزية، مرجع سابق، ص41.



أ - أثر سلطة حل الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يتولى الوالي الإشراف على رؤساء البلديات عندما يزاولون أعمالهم بصفتهم ممثلين للدولة لأن اختصاصاتهم تتميز أيضا بالإزدواجية الوظيفية، فهم يمثلون البلدية كجماعة محلية، ويمثلون الدولة على مستوى بلدياتهم¹، حيث تنص المادة 98 الفقرة الثانية من قانون البلدية على إلزامية إرسال كافة القرارات إلى الوالي لبيسط رقابته عليها².

و على الرغم من تحديد المشرع لأسباب و دوافع الحل إلا أنه من ناحية أخرى منح الوالي سلطة تقديرية كبيرة في تقدير تقاعس رئيس البلدية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه حيث تنتقل سلطة التقدير من يد رئيس البلدية إلى الوالي، وبذلك تتحول العلاقة بينهما من إطار لامركزية إلى عدم التركيز، و يظهر رئيس البلدية بصورة موظف تابع للوالي في الوقت الذي يعترف به القانون صراحة بالإستقلالية الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، في حين أن سلطة الحل لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية و ليس الوصاية³.

ب - أثر الحل المالي على استقلالية المجالس المحلية:

تتمتع السلطة الوصية بالحلول المالي على الهيئات اللامركزية و التي يمكن تبريرها بفكرة "كل من يمول يراقب" و باعتبار السلطة الوصية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية من حيث تحصيلها و إنفاقها للموارد المالية، الأمر الذي أدى لفرض رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي⁴، فإجراء الحل يساهم في منع كل التجاوزات التي قد ترتكبها المجالس المحلية المنتخبة في مخالفة القوانين و التنظيمات خاصة المتعلقة بالجانب المالي إذ تعتبر هذه الوسيلة أداة وقائية للمرافق المحلية من خطر الإنهيار و التوقف إذا ما مورست ضمن الأطر المحددة قانونا.

¹ عبد الهادي بلفتحي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص91.

² المادة 98 " ... ترسل هذه القرارات خلال الثماني و الأربعين (48) ساعة من رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوالي الذي يثبت استلامها على سجل مرقم ومؤشر من طرفه و يسلم مقابل وصل استلام"، قانون 10-11، مرجع سابق.

³ أمير حيزية، مرجع سابق، ص42.

⁴ عبد القادر موفق: "الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد الثاني، كلية العلوم الاقتصادية و التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، ديسمبر 2007، ص107.



و عليه فإن تدخل السلطة الوصية للحلول محل هذه الهيئات يحد من استقلالية الجماعات المحلية و التي تتطلب قدر كبير من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية، و من جهة أخرى قد ينجر عن عرقلة السلطة الوصية للجماعات المحلية من خلال إجبارها على التدخل أو الحلول محلها في ذلك¹.

¹ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص109.



خاتمة الفصل الثاني

من خلال دراستنا الفصل الثاني تم التطرق لموضوع صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و التي رأينا فيها أن المشرع عمد على الإكثار منها و التنوع في أساليبها بغرض مواكبة التطورات الدولية و لتجسيد مبدأ الشرعية و الديمقراطية، فقد قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين، مبحث قمنا من خلاله بدراسة الرقابة الإدارية على الهيئات و الأشخاص المنتخبة، و بناء على ذلك قد عرجنا إلى الآليات التي تبسط من خلالها السلطة المركزية رقابتها على الهيئات المحلية عن طريق سلطة الإيقاف و الحل، و التي أحاطها المشرع بجملته من الإجراءات و النصوص الخاصة بقانون البلدية و الولاية، حيث يعتبر الحل من أشد أنواع مظاهر الرقابة الإدارية و أخطرها، لذلك لا يتخذ إلا في إطار ما يسمح به القانون بنص صريح لضمان مبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية، من جهة أخرى لا تقتصر رقابة السلطة المركزية على الهيئات فقط بل تتعدى ذلك إلى رقابة تمارس على أشخاص المجالس المحلية و تتمثل أساسا في الصلاحية المخولة لجهة الوصاية بمتابعة هؤلاء الأعضاء و معاقبتهم و ذلك إما بتوقيفهم لمدة أو إقالتهم أو عزلهم نهائيا من المنصب.

أما المبحث الثاني فخصصناه لدراسة الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية، حيث تتمتع الجهة الوصية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية و ذلك عن طريق: التصديق، الإلغاء و الحل.

فالرقابة الإدارية على أعمال الهيئات اللامركزية أكثر ممارسة، إذ تنصرف إلى الأعمال الإيجابية و تتخذ شكل التصديق أو الإلغاء، كما تنصرف إلى الأعمال السلبية من خلال سلطة الحل، فإذا امتنعت الهيئات اللامركزية عن القيام بعمل ما، كان للسلطة المركزية أن تحل محل الهيئات اللامركزية في أداء ذلك العمل.

الخاتمة



الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الرقابة الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية، يتضح لنا أن نظام الجماعات المحلية في التشريع الجزائري الأصل فيه حسب النصوص المنظمة له الإستقلالية، و هو ما لاحظناه من خلال النصوص القانونية التي أعطت للجماعات المحلية الشخصية المعنوية ككيان مستقل بذاته، والإستقلال المالي الذي يظهر في تمتعها بميزانية مستقلة عن ميزانية الدولة لإدارة شؤونها، أي في الإطار الذي يسمح فيه للدولة بحق التدخل و فرض رقابتها الإدارية على الجماعات المحلية، للتحقق من قيامها بما تفرضه عليها القوانين من التزامات و ما يقتضيه الصالح العام، فهذه الرقابة تعد الأكثر ممارسة، باعتبار أن الإدارة تمارسها بصفة تلقائية أي تراقب نفسها بنفسها أو بناء على تظلم يقدم للإدارة من الأفراد ذوي المصلحة، فتلجأ إلى كل الوسائل المخولة لها قانوناً، و بذلك يمكنها أن تبطل أو تلغي مداوات المجالس المنتخبة أو قراراتها التي تصدرها خارج المداوات و خاصة في مجال الضبط الإداري و التي تكون مشوبة بعيب عدم المشروعية.

و بهذا نجد أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الجماعات المحلية بممارسة الرقابة الإدارية على كل من البلديات و الولايات، حيث كانت السلطة المركزية متواجدة دائماً و متدخلة في كل مجالات عمل الجماعات المحلية، فمن ناحية توسع المشرع الجزائري في اختصاصات المجالس المحلية إلى درجة كبيرة بكل ما يهم شؤون الإقليم، و في المقابل أخضعها في ممارسة تلك الإختصاصات لرقابة دقيقة و واسعة عهد بها إلى السلطة المركزية، و هو الأمر الذي يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها المحلية مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ التوازن بين الإستقلال و الرقابة.

من خلال دراستنا السابقة نستخلص جملة من النتائج التي توصلنا إليها، سنحاول معالجتها بجملة من التوصيات كما يلي:

أولاً: النتائج

نذكر أهم النتائج التي فرضت نفسها علينا:

- 1 - إن الإستقلالية التي منحها المشرع الجزائري للجماعات المحلية لتسيير الشؤون الداخلية، قيدت ببعض النصوص التي أخضعتها للرقابة الإدارية من طرف السلطة المركزية، و هو



- ما يعد استثناء عن الأصل العام، لا سيما في إخضاع الهيئات و أشخاصها المنتخبة و أعمالها لمبدأ الرقابة، و هو ما كفله المشرع الجزائي و نظمه ضمن أحكام قانون البلدية و قانون الولاية سواء فيما يتعلق برقابة المشروعية أو الملائمة.
- 2 - إن المجالس المحلية المنتخبة أجهزة تخضع لرقابة السلطة المركزية و التي تملك الحق في حل هذه المجالس و تجديدها بموجب مرسوم رئاسي، حيث عمل المشرع على تقييد هذه الحالة بتحديد شروطها و أسبابها، كذلك عمل على تحديد المدة بثلاثة أشهر لتجديد المجلس الشعبي الولائي المحل، إلا أن المدة المحددة قانوناً لتجديد المجلس الشعبي البلدي مددت لسنة أشهر، و هي مدة طويلة حسب رأي الكثير من الباحثين يستحسن تقليصها لعدم تعطيل المصالح المحلية.
- 3 - نلاحظ تطور ايجابي بالنسبة للرقابة الممارسة على الأشخاص في القانون الجديد مقارنة بالقوانين السابقة، فقد حددت حالات ممارسة الرقابة على الأشخاص على سبيل الحصر، كما أن هذه الحالات متعلقة بالوقائع لا بالسلطة المركزية، فالوضعيات القانونية التي يمكن أن تلحق المنتخبين في المجلس الشعبي الولائي من إقصاء، توقيف، و إقالة تكون بموجب قرار يصدره وزير الداخلية بعد إخطاره من طرف الوالي.
- 4 - شمل قانون البلدية و قانون الولاية توسيع الرقابة على أعمال الجماعات المحلية، من خلال توسيع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة السلطة المركزية، أو الإلغاء، أو الحل الذي يعتبر أخطر أنواع الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية و أشدها تأثيراً في حرية و استقلال الأشخاص العامة اللامركزية لسماحه استثنائياً للسلطة المركزية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة، فالرقابة على الأعمال شديدة نوعاً ما لدرجة تمس بالإستقلال الممنوح لها، حيث أنها لم تكتفي برقابة المشروعية و إنما تطورت لتشمل رقابة الملائمة، مما يؤثر على استقلال الجماعات المحلية.
- 5 - إن سلطة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي و مداولاته يمارسها والي الولاية باعتباره ممثلاً للسلطة المركزية، بينما سلطة الرقابة على المجلس الشعبي الولائي و مداولاته يمارسها الوزير المكلف بالداخلية.
- 6 - تهدف الرقابة الإدارية إلى التأكد من مدى احترام و خضوع المجالس المحلية للقانون عند تسييرها للشؤون المحلية و تضمن عدم خروجها عن مبدأ المشروعية، مما يرجع بالنفع على جميع الأفراد، إذ يعتقد أن المشرع لا يقصد التقليل من شأن المنتخبين أو المساس باستقلالية المجالس المنتخبة، و إنما يقصد ضرورة التأكد من سلامة و صحة الأعمال الصادرة عن هذه الأخيرة بما يساير القانون و الأنظمة.



- 7 - تهدف الرقابة الإدارية إلى عدم تناقض و تضارب أعمال و تصرفات الهيئات اللامركزية مع المصلحة العليا للدولة و مقتضيات و متطلبات الوظائف و المرافق السيادية و الوطنية في الدولة.
- 8 - الرقابة الإدارية دعامة من دعائم النظام اللامركزي في الدولة.
- 9 - الرقابة الإدارية شكل من أشكال التعاون و العمل المشترك بين الهيئات اللامركزية و السلطة المركزية بهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة الوطنية و بين المصالح العامة المحلية، كما انه ضروري لوحدة التنظيم الإداري.
- 10 - يمكن أن تؤدي الرقابة الإدارية إلى عزوف المنتخبين عن المشاركة الجدية في العمل المحلي خوفا من المراقبة و المساءلة القانونية.

ثانيا: التوصيات

- بعد ذكر النتائج ارتأينا وضع بعض التوصيات محاولة منا لمعالجة تلك النتائج و هي كما يلي:
- 1 - إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم الرقابة الإدارية و محاولة التخفيف من شدتها حتى تتلاءم و الواقع الذي تعيشه الجماعات المحلية، بجعلها تقتصر على رقابة المشروعية فقط دون أن تتعداها إلى رقابة الملائمة، و لهذا لا بد أن تقتصر الرقابة الإدارية على مدى مطابقة أعمال الجماعات المحلية للقوانين دون أن تمتد إلى مراقبة مدى ملائمة هذه الأعمال، و نترك ذلك للرقابة القضائية.
 - 2 - تجنب كثرة الإحالة إلى التنظيم في أحكام قانون البلدية و الولاية لأن هذا سيؤدي حتما إلى توسيع مجال تدخل السلطة المركزية عن طريق التنظيم على حساب القانون، مما قد يفقد المجالس المحلية استقلالها.
 - 3 - توفير ضمانات لأعضاء المجالس المحلية لممارسة اختصاصهم بكل حرية و استقلال وخاصة الضمانات القانونية و ذلك بوجود نص صريح لممارسة الرقابة الإدارية، و إحاطتها بأصول و قواعد يجب مراعاتها تحت طائلة البطلان.
 - 4 - إعادة النظر في الرقابة الممارسة من جانب السلطة المركزية على أعضاء المجالس المحلية و ترك أمر إيقافهم أو إقصائهم أو إقالتهم إلى المجالس ذاتها دون تدخل السلطة المركزية في حدود النصوص المقررة.



- 5 - على المشرع ضبط العلاقة على نحو يضمن استقلال الإدارة المحلية من جهة و ضمان مراقبة السلطة المركزية لهذه الإدارة من جهة أخرى من أجل تحقيق الإنسجام في تنفيذ السياسة العامة.
- 6 - إرساء نظام رقابي على أسس صحيحة و مدروسة قصد عدم وقوع الأخطاء و التجاوزات الإدارية و التي يصعب تداركها في المستقبل.
- 7 - إعادة النظر في السلطات الواسعة للوالي و ضبط بعض صلاحياته بنصوص قانونية أكثر دقة.
- 8 - عقد تجمعات و ملتقيات دورية تضم كل من المنتخبين و خاصة رؤساء المجالس الشعبية البلدية و كذلك الولاية و ممثلي السلطة المركزية من أجل مناقشة الصعوبات التي تعترض الجماعات المحلية و العمل على إيجاد الحلول المناسبة.
- 9 - الإعتماد على الرقابة القضائية خاصة في ظل وجود قضاء إداري يراقب مشروعية أعمال الجماعات المحلية و ملاءمتها.



ملخص الدراسة:

تعتبر الجماعات المحلية الصورة المجسدة للبعد العملي اللامركزي، هدفها في ذلك هو تلبية الإحتياجات النوعية للسكان المحليين و النهوض بالتنمية المحلية الشاملة في ظل الإستقلالية الممنوحة للمجالس المحلية و التي تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، لكن لا يقصد بها الإستقلال التام، بل تبقى الجهات اللامركزية تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية، حيث نجد أن المشرع الجزائري كرس نظام الرقابة الإدارية، والتي تعد محل دراستنا.

فهذه العلاقة التي تربط الجهات المركزية بالإدارة اللامركزية لها العديد من الآثار على أجهزة وأشخاص وأعمال الجماعات المحلية، حيث تخضع أجهزة الجماعات المحلية لرقابة إدارية تمارس من خلال التوقيف و الحل، كما يخضع أشخاص هذه الجماعات لرقابة إدارية تمارس من خلال ثلاث صور تتمثل في الإقالة، التوقيف أو قد تتخذ شكل الإقصاء النهائي من المجالس المحلية، كما تتعدى سلطة الرقابة لتشمل أيضا أعمال الجماعات لمحلية ، و ذلك بإخضاعها لرقابة المصادقة أو الإلغاء إذا كانت مخالفة للقوانين و التنظيمات، أو حلول السلطة المركزية محل الجهات المحلية، و اتخاذ القرارات بدلا منها، و هو من أشد الأساليب الرقابية المعتمدة في النظام القانوني للجماعات المحلية، مما يؤثر و بشكل كبير على قدرتها في مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها التنموية، و هذا ما يجعل الإستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية استقلالية نظرية في ظل الرقابة المشددة على الهيئات اللامركزية.

قائمة المصادر

و المراجع



قائمة المصادر و المراجع

أولاً: النصوص القانونية

أ - الدساتير:

1. دستور الجزائر 1989، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، جريدة رسمية عدد 9، مؤرخة في 01 مارس 1989.
2. دستور الجزائر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، مؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل و المتمم بالقانون 01-16 الموافق لـ 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

ب - النصوص التشريعية:

1. القانون العضوي 16-10، المؤرخ في 25 اوت 2016، متعلق بنظام الإنتخابات، جريدة رسمية عدد 50، مؤرخة في 28 اوت 2016.
2. القانون رقم 90-08، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 15، مؤرخة في 11 أبريل 1990.
3. القانون رقم 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15، مؤرخة في 11 أبريل 1990.
4. القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية عدد 21، مؤرخة في 23 أبريل 2008.
5. القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، مؤرخة في 03 يونيو 2011.
6. القانون رقم 12-07، المؤرخ في 22 فبراير 2012، يتعلق بللولاية، جريدة الرسمية عدد 12، مؤرخة في 29 فبراير 2012.
7. الأمر رقم 67-24، المتضمن قانون البلدية، المؤرخ في 18 جانفي 1967، جريدة رسمية عدد 06، مؤرخة في 18 جانفي 1967.
8. الأمر رقم 69-38، المتضمن قانون الولاية، المؤرخ في 22 ماي 1969، جريدة رسمية عدد 44، مؤرخة في 23 ماي 1969.



9. الأمر 03-05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون 08-09، المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 50، مؤرخة في 19 جويلية 2005.
10. الأمر 04-05، المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتمم للقانون 09-09، المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 50، مؤرخة في 19 جويلية 2005.

ج- النصوص التنظيمية

1. المرسوم الرئاسي رقم 44-92، المؤرخ في 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية عدد 10، مؤرخة في 9 فبراير 1992.
2. المرسوم الرئاسي رقم 254-05، المؤرخ في 20 جويلية 2005، المتضمن حل المجالس الشعبية البلدية، جريدة رسمية عدد 51، مؤرخة في 20 جويلية 2005.
3. المرسوم الرئاسي رقم 255-05، المؤرخ في 20 جويلية 2005، المتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي تيزي وزو و بجاية، جريدة رسمية عدد 51، مؤرخة في 20 جويلية 2005.
4. المرسوم التنفيذي رقم 143-92، المؤرخ في 11 أفريل 1992، جريدة رسمية عدد 27، مؤرخة في 12 أفريل 1992.
5. المرسوم التنفيذي رقم 104-16، المؤرخ في 21 مارس 2016، المحدد لكيفيات المجالس الشعبية البلدية و الولائية المحلة، جريدة رسمية عدد 18، مؤرخة في 23 مارس 2016.

ثانيا: المؤلفات

أ - باللغة العربية:

1. أحمد محيو، المنازعة الإدارية، ترجمة فائز انجق و بيريص خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
3. رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية، تنظيم و اختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون - الجزائر، 2004 .
4. سامي جمال الدين، القضاء الإداري و الرقابة على أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، دون سنة النشر.



5. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الجزء الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1997.
6. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1977.
7. عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2010.
8. عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الوسام العربي للنشر و التوزيع، لبنان، 2013 .
9. عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007 .
10. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
11. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
12. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012 .
13. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2012.
14. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعة الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
15. عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
16. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة للنشر و التوزيع، بوزريعة، الجزائر، 1999 .
17. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول- النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2007 .
18. فريدة مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، الجزائر، 2001.
19. كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية للنشر، لبنان، 1996.
20. مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، مصر، 2001 .



21. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005 .
22. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعة الإدارية، دار الجسور للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2005.
23. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004.
24. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
25. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دار النشر للثقافة و التوزيع، عمان، الأردن، 1995 .
26. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري - الجزء الأول - تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1997.
27. ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر، سطيف، الجزائر، 2010.

ب - باللغة الأجنبية:

1. André de laubadère , traite de droit administratif, libraire générale de droit et de jurisprudence 8^{ème} édition – 1980, paris, page97.
2. Jean Michel de forges, droit administratif presses universitaire de France 6^{ème} édition, 2002, paris, page106.
3. Maspétiol et Laroque, tutelle administrative, Dalloz, paris, 1930, page100.

ثالثاً: الرسائل الجامعية

أ - أطروحات الدكتوراه:

1. فريدة مزباني، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.



2. محمد علي حسون، الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، 2011-2012.

ب - رسائل الماجستير:

- باللغة العربية:

1. ابتسام عميور، نظام الوصاية الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012-2013.
2. أحمد بن صالح بن هليل الحربي، الرقابة الإدارية و علاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة نيل شهادة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، السعودية، 2003.
3. أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2001-2002.
4. أحمد سي يوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر، حصيلة وآفاق، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
5. إسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014 .
6. بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية و أثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011 .
7. دحمان حمادو، الوسائل غير القضائية للرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010-2011 .
8. صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الإستقلالية و الرقابة، دراسة في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة نيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015 .



9. عبد الناصر صالح، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية و التبعية، مذكرة نيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 1، 2009-2010 عتيقة كواشي، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية- دراسة تحليلية مقارنة- ، مذكرة نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-1010.
10. عبد الهادي بلفتحي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010-2011.
11. علي عيساني، التظلم و الصلح في المنازعة الإدارية، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007.
12. علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012 .
13. هشام بن ورزق، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون عام، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2005.
- باللغة الأجنبية:

1- Nasser Lebed, l'exercice de la tutelle, sur les communes de la daïra d'oued-zenati, mémoire magister, Algérie, 1993.

ج- مذكرات الماستر:

1. أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013 .
2. بوبكر ماضوي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014.
3. جلول عبة، الرقابة الوصائية على أعمال الإدارة المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013 .



4. جموعي بن التركي، المجلس الشعبي البلدي في ظل القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.
5. عصام جبالي، نظام الوصاية على الجماعات المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015 .
6. علية سيبوط، الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
7. لطيفة عشاب، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
8. محمد إسلام معمري، موسى قروف، اللامركزية الإقليمية في الجزائر بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة نيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014- 2015 .
9. محمد وليد دبابش، أشكال الرقابة على الإدارة العامة، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013-2014 .
10. مريم بن محفوظ، شهيرة قارة أحمد، الوصاية الإدارية على المجلس الشعبي الولائي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة نيل شهادة الماستر في القانون، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2015- 2016 .
11. نورة غيدي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.



رابعاً: المقالات و المداخلات

أ - المقالات:

1. أحمد نجم: "التنظيم الإداري"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013.
2. عبد الحليم بن مشري: " الفساد الإداري، مدخل مفاهيمي"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سبتمبر 2009.
3. عبد الحليم بن مشري: " نظم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أبريل، 2010.
4. عبد القادر موفق: "الإستقلالية المالية للبلدية في الجزائر"، مجلة أبحاث اقتصادية و إدارية، العدد الثاني، كلية العلوم الإقتصادية و التسيير، جامعة الحاج لخضر باتنة، ديسمبر 2007.
5. هشام بن ورزق: " تطور الوصاية الإدارية على أعمال البلدية في الجزائر، دراسة في إطار قوانين البلدية"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 22، جوان 2016.

ب - المداخلات:

1. عبد الرحمن خليفي: "مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل قوانين الإدارة المحلية الجديدة في الجزائر"، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي حول الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في دول المغرب العربي، المنعقد يومي 12/13 أبريل 2016، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس.
2. عتيقة بلجبل: "فعالية الرقابة الإدارية على الإدارة المحلية"، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي الخامس حول دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03/04 ماي 2009، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.
3. عمار بوضياف: "الرقابة على مداولات المجالس البلدية في التشريع الجزائري و التونسي"، مداخلة ملقاة في الملتقى الدولي الخامس حول دور و مكانة الجماعات المحلية في الدول المغاربية، المنعقد يومي 03/04 ماي 2009، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس.



4. عيسى حداد: "مفهوم الوصاية الإدارية و مبررات إقرارها في النظام الجزائري"، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الإقليمية في التشريع الجزائري، المنعقد يومي 03/04 مارس 2014، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 .

خامسا: المحاضرات

1. نادية تياب، مادة القانون الإداري ، الجزء الأول: التنظيم الإداري، سلسلة محاضرات السنة أولى، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014-2015.



الفهرس

| | |
|----|---|
| 01 |المقدمة |
| 06 |الفصل الأول: ماهية الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية |
| 07 | المبحث الأول: مفهوم الرقابة الإدارية و الجهات التي تملك حق الرقابة على الجماعات المحلية |
| 08 |المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية |
| 08 |الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية و تبيان أهدافها |
| 15 |الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية عن ما يشابهها من مصطلحات |
| 19 |المطلب الثاني: الجهات التي تملك حق الرقابة على الجماعات المحلية |
| 20 |الفرع الأول: رقابة الهيئات المركزية (الهيئات التي مقرها العاصمة) |
| 26 |الفرع الثاني: رقابة الهيئات اللامركزية |
| 28 |المبحث الثاني: نطاق الرقابة الإدارية وطرق تحريكها |
| 28 |المطلب الأول: نطاق الرقابة الإدارية |
| 28 |الفرع الأول: الرقابة الإدارية على مشروعية الأعمال الإدارية |
| 32 |الفرع الثاني: الرقابة على ملائمة القرارات الإدارية الصحيحة |
| 33 |المطلب الثاني: طرق تحريك الرقابة الإدارية |
| 33 |الفرع الأول: الرقابة التلقائية |
| 34 |الفرع الثاني: الرقابة بناء على تظلم |
| 40 |الفصل الثاني: صور الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية |
| 41 |المبحث الأول: الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية و أشخاصها المنتخبة |
| 42 |المطلب الأول: الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية |



| | |
|-----|--|
| 42 | الفرع الأول: إيقاف الهيئات المحلية الفرع الثاني: حل الهيئات المحلية المنتخبة |
| 43 | الفرع الثاني: حل الهيئات المحلية المنتخبة |
| 50 | المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الأشخاص المنتخبة |
| 51 | الفرع الأول: التوقيف للعضو المنتخب في الهيئات المحلية |
| 54 | الفرع الثاني: الإقالة لأعضاء المجالس المنتخبة |
| 58 | الفرع الثالث: الإقصاء للعضو المنتخب |
| 61 | المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على أعمال الجماعات المحلية |
| 62 | المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية |
| 62 | الفرع الأول: رقابة التصديق |
| 69 | الفرع الثاني: رقابة الإلغاء (البطلان) |
| 77 | المطلب الثاني: الرقابة على الأعمال السلبية |
| 77 | الفرع الأول: سلطة الحلول |
| 79 | الفرع الثاني: حالات الحلول |
| 87 | الخاتمة |
| 91 | الملخص |
| 92 | قائمة المصادر و المراجع |
| 101 | الفهرس |