

## الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية

أ.د/ رحاب شادية- أحمد زاوي (باحث دكتوراه)

كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة باتنة 1

Droit-zaoui-ahmed@hotmail.com

### ملخص:

تتمتع الجماعات الإقليمية باستقلال تنظيمي، وظيفي، مالي وإداري. فالدولة قد تنقل بعض صلاحياتها إلى السلطات المحلية التي تتمتع بالاستقلالية، على المستوى المادي (موارد خاصة، ذمة مالية)، تنظيمي (هيكل خاصة بالجهاز اللامركزي)، ووظيفي (حرية التسيير). ومع ذلك تبقى هذه الجماعات الإقليمية تحت الرقابة الشديدة للدولة المركزية أو أحد مكوناتها والتي تتمتع بسلطة الوصاية. والسؤال المطروح هو: هل هذه الرقابة الوصائية تشكل عائق أكثر منها مسألة تنظيمية تسييرية.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات الإقليمية، الوصاية الإدارية، المركزية،

اللامركزية، الدولة.

### **Abstract:**

The territorial groups have a functional and organizational, financial, and administrative independence. A state may transfer powers to this local groups which have the independence, on level of the hardware (private sources, financial liability), organizational (a structures especially for the decentralized device), and level functional (management free). However, those local groups, may remain under the control of the central state, or one of its components, which have the authority of guardianship. The question is: Is this watchdog censorship constitute a hindrance More than an issue Organizational and managerial.

**Key words:** Territorial Groups, Administrative Guardianship, Centralization, Decentralization, State.

### مقدمة:

ان الدولة الحديثة تأخذ في تنظيم اجهزتها الادارية بنظامين مختلفين لكنهما متكاملين يتمثلان في المركزية واللامركزية الإدارية، وهذا يرجع لاعتبارات



سياسية، اقتصادية، واجتماعية لكل دولة، اذ ان الدول الديمقراطية نجدها أكثر تطبيقاً للمركزية الادارية وعلى نطاق واسع، بحيث تعطى الحرية للجماعات الاقليمية في تسيير شؤونها، دون ان يعني هذا التسيير الذاتي للشؤون المحلية انفصالاً عن السلطة المركزية.

إن إستقلال الجماعات الاقليمية هو إستقلال أصيل مستمد من القانون، ومضمونه بالنسبة للجماعات الاقليمية يقاس إنطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية، وهي علاقة قانونية إدارية وإقتصادية وإجتماعية في إطار وحدة الدولة، فهي إذن إستقلالية نسبية بحسب الأهداف المسطرة، فالإستقلالية حق للجماعات الاقليمية في إتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية أو النهوض بإختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات، وتقديم الخدمات العمومية للمواطن تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية التي تعتبر ركناً من اركان اللامركزية، ولكن قد تعد الوصاية الادارية معيقاً لأعمال الجماعات الاقليمية إذا ما أريد بها التعسف من طرف الجهات المركزية أو تقييد حريات الجماعات الاقليمية في القيام بالدور المنوط بها، بحيث تصبح الوصاية الادارية بمثابة تقييد لتلك الحريات مما يعيق جهود التنمية المحلية من جهة وتعطيل مصالح المواطنين من جهة أخرى. ولذا كان من الواجب حوكمة هذه الأخيرة.

وبناء على ما تقدم نقول بأن تكريس اللامركزية متوقف على مدى إستقلال الجماعات الاقليمية في ممارسة مهامها والإختصاصات المنوطة بها، وهذا من خلال معرفة حجم تدخل السلطة المركزية في عمل الجماعات الاقليمية، مما يؤدي بنا إلى طرح الإشكالية التالية:

الى أي مدى يمكن اعتبار الوصاية الاقليمية عائقاً امام الجماعات الاقليمية للقيام بصلاحياتها؟

ولمعالجة وتحليل هذه الإشكالية وبغية الوصول إلى مدى الإستقلالية الحقيقية للجماعات الاقليمية لتأمين وتحسين الخدمات العمومية لتلبية إحتياجات المواطنين وتحقيق الكفاءة والفعالية في هذه الخدمات على المستوى الإقليمي نطرح التساؤلات الفرعية التالية:



- ما مفهوم الوصاية الإدارية؟

- ما صور الرقابة الادارية على الجماعات الاقليمية في الجزائر؟

كيف يعد نظام الوصاية الإدارية معيق لأعمال الجماعات الاقليمية؟

وللإجابة على هذه الاشكالية والتساؤلات الفرعية، قسمنا موضع البحث إلى محورين اساسين، تناولنا في المحور الاول مفهوم الوصاية الادارية، وفي الحور الثاني المعوقات القانونية لأعمال الجماعات الإقليمية.

### المحور الاول: مفهوم نظام الوصاية الادارية

غالبا ما يكون التنظيم الاداري في الدولة بين نظامين مركزي واللامركزي، بحيث ان تنفيذ وتسيير النفع العام يكون موزع بين الدولة والجماعات الاقليمية، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية وتقوم بتسيير المنافع المحلية<sup>(1)</sup>.

يعتبر الاستقلال أحد اهم الاسس التي يقوم عليها نظام اللامركزية الادارية، وهذا الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية، وانما هو استقلال اصيل مصدره القانون، غير ان هذا الاستقلال نسبي لا مطلق، حيث ان الهيئات اللامركزية تمارس اختصاصاتها تحت اشراف الادارة المركزية، وهو ما يعرف باسم الوصاية الادارية أو الرقابة الادارية، لذلك فان اشراف السلطة المركزية على الجماعات الاقليمية يشكل عنصرا اساسيا للإدارة المحلية يضمن بعدها الاداري، كما يحفظ للدولة طابعها الموحد، ولتحديد مفهوم الوصاية الإدارية لابد من التطرق إلى تعريف الوصاية الإدارة، ثم التعرض إلى خصائصها وأهميتها وأهدافها، وفي الأخير تمييزها عن باقي الأنظمة المشابهة.

### أولا: تعريف الرقابة (الوصاية) الادارية

يجمع اغلب الفقه الفرنسي على ان الوصاية الادارية ركنا من النظام اللامركزي، وانطلاقا من الربط بين الوصاية الادارية واللامركزية يمكن تعرف الوصاية الادارية بأنها: "سلطة الرقابة التي تمارس على الاشخاص الادارية اللامركزية"، ويذهب الاستاذ ريفيرو إلى ان الوصاية هي رقابة تمارس من طرف الدولة على عضو لامركزي وذلك في الحدود التي يقررها القانون<sup>(2)</sup>، وتعرف ايضا الوصاية بانها: "مجموعة السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية لتمكينها من الاشراف على نشاط

الهيئات اللامركزية واعمالها للمصلحة العامة<sup>(3)</sup>، وحيث تعد الجماعات الإقليمية إحدى الهيئات اللامركزية الإدارية في النظام الإداري الجزائري، وجاء النص عليها في نصي المادة 16 من التعديل الدستوري 2016 على أن: "الجماعات الإقليمية للدولة الجزائرية هي البلدية والولاية"، والمادة 17 التي أكدت على أنه: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية..."، ومن خلال هذين النصين نقف على أن كل من البلدية والولاية هما الهيئتان الإقليميتان اللتان تمثلان نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر.

بمعنى آخر فإن الوصاية الإدارية تهدف إلى تمكين السلطة المركزية من التنسيق فيما بين عمل السلطات اللامركزية وفيما بينها، وبين نشاطها الخاص وذلك في الإطار القانوني لذلك فإنه لا وصاية دون وجود نص يقررها.

أما المركزية الإدارية فتعني قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة<sup>(4)</sup>،

وتعرف اللامركزية الإدارية على أنها أسلوب إداري يقتصر على توزيع الاختصاصات فيه على الوظيفة التنفيذية مترتبا على ذلك أن هذا النظام يستند على وحدة إقليم تمثلها مجالس محلية، وعدم خضوع الوحدات الداخلية المستقلة لرئاسة الدولة<sup>(5)</sup>.

ومن جانبه الفقيه الفرنسي شارل ديسباش يعرف اللامركزية الإدارية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية"<sup>(6)</sup>.

عرف القانون الفرنسي الوصاية الإدارية على أنها: شكل من أشكال ممارسة السلطة من طرف شخص معنوي من القانون العام ويطلق عليها بالسلطة الوصية على شخص معنوي آخر: جماعات محلية، مؤسسة عمومية أو خاصة ذات منفعة عامة. تستعمل سلطة الوصاية مجموعة من تدابير رقابية تنظيمية والتي تطبقها على الكيان

الذي يوجد تحت وصايتها وذلك من أجل ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة<sup>(7)</sup>.

وبعد تعريف كل من المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية والجماعات الإقليمية، يتضح ان نظام الوصاية الادارية أداة قانونية بموجبها تضمن وحدة الدولة فهي رقابة وصائية قانونية تنظيمية رسمية بحتة<sup>(8)</sup>. كما تمتاز الرقابة الوصائية بانها رقابة مشروعية، أي تحدد نطاق هذه الرقابة واهدافها ووسائلها واجراءاتها والسلطات الادارية المخولة للقيام بها لا بد ان تتم بواسطة القوانين لاسيما القوانين المنظمة للهيئات الادارية اللامركزية "الولاية، البلدية"، فتطبيقا لقاعدة انه لا وصاية الا بنص فان السلطات الادارية التي تختص بالرقابة على الهيئات الادارية اللامركزية محددة ايضا على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية ان تستخدم امتيازات وسلطات الرقابة غير تلك المقرر قانونا.

ومن جملة التعريفات المقدمة نخلص إلى ان الوصاية الادارية تمتاز بمجموعة من الخصائص نذكر منها<sup>(9)</sup>:

- 1 - رقابة ذات طبيعة ادارية.
- 2 - رقابة تحدث بموجب القانون الذي يحدد شروط عملها، حيث يقول الفقيه الفرنسي جون ريفيرو: "لا وجود لوصاية ادارية بدون نص قانوني، ولا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني".
- 3 - رقابة استثنائية فالقاعدة العامة ان الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال سواء الاداري أو المالي وتمارس سلطتها وفق هذا الامر والاستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات.
- 4 - رقابة خارجية فهي لا تنشأ داخل الهيئة اللامركزية وانما تكون مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة.

وبهذا يمكن تعريف الوصاية الادارية بأنها شكل من أشكال ممارسة السلطة، والتي يمارسها شخص معنوي من القانون العام والمتمثل في السلطة المركزية والتي يطلق عليها بسلطة الوصاية على شخص معنوي آخر (جماعات محلية، مؤسسة عمومية

أو خاصة ذات منفعة عامة)، والتي تعتبر من الهيئات اللامركزية، وذلك في حدود السلطات التي يخولها القانون من أجل الحفاظ على وحدة الدولة الدستورية والسياسية.

### ثانيا: أهمية الوصاية الادارية واهدافها

تكتسي الرقابة الادارية على الجماعات الإقليمية أهمية كبيرة، ولعل ما يعكس هذه الأهمية والاهداف التي تتوخاها الدول من وراء النص عليها في القوانين المنظمة لجماعاتها الإقليمية، ولهذا سنتعرض لأهمية الوصاية الادارية (1)، ولأهدافها (2).

#### 1- أهمية الوصاية الادارية:

برزت أهمية الرقابة الادارية منذ دعت الحاجة إلى التخلي عن النظام المركزي سواء التقليدي المتطرف أو المعتدل (عدم التركيز الاداري)، إلى الاخذ بنظام اللامركزية الادارية كفكرة وكواقع عملي. وقد تجلت أهمية الوصاية الادارية مع تطور دور الدولة الحارسة التي تهدف إلى المحافظة على الامنين الخارجي والداخلي، ثم التحول إلى ما يسمى بدولة الرفاهية التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة، ذلك ان تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير اجهزة ادارية تنجز الاعمال وتؤدي الخدمة بكفاءة وفعالية مع خضوع هذه الاجهزة للوصاية والمحاسبة للتحقق من ادائها لأعمالها على أكمل وجه. ولعل ما يبرز وجود هذه الوصاية هو ضرورة الحد من خروج الجماعات الإقليمية عن السياسية العامة للدولة، ولضمان عدم انحرافها أو اهمالها وتقصيرها في اداء وظائفها، وهو ما يفرض وجود هذه الوصاية<sup>(10)</sup>.

#### 2- اهداف الوصاية الإدارية:

تعدد اهداف الوصاية الادارية بين اهداف عامة ترتبط بالدولة، واهداف خاصة ترتبط بالجهاز الاداري، وقد تطورت اهداف الوصاية تبعا لتطور الدولة فلم تعد تقتصر على التأكد من ان النشاط الحكومي يتفق مع احكام القوانين والانظمة والتعليمات، بل تجاوز ذلك للتأكد من ان النشاط الاداري يمارس بأفضل طريقة التي تضمن الكفاءة والفعالية وبأقل تكلفة ممكنة، حيث يمكننا اجمال اهداف الوصاية الادارية في محاور ثلاث، هي كالتالي:

أ - الاهداف الادارية: يمكن ان نلخص هذه الاهداف فيما يلي:

- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الادارية.

- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها.
- كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.
- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية.
- الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها.
- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية والحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة.
- ب - **الأهداف السياسية:** ويمكن تلخيصها فيما يلي:
  - الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة
  - التأكد من التزام المجالس المنتخبة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها.
  - ضمان وحماية حريات الأفراد وحقوقهم.
  - حماية المصالح المحلية أي خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة.
- ت - **الأهداف المالية:** إن الجماعات الإقليمية تتمتع بالاستقلال المالي وهذا ما ينص عليه القانون، هذا الاستقلال وعلى غرار الاستقلال الإداري ليس مطلقاً وإنما يخضع هو كذلك للرقابة، ويمكن تلخيص الأهداف المالية للوصاية الإدارية فيما يلي:
  - التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة.
  - التحقق من صحة الدفاتر والمستندات فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي.
  - عدم التلاعب بإيرادات الجماعات الإقليمية فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية<sup>(11)</sup>.
- إن المشرع الجزائري حين يفرض الوصاية على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، وبهدف تحقيق ذلك أخضع كل هيكل الدولة للرقابة بأشكالها

المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك ان الادارة الرشيدة تفرض وصاية عامة ودقيقة.

### ثالثا: تمييز الوصاية الادارية عن غيرها من الانظمة المشابهة

ان مصطلح الوصاية الادارية قد نجد له شبيها مع الانظمة الاخرى في القانون، مما يقتضي معرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الاخيرة (الوصاية المدنية، والرقابة الرئاسية، والاشراف الاداري).

#### 1 - تمييز الوصاية الادارية عن الوصاية المدنية:

■ **من حيث المصلحة:** يرجع مصطلح الوصاية الادارية إلى القانون الخاص حيث اخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، غير انه في المجال الاداري مفهومهما يختلف اختلافا كبيرا عن مفهومه السائد في القانون الخاص حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الاهلية<sup>(12)</sup>، اما الوصاية الادارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب لان الهيئات اللامركزية تتمتع بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية وقررت هذه الوصاية لحماية المصلحة العامة ومحاولة ايجاد اسلوب اداري موحد في العمل الاداري.

■ **من حيث الأشخاص:** كما ان الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم ولحساب القاصر، بينما في المجال الاداري فان النائب يتولى مباشرة جميع الاعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها.

■ **من حيث الهدف:** تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (مال الموصى عليه)، بينما الوصاية الادارية غايتها حماية المال والمصلحة العامة<sup>(13)</sup>.

#### 2 - التمييز بين الوصاية الادارية والرقابة الرئاسية:

تختلف الرقابة على الجماعات الإقليمية اللامركزية عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لا بد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية اولا، حيث تعرف بانها "السلطات التي يباشرها الرئيس الاداري اتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها



اصدار الاوامر إليهم والغاء وتعديل اعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل احيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للامة<sup>(14)</sup>.

تأخذ الرقابة الادارية في الواقع الاشكال التالية:

**الرقابة التلقائية:** حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز اداري معين من اجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب، مثل (سجل الاقتراحات، التقييم الدوري والاجتماعات المنتظمة لهيئات الجهاز الاداري).

**الرقابة الرئاسية:** حيث تخول القوانين والانظمة للرئيس الاداري حق التدخل والتعقيب على اعمال مرؤوسيه من اجل المصادقة عليها أو تعديلها أو الغائها، كان ذلك من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي أو سلمي (recours hiérarchique).

**الرقابة الوصائية:** بالرغم من ان الاستقلال القانوني لبعض الهيئات الادارية داخل السلطة التنفيذية بموجب اكتسابها للشخصية المعنوية (البلدية، الولاية...الخ)، الا ان ذلك الاستقلال ليس مطلقا، حيث تبقى الاجهزة خاضعة للرقابة والاشراف من طرف السلطة الوصية، مثل وصاية الوالي على أعمال البلدية<sup>(15)</sup>.

تختلف الوصاية الادارية عن السلطة الرئاسية في نقاط اربعة هي (اولا من حيث اداة ممارسة الرقابة، ففي الوصاية الادارية لا تكون ولا يجوز ممارستها الا بنص قانوني صريح، خلافا للرقابة الرئاسية فهي لا تحتاج لها فهي تمارس بصفة تلقائية، ثانيا من حيث طبيعة الرقابة، فالرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها آليات قانونية تخول للرئيس صلاحيات على المرؤوسين، اما الوصاية الادارية فالرقابة بسيطة من حيث الاجراءات والممارسة، ثالثا من حيث الطعن، لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي ان يطعن في قرار رئيسه، خلاف ذلك في الوصاية الإدارية فان الطعن يجوز، رابعا من حيث قواعد المسؤولية، حيث من حق الرئيس مساءلة المرؤوس على اعماله، عكس ما هو معمول به في الوصاية الادارية)<sup>(16)</sup>.

### 3 - التمييز بين الوصاية الادارية والاشراف الاداري:

يقصد بالاشراف الاداري مجموع الاجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى اعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو

كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الاجراءات التوجيه غير الملزم، والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحة، والتعيين والتأديب وهو متابعة اعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الاوامر والنصائح الشفوية والكتابية<sup>(17)</sup>.

وعليه نجد ان الوصاية الادارية تختلف عن الاشراف الاداري من حيث، السند القانوني لكل منهما، الاهداف المبتغات، الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين.

### المحور الثاني: المعوقات القانونية لأعمال الجماعات الإقليمية

اقتبس المشرع الجزائري نظام الرقابة على الجماعات الاقليمية(\*) من نظام الرقابة الادارية المشددة المعمول بها سابقا في النموذج الفرنسي التقليدي، ولهذه الرقابة صور متعددة، والتي تعد بمثابة معيق قانوني لأعمال الجماعات الإقليمية وفق ما جاء النص عليه في قانون الولاية والبلدية.

#### أولا: صور الرقابة الادارية على الجماعات الاقليمية في الجزائر:

تتمثل صور الرقابة على الجماعات الاقليمية في الرقابة على أعضاء المجالس وأعمالها.

**1 - الرقابة على اعضاء المجالس المحلية:** يخضع الاعضاء المنتخبين في كل من الولاية والبلدية إلى وصاية ادارية تمارس عليهم من خلال استعمال احدي الصور التالية:

• **التوقيف:** يتم بموجب تجميد العضوية بالمجلس مؤقتا في حالة تعرض عضو (المجلس الشعبي الولائي) لمتابعة جزائية لا تسمح له بممارسة مهامه، ويكون ذلك بموجب مداولة المجلس، ويعلن عن التوقيف بقرار معلل صادر عن وزير الداخلية<sup>(18)</sup>. نفس الشيء بالنسبة لعضو (المجلس الشعبي البلدي) حيث يوقف بقرار من الوالي بسبب تعرضه لمتابعة قضائية لا تمكنه من ممارسة مهامه، ويقصى من المجلس كل عضو كان محل ادانة جزائية<sup>(19)</sup>.

• **الاقالة:** يتم التصريح بإقالة عضو من اعضاء (المجلس الشعبي الولائي) من طرف هذا الاخير ويخطر الوالي بذلك، ويثبت فقدان صفة الناخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية<sup>(20)</sup>. ويعتبر مستقيلا تلقائيا من (المجلس الشعبي البلدي) كل عضو

منتخب تغيب بدون وجود عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة<sup>(21)</sup>.

• **الاقصاء أو العزل:** يقصد به اخراج النائب من مهامه النيابية أي اسقاط كلي للعضوية ويكون ذلك نتيجة فعل خطير، حيث يقصى نهائياً من (المجلس الشعبي البلدي) المنتخب الذي كان محل اداة جزائية ويثبت الوالي الاقصاء بموجب قرار<sup>(22)</sup>. ونفس الشيء بالنسبة لعضو (المجلس الشعبي الولائي) فانه يتعرض للإقصاء وتسقط عنه العضوية إذا تعرض لإدانة جزائية تسلبه اهلية الانتخاب ويقصى نهائياً من المجلس وتطبق احكام الإستخلاف<sup>(23)</sup>.

## 2 - الرقابة على اعمال المجالس المحلية:

ان الرقابة على (المجلس الشعبي الولائي) كهيئة تتمثل في رقابة الحل، حدد المشرع الجزائري على سبيل الحصر الحالات التي يتم فيها حل (المجلس الشعبي الولائي)، وذلك بالرجوع إلى قانون الولاية رقم 07-12، نذكر على سبيل المثال: (في حالة خرق احكام دستورية، في حالة الغاء انتخاب جميع اعضاء المجلس، في حالة استقالة جماعية لأعضاء (المجلس الشعبي الولائي)...الخ)، ويكون الحل بمرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية<sup>(24)</sup>. واجاز القانون ايضا حل (المجلس الشعبي البلدي) كهيئة، أي انهاء قانونيا، وذلك بتجريد اعضائها من العضوية وبعد هذا اجراء خطير لأنه يؤدي إلى زوال المجلس نهائياً<sup>(25)</sup>، ويتم ذلك بموجب نصوص المواد 46-47-48-49-50-51 من قانون البلدية رقم 10-11.

ان مداوات (المجلس الشعبي البلدي) تخضع لرقابة ادارية ورقابة قضائية، وتتمثل الرقابة الادارية في الرقابة التي يباشرها والي الولاية، وتشمل رقابة التصديق الصريح والضمني، والبطلان المطلق والنسبي وتتناولها فيما يلي:

• **التصديق الضمني:** تكون مداوات (المجلس الشعبي البلدي) قابلة للتنفيذ بعد مرور 21يوما من تاريخ ايداعها لدى الولاية، بإيداع المداوات ومرور المدة القانونية المحددة يعد بمثابة تصديق ضمني على المداوات ومن ثم تكون قابلة للتنفيذ<sup>(26)</sup>.

• **التصديق الصريح:** لا تنفذ الا بعد المصادقة عليها من الوالي مداوات (المجلس الشعبي البلدي) المتضمنة ما يلي: (الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا

الاجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الاملاك العقارية للبلدية)<sup>(27)</sup>. عندما يخطر الوالي قصد المصادقة ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ ايداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الاخيرة مصادق عليها وذلك حفاظا للمصلحة العامة<sup>(28)</sup>.

• **البطلان المطلق:** تعتبر باطلة بطلانا مطلقا كل مداوات (المجلس الشعبي البلدي) التالية ذكرها: (المداوات التي تخرق الدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية) يعلن الوالي بطلان المداولة بقرار<sup>(29)</sup>.

• **البطلان النسبي:** تكون مداوات (المجلس الشعبي البلدي) قابلة للبطلان في حالات حددها المشرع الجزائري، بحيث لا يمكن لرئيس (المجلس الشعبي البلدي) أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو ازواجهم أو اصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع والا تعد هذه المداولة باطلة، ويثبت البطلان بقرار معلل من الوالي<sup>(30)</sup>.

أما قرارات (المجلس الشعبي الولائي) تنفذ بحكم القانون فور قيام الوالي بنشرها وتبليغها إلى المعنيين في اجل لا يتعدى 15 يوما، والاستثناء هو اشتراط تصديق السلطة المركزية على بعض القرارات لتكون نافذة، وقد يكون التصديق صريح عندما تفصح سلطة الرقابة عن ارادتها ويكون ضمنيا لما لا تعترض. لوزير الداخلية ان يبطل المداوات التي تخرق القانون والتنظيمات والمداوات التي تناولت مسألة خارجة عن صلاحيات المجلس، والمداوات التي تمت خارج الاجتماعات القانونية، ويجوز لوزير الداخلية الغاء المداوات التي يشارك فيها الاعضاء المنتخبين وتناولت قضية تعنيهم شخصا أو كوكلاء، أن سلطة الرقابة في حالة البطلان المطلق لا تتقيد بأي ميعاد بينما في البطلان النسبي تتقيد بمدة 15 يوما التي تلي تاريخ اختتام الدورة التي عقدت فيها المداولة فيجوز للوالي طلب ابطال المداولة خلال هذه المدة، ويجوز لكل ناخب أو دافع ضريبة طلب ابطال المداولة خلال اجل 15 يوما من تاريخ اشهار المداولة، ويعلن عن الغاء المداولة الباطلة أو المداولة القابلة للإبطال بموجب قرار مسبب صادر عن وزير

الداخلية، ويجوز لرئيس المجلس ان يطعن في قرار الالغاء الصادر عن سلطة الرقابة أمام الجهة القضائية المختصة<sup>(31)</sup>.

### ثانيا: الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية وفق قانون الولاية والبلدية

تتمتع المجالس المحلية بالاستقلالية التي تساعدتها في الكثير من الحالات من اداء مهامها على أحسن حال، الا ان المشرع قد احاط بعض اختصاصاتها ببعض القيود، والتي قد يكون الغرض منها هو حسن اداء الخدمة وفعاليتها، الا انه بالنسبة للبعض الاخر قد يراها عائقا يحد من حرية المجالس المحلية، وتتجلى هذه القيود في الوصاية الادارية.

### 1 - وفق قانون البلدية رقم 10-11:

#### - الوصاية الإدارية على أعضاء (المجلس الشعبي البلدي)

يجب التذكير أن موظفي البلدية يخضعون لسلطة الرئاسية (السلمية) لرئيس (المجلس الشعبي البلدي) كما تنص المادة 65 من قانون البلدية رقم: 08-90، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج<sup>(32)</sup>، أما القانون الجديد فلم يتطرق إلى هاته النقطة. أما بالنسبة لأعضاء المجلس (المنتخبين البلديين) فهم يخضعون إلى الوصاية من طرف الجهة الوصية (الولاية) ممثلة في شخص الوالي وتأخذ هذه الوصاية (الرقابة) الإدارية الصور التالية: التوقيف، الإقصاء، والاستقالة التلقائية.

#### بالنسبة للتوقيف:

فباستقراء نصوص المواد المتعلقة بهذه الحالات نجد أن الوصاية الإدارية غير ممارسة على أعضاء (المجلس الشعبي البلدي). وطبقا للمادة 43 من قانون البلدية، يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة. إذن حالات توقيف أعضاء (المجلس الشعبي البلدي) تتمثل في:

✓ المتابعة القضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام ولأسباب مخلة بالشرف.

✓ أو كان المنتخب تحت تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

وهذا يعتبر مساساً بمبدأ استقلالية المجالس المنتخبة وكذا المساس بديناميكية الأقاليم أو المجالس.

#### بالنسبة للإقصاء:

حسب نص المادة 44 من قانون البلدية يقضى بقوة القانون كل عضو يكون محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه من قانون البلدية. يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.

وبهذا يمكن القول أنه لا توجد رقابة وصائية على أعضاء (المجلس الشعبي البلدي) والأحكام الواردة في المواد 43-44 جاءت في إطار تنظيم وحماية مصالح المواطنين فقط (33).

#### - الوصاية الإدارية على رئيس (المجلس الشعبي البلدي)

تنص المادة 85 من قانون البلدية، على أنه يمثل رئيس (المجلس الشعبي البلدي) الدولة على مستوى البلدية، وبهذه الصفة، يكون الرئيس ممثلاً للسلطة المركزية وهذا يؤدي إلى تداخل الاختصاصات بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية.

#### - الوصاية الإدارية على أعمال (المجلس الشعبي البلدي)

نصت المادة 56 من قانون البلدية على أنه مع مراعاة أحكام المواد 57، 59، 60 أدناه من قانون البلدية، تصبح مداورات (المجلس الشعبي البلدي) قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، ونفاذ هاته المداورات دليلاً على شرعيتها، مع العلم أن الوصاية الإدارية هدفها الحفاظ على الشرعية بمعنى أن مداورات (المجلس الشعبي البلدي) لا تخضع كأصل للوصاية الإدارية لكن كإستثناء تمارس عليها هاته الوصاية، وذلك في الحالات التالية<sup>(34)</sup>: المداورات المنصوص عليها في المواد 57، 59، 60 من قانون البلدية.

إذا تمعنا في نص المادة 17 من قانون البلدية، يمكن (للمجلس الشعبي البلدي) أن يجتمع في دورة غير عادية كلما اقتضت شؤون البلدية ذلك بطلب من...أو بطلب الوالي. نلاحظ أن للوالي الذي يمثل السلطات الإدارية المركزية الحق في دعوة المجالس

الشعبية المسيرة للهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية إلى دورات استثنائية غير عادية، وهذا يعتبر تدخلا مباشرا للسلطة المركزية المتمثلة في الوالي في تسيير شؤون البلدية ونوع من انواع السلطة الوصائية على البلدية، وقد يقوم باتخاذ قرارات أو تدابير بدل المجلس، وهذه القرارات قد تكون غير مناسبة لان البلدية أدرى بمشاكل مواطنيها بما فيها الاجتماعية والاقتصادية.

#### - الوصاية الإدارية على اختصاصات رئيس (المجلس الشعبي البلدي)

تنص المادة 48 من قانون البلدية في حالة حل (المجلس الشعبي البلدي) يعين الوالي خلال 10 ايام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية. والملاحظ هنا هي أن في حالة حل المجلس فمهمة تعيين المتصرف للبلدية تخول للوالي وهذا نوع من انواع الادارة الوصائية، والسؤال المطروح هنا هو كيف يتم تعيين المتصرف وما صفته وما الاعمال التي يقوم بتسييرها؟ وهل الاعمال التي يقوم بها تكون تحت سلطة الوالي ام يتخذها بقرارات انفرادية؟

وإذا نظرنا إلى نص المادة 49 من قانون البلدية نجد ان مدة تسيير (المجلس الشعبي البلدي) المنحل المسير من طرف المتصرف المعين من الوالي قد تصل إلى مدة 6 أشهر، وهنا نطرح سؤال كيف تسيير البلدية؟ ومن يقوم بتسيير البلدية هل المتصرف أم الوالي؟ وفي هذه الحالة يمكن ان نقول ان المجلس لم يعد مجلس منتخب من طرف الشعب بل أداة تسييره السلطة المركزية عن طريق الوالي، المادة 51 الفقرة الثانية "يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي السلطة المخولة له بموجب التشريع والتنظيم (المجلس الشعبي البلدي)".

جاء في نص المادة 194 من قانون البلدية على انه يصادق على محضر المناقصة والصفقة العمومية عن طريق مداولة (المجلس الشعبي البلدي)، يرسل محضر الصفقة والمناقصة العمومية إلى الوالي مرفقان بالمداولة المتعلقة بهما. ومعنى هذا أن كل ما يتعلق بالصفقات العمومية والتي قد تكون مرتبطة بمشاريع تنمية محلية تخضع لرقابة الوالي.

## 2 - وفق قانون الولاية رقم 07-12:

حسب نص المادة 11 من قانون الولاية يعقد المجلس الشعبي الولائي أربع دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر، يمكن تمديدتها عند الاقتضاء بقرار من أغلبية أعضائه لمدة لا تتجاوز 7 أيام أو بطلب من الوالي، نرى هنا أن بإمكان الوالي ان يأمر بتمديد اجتماع (المجلس الشعبي الولائي) عند الاقتضاء، اذن تدخل السلطة الوصائية في اعمال المجلس والذي قد يؤدي إلى تداخل في الصلاحيات، من جهة صلاحية رئيس (المجلس الشعبي الولائي) ومن جهة اخرى صلاحيات الوالي. جاء في نص المادة 13 من قانون الولاية انه بإمكان (المجلس الشعبي الولائي) أن يعقد دورة استثنائية بطلب من الوالي.

كما أنه من صلاحيات الوالي حسب المادة 18 منه حضور اجتماعات هذا الأخير، ويتناول الكلمة بناء على طلبه، أو بطلب من أعضاء المجلس، والتساؤل هنا حضور الوالي اجتماعات المجلس كتمثل للسلطة الوصائية أم كتمثل للشعب؟ وما هو الدور الذي يقوم به اثناء الاجتماع؟ هل هو حضور شرعي أو حضور من اجل توجيه المجلس واعطائه توصيات؟ وفي هذه الحالة يصبح المجلس اداة للسلطة الوصائية وليس ممثلا للشعب.

في حالة حل (المجلس الشعبي الولائي) يتم الإعلان عنه وتحديد تاريخ تجديده حسب المادة 47 من قانون الولاية بمرسوم رئاسي بناء على تقرير من وزير الداخلية، وفي هذه الحالة يكون فراغ على مستوى الولاية أي كيف يتم اتخاذ القرارات وتنفيذها وهذا يعتبر من المعوقات لأعمال الولاية، حيث من المفروض ان يقوم (المجلس الشعبي الولائي) بمهام جد هامة على مستوى الولاية وحله يعني تعطيل اعماله.

بطلان مداولات (المجلس الشعبي الولائي) التي تخرق القانون أو التنظيم والتي تخص مسألة خارجة عن صلاحياته، أو التي تتم خارج الاجتماعات القانونية (للمجلس الشعبي الولائي)، حسب المادة 51 بقرار مسبب من وزير الداخلية. إذن تخضع مداولات المجلس إلى الرقابة الوصائية والمتمثلة في وزارة الداخلية وهذا قد يعيق اعمال المجلس.

حسب نص المادة 160 من قانون الولاية يتولى الوالي اعداد مشروع الميزانية وعرضه على (المجلس الشعبي الولائي) الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها





في القانون، ويوافق عليه وزير الداخلية وفقا لأحكام المادة 55 من قانون الولاية، وبالتالي هي سلطة وصاية على الميزانية.

ومن خلال ما تعرضنا له في المحور الثاني نخلص إلى ان صور الوصاية الإدارية القانونية، هي في ذات الوقت تعد معيقا لأعمال الجماعات الإقليمية، وهذا بسبب تدخل الاختصاصات بين الجهة الوصية والجهة الخاضعة للوصاية. ومن ثم لإصلاح هذه العلاقة بين الجهة الوصية والجهة الخاضعة للوصاية، يجب ترشيد هذه العلاقة مما يؤدي إلى قيام الجهات المركزية بالمهام المنوطة بها قانونا دون تعسف اعمالا لدولة القانون، بحيث لا تتدخل في الاختصاص الأصيل للجهات الخاضعة للوصاية.

#### خاتمة:

باستعراض مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) نخلص إلى النتائج التالية:

1. نجد أنه بالرغم من أن الهدف من إنشاء النظام اللامركزي هو تقريب الإدارة من المواطنين حتى يتمكنوا من الحصول على الخدمات بسرعة دون بقاء أو بيروقراطية، إلا أن وجود نظام الوصاية يجعل تحقيق هذه الاهداف نسبية.
2. في ظل الوصاية المفروضة على المجالس الإقليمية، يصعب الحديث عن حرية المبادرة أو الاستقلال المالي لهذه المؤسسات التمثيلية والمنتخبة من أجل تحقيق تنمية مستدامة.
3. كما أن أعضاء المجالس المنتخبة تمارس عليهم سلطة الاقصاء والتوقيف والاستقالة التلقائية، وهذا سوف يجعلهم يتصرفون بتحفظ باعتبارهم لا يملكون سلطات واسعة واللازمة لأداء مهامهم.

وعليه ومن خلال النتائج المتوصل إليها نقترح:

1. ضرورة إعادة النظر وتقويم الخلل القائم حتى تحقق المجالس المحلية استقلالها عن السلطة الوصية في تدبير الشأن العام بكفاءة وفعالية، وكذا البحث عن موارد جديدة ومستدامة.

2. لا بد من تفعيل حقيقي لمبدئي المساءلة والمحاسبة، في إطار احترام مبدأ المشروعية وخضوع الجميع للقانون، لكي لا يكون هناك تعسف من طرف الجهة الوصية في استعمال هذا الحق.

3. لا بد من ترشيد أعمال الجماعات الإقليمية من أجل تحقيق تنمية مستدامة على المستوى المحلي.

### الهوامش:

- (1)- عبيد لخضر، المجموعات المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1986، ص7.
- (2)- كمال جعلاب، الادارة المحلية وتطبيقاتها(الجزائر، بريطانيا، فرنسا)، دار هومة، الجزائر، 2017، ص68.
- (3)- ايمن عودة المعاني، الادارة المحلية، دار وائل للنشر، عمان، الاردن، 2010، ص53.
- (4)- حسين مصطفى حسين، الادارة المحلية المقارنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، حيدرة، الجزائر، 1982، ص6.
- (5)- هادي محمد عبد الله الشدوخي، التوازن بين السلطات والحدود الدستورية بينها(دراسة دستورية مقارنة)، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، مصر، 2015، ص208.
- (6)- حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص54.
- (7)- Définition de tutelle administrative: centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRT), Wik ipédia; tutelle administrative: En droit français, la tutelle administrative est une forme de pouvoir exercé par une personne morale de droit public, appelée autorité de tutelle, sur une autre: collectivité publique, établissement public, ou établissement privés d'intérêt public. Le pouvoir de tutelle comprend l'ensemble des moyens de contrôle réglementaires dont dispose cette autorité sur l'entité sous tutelle, en vue de la maintenir dans le respect de la loi, et de faire prévaloir un intérêt public supérieur.
- (8)- عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص266.
- (9)- عمار عوابدي، القانون الاداري (النظام الاداري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص246.
- (10)- عميور ابتسام، نظام الوصاية الادارية ودورها في ديناميكية الاقاليم، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص قانون عام، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، الجزائر، 2013، ص71.
- (11)- عميور ابتسام، المرجع نفسه، ص72 إلى ص75.

(12)- هذا ما جاء النص عليه في المادة 81 من القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 جويلية 1984 المتضمن قانون الاسرة، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-02 المؤرخ في 27 فيفري 2005 على ان: من كان فاقد الاهلية أو ناقصها لصغر السن أو الجنون أو عته اوسفه، ينوب عنه قانونا ولي، وصي أو قيم طبقا لأحكام هذا القانون.

(13)- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012، ص 38-39.

(14)- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الادارية والمالية على الاجهزة الحكومية(دراسات تحليلية تطبيقية)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 1988، ص74.

(15)- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 25-26.

(16)- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012، ص 43-44.

(17)- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، المرجع السابق، ص57.

- les collectivités territoriales Sont des personnes morales de droit public distinctes de l'état et bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale.

(الجماعات الاقليمية هي اشخاص معنوية ينظمهم القانون العام وتمتيزون عن الدولة، يتمتعون بالاستقلال

القانوني...).

- Michel Verpeaux, Christine Rimbault, les collectivités territoriales et la décentralisation, la documentation française, 6<sup>ème</sup> édition, Paris, France, 2011, p8.

(18)- المادة 41 من قانون الولاية رقم 07-12.

(19)- المادتين 43-44 من قانون البلدية رقم 11-10.

(20)- المادة 40 الفقرة الاولى والثانية من قانون الولاية رقم 07-12.

(21)- قصير مزياني فريدة، القانون الاداري، مطبعة صخري، الوادي، الجزائر، ص241.

(22)- قصير مزياني فريدة، المرجع نفسه، ص241.

(23)- المادة 42 من قانون الولاية رقم 07-12.

(24)- المواد 47-48-49-50 من قانون الولاية رقم 07-12.

(25)- قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص244.

(26)- قصير مزياني فريدة، المرجع نفسه، ص242.

(27)- المادة 57 من قانون البلدية رقم 11-10.

(28)- المادة 58 من قانون البلدية رقم 11-10.

(29)- المادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10.



- (30)- المادة 60 من قانون البلدية رقم 10-11.
- (31)- قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 208-209.
- (32)- راجع المادة 65 من القانون البلدية رقم 90-08.
- (33)- راجع المواد 43-44 من قانون البلدية رقم 10-11.
- (34)- راجع المواد 57-59-60 من قانون البلدية رقم 10-11.