

رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر

Administrative Tutelage Control Of Local Authorities In Algeria

د. غيتاوي عبد القادر

جامعة أحمد دراية، ادرار - الجزائر

ط/د طواهرية ابوداود

جامعة أحمد دراية، ادرار - الجزائر

الملخص:

تهدف هذه الورقة البحثية إلى التطرق إلى مسألة التنظيم الإداري في الجزائر، لما له من أهمية على أداء السلطة التنفيذية، وتعتبر اللامركزية الإدارية من أهم النظم المعتمدة في العالم، لما لها من مزايا مقارنة بنظام المركزية الإدارية. ولقد رافق اعتماد هذا الأسلوب للتسيير الإداري إخضاع الجماعات المحلية إلى نوع من الرقابة من طرف الجهات الوصية. حيث سيتم التطرق إلى مختلف النقاط والأوجه المرتبطة برقابة الوصاية الإدارية، وبيان مفهومها، وأهدافها، وأهميتها العملية، من خلال وجهة نظر فقهية وقانونية، ثم الولوج بعد ذلك إلى مجالها التطبيقي، وذلك باستجلاء مختلف أشكال ومظاهر الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر، وأثرها على استقلاليتها، فضلاً عن مناقشة النصوص القانونية المنظمة لها.

الكلمات المفتاحية: التنظيم الإداري؛ اللامركزية؛ الجماعات المحلية؛ الرقابة- الوصاية.

**Abstract:**

This paper aims at addressing the issue of administrative organization in Algeria because of its importance to the performance of the executive authority. Administrative decentralization is one of the most important systems adopted in the world because of its advantages compared to the central administrative system. The adoption of this method of administrative management was accompanied by the subjection of local authorities to some kind of supervision by the guardians. It will discuss the various points and aspects related to the supervision of the administrative tutelage, and explain its concept, objectives and practical importance through a juristic and legal point of view and then reach its practical scope by exploring the various forms and manifestations of the tutelage of local communities in Algeria, As well as discussing the legal texts regulating them.

**Keywords:** Administrative organization; decentralization; guardians; local authorities; Administrative tutelage.

مقدمة:

تُعتبر اللامركزية الإدارية أسلوباً إدارياً من الأساليب الهامة في تحقيق التنمية المحلية وتطويرها، إذ باتت مختلف الدول في عصرنا الحالي تشهد اتساعاً في أفق نظرتها لمفهوم اللامركزية الإدارية، وخصوصاً ما تعلق باستقلاليتها في اتخاذ القرار، إذ لا مجال للاعتراف باللامركزية إدارية دون هامش كبير وواسع من الحرية في عملها، بما يضمن تحقيق تنمية محلية مستدامة.

ولمّا كانت هذه الاستقلالية بمفهومها الواسع تشكل خروجاً - في بعض الأحيان - عن الأهداف المرسومة لها، كان لزاماً على الدولة تقييدها بنمط خاص من الرقابة للحدّ من فوضى المبادرات العشوائية في عملها، ومراقبة مدى مشروعيتها قراراتها، ونحن هنا نتحدث عن الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، وتقدير مدى انعكاسها على استقلاليتها.

ومن هذا الأساس ننتقل في دراستنا لهذا الموضوع من إشكالية مفادها: فيما تتجلى أهم أهداف الوصاية الإدارية، وما هي أبرز مظاهرها، وانعكاساتها على استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر؟ لمعالجة هذه الإشكالية انتهجنا في دراستنا لهذا الموضوع المنهج التحليلي، كونه الأنسب لمناقشة النصوص القانونية المطروحة في الموضوع، فضلاً عن المنهج الوصفي في بعض جوانب الدراسة لبيان بعض المفاهيم الفقهية المختلفة.

### المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية وبيان أهميتها وأهدافها

الوصاية الإدارية يتعدّد ويتنوّع مفهومها بتعدد الأنظمة القانونية والإدارية، ومن هنا يتعين علينا في سياق هذا المطلب التطرق إلى مفهوم رقابة الوصاية بوجه فقهي عام، ثم التعرض إلى بيان أهميتها وأهدافها.

### الفرع الأول: تعريف رقابة الوصاية

لقد درج بعض الفقهاء على وصف رقابة الوصاية بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها برقابة الموافقة والرفض.<sup>1</sup>

حيث عرفها الفقيه الفرنسي CHARLES DEBBASCH بأنها: الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، والمحافظة على تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، شريطة ألا تتمّ هذه الوصاية إلا في حالات محدّدة قانوناً، وذلك حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية.<sup>2</sup>

كما عُرِّفت الوصاية الإدارية بأنها: مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف، والتحقق من مدى مشروعيتها أعمالها، والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة.<sup>3</sup>

كما عُرِّفها بعض الفقه بأنها: خضوع الهيئات اللامركزية (المجالس المحلية) لرقابة الأجهزة المركزية، التي خولها المشرع ممارسة سلطات معينة على تشكيل هذه الهيئات، أو على أعمالها، فرقابة الوصاية قيد تمارسه السلطة المركزية أو من يمثلها على الهيئات حيال ممارستها لاختصاصاتها، وذلك بغية التأكد من مدى تطابق أعمال هذه الهيئات مع الغايات التي استحدثت لأجلها.<sup>4</sup>

ومن خلال ما تمّ بيانه من هذه التعريفات، فإننا نخلص في نهاية الأمر إلى أن الوصاية الإدارية تمتاز بجملة من الخصائص منها:

(أ) - أنها رقابة تحدث بالقانون الذي يحدّد شروط عملها: إذ أن الوصاية الإدارية تُمارَس وفق الأشكال والإجراءات المحددة قانوناً، وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي **Jean RIVIERE** "لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، ولا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني".<sup>5</sup>

وعملاً بهذه القاعدة فإن الوصاية يجب أن تكون محددة في القانون، وعلى سبيل الحصر والتقييد، لا أن تُمارَس على إطلاقها، وإلا اعتُبر ذلك مساساً باستقلالية الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية، وإعاقة لصلاحياتها، وممارستها بهذا الشكل يجعل عمل الجهات الوصية غير مشروع، ومعرضاً للطعن فيه بالإلغاء.

(ب) - أنها رقابة خارجية: بمعنى أن الوصاية الإدارية تمارس بين شخصين معنويين مستقلين، وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية، والسلطة المركزية الوصية، فهي لا تنشأ عن الشخص المعنوي الواحد، وإنما تكون مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية.

### الفرع الثاني: أهمية الوصاية الإدارية وأهدافها

إن منح السلطة المركزية بعض الاستقلالية للهيئات المحلية في أدائها لمهامها، لا يعني بالضرورة تحللها من أي رقابة، حيث أن إعطاء الاستقلالية المطلقة قد يخرجها عن الإطار العام لسياسة الدولة وأهدافها، ومن هنا تبرز الأهمية البالغة لدور رقابة الوصاية الإدارية في الحفاظ على المصلحة العامة للأفراد.

### أولاً: أهمية الوصاية الإدارية

إن فرض وجود الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية له ما يبرره على المستوى العملي، فلقد تجلت أهمية الوصاية مع تطور دور الدولة واتساع مجالات تدخلها في مختلف مناحي الحياة الاقتصادية، وشتى

القطاعات والميادين، بعد أن كان نطاقها مقتصرًا على الحفاظ على الأمن العام، والفصل في المنازعات بين الأفراد، وهو ما كان يسمى بالدولة الحارسة.

إنَّ ما يعزز وجوب فرض رقابة الوصاية هو ضرورة الحدِّ من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة، وضمان عدم انحرافها أو إهمالها وتقصيرها في أداء وظائفها. هذا من الجانب التقليدي، أما من الجانب الحديث للوصاية، فتبدو أهميتها أكثر تطوراً؛ حيث أصبحت الوصاية الإدارية تبحث رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في عمله، ليشمل سبل التصحيح والتفوق، وبالتالي فإن دور الوصاية الإدارية تحول من ذلك الدور الوقائي إلى الدور العلاجي.<sup>6</sup>

### ثانياً: أهداف الوصاية الإدارية

يمكن في هذا السياق أن تتعدد أهداف الوصاية الإدارية إلى أهداف إدارية، وأهداف سياسية، وأهداف مالية كآلاتي:

- التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية وضمان عدم تفكُّكها، إذ أن إعطاء هامش من الاستقلالية للجماعات المحلية لا يعفيها من بسط رقابة الوصاية عليها، وذلك بغية عدم وجود دويلات ولو من الناحية الإدارية داخل الدولة الواحدة.<sup>7</sup>

- كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها، وذلك لأنَّ الإدارة وأثناء أدائها لمهامها، قد تقع في الخطأ، وهنا يأتي دور الوصاية الإدارية في كشف هذه الأخطاء، والعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.

- تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة، وذلك من خلال إبراز الجوانب الإيجابية، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا ما من شأنه أن يؤدي إلى حُسن سير المرافق العامة.

- الوقوف على المشاكل والمعوقات والعقبات التي تواجه الأجهزة الإدارية في أداء مهامها، وبالتالي البحث عن علاج لهذه المشاكل وإزالتها.

- حماية المصالح المحلية، فخضوع الهيئات المحلية للرقابة، يضمن حماية سكان الهيئات الإقليمية من كل تجاوز أو تقصير في خدمة المصلحة العامة.

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خُصِّصت من أجلها الأموال العامة، وكذا عدم تجاوز حدود الاعتمادات المقررة للهيئة المحلية، بما يلبي طلبات التنمية المحلية قصد الحدِّ من ظاهرة تبديد المال العام.

- عدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية، فالرقابة لا بد أن تواكب جميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فاعلية.<sup>8</sup>

## المطلب الثاني: مظاهر رقابة الوصاية الإدارية وانعكاساتها على الجماعات المحلية

تتعدد صور رقابة الوصاية الإدارية التي حددها كل من قانوني البلدية والولاية على المجالس المحلية، فالوصاية قد تتعلق بالأشخاص المنتخبين الممثلين في الهيئات المحلية، وقد يتعدى موضوعها إلى مراقبة مدى مشروعية أعمالها (حالات بطلان المداولات)، أو قد تتعداها إلى الرقابة على الهيئة ككل. وفي إطار هذا المطلب سنناقش حالات الرقابة على المجالس المحلية، ثم دراسة مدى انعكاس ذلك على استقلاليتها.

### الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص

تتمثل صور الرقابة على الأشخاص في ما يلي:

#### أولاً: التوقيف

يُعرف التوقيف بأنه تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية<sup>9</sup>، فقد ورد في المادة 43 من قانون البلدية على أن يوقف العضو المنتخب الذي كان محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في عهده الانتخابية بصفة صحيحة.<sup>10</sup>

فمن حيث الاختصاص المخول له إجراء التوقيف، فقد عقد قانون البلدية هذا الاختصاص للوالي باعتباره الجهة التي تمثل الوصاية على المجالس البلدية، كما يُلاحظ أن مدة التوقيف لم تحدد من طرف القانون، فقد اكتفت المادة 43 من قانون البلدية على النص بأن المنتخب يستأنف مهامه فور صدور حكم نهائي بالبراءة، بما يفيد بأن مدة إجراء التوقيف تتوقف على مدة الإجراءات القضائية المتبعة.<sup>11</sup>

أما فيما يتعلق بحالة التوقيف بالنسبة لعضو المجلس الشعبي الولائي، فقد نصت المادة 45 من قانون الولاية على أنه: "يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من أداء عهده الانتخابية بصفة صحيحة". إلا أن الفرق الذي يكمن في هذا السياق، هو أن قرار التوقيف يتم بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، وقرار معطل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.<sup>12</sup>

#### ثانياً: الإقالة

يُقصد بالإقالة إسقاط صفة العضوية عن المنتخب، وذلك لتوافر حالات قانونية معينة، حيث تنص المادة 45 من قانون البلدية على أنه: "يعتبر مستقياً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة".

أما بالنسبة للجهة صاحبة الاختصاص بالإقالة، فقد نصت المادة 3/45 من قانون البلدية على أن يضطلع المجلس الشعبي البلدي بذلك، ويترتب عن هذا الإجراء منع النائب المنتخب من حضور مداورات المجلس، وقيامه بوظائفه الانتخابية، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى فقدان المركز القانوني للنائب، ويترتب عنها عملية استخلاف للنائب المقال.<sup>13</sup>

أما بالنسبة لقانون الولاية فنجده قد نص على الإقالة، واعتبر الغياب المتكرر للعضو بدون عذر مقبول بمثابة تخل عن العهدة، ولم يصيغ عليها وصف الإقالة، وقد اشترط القانون ثبوت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.<sup>14</sup>

### ثالثاً: الإقصاء

يقصد بالإقصاء الإسقاط الكلي والنهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، ويكون في حالات خاصة منها المتابعة القضائية، فقد نصت المادة 44 من قانون البلدية: "يُقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43، ويثبت الوالي الإقصاء بموجب قرار".

هذا ونجد أن هذه الأسباب الواردة في المادة 43 تتمحور أساساً حول المتابعة الجزائية للعضو التي سبق ذكرها.

أما بالنسبة لقانون الولاية، فنجد أن المادة 46 منه قد نصت على أنه: "كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية، لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تنافي، ويُقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية". كما يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة.

### الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال

تعتبر الرقابة على أعمال المجالس المحلية من أكثر مظاهر الوصاية أهمية، لكونها تنصب على جميع مداورات المجالس الشعبية البلدية، إذ لا تصح مداوراتها إلا إذا حظيت بموافقة الجهة الوصية (الوالي)، سواء كانت هذه الموافقة صريحة أو ضمنية، أو كانت محل رفض فيكون مآلها البطلان.

### أولاً: المصادقة الضمنية

الأصل أن مداورات المجلس الشعبي البلدي تُنفَّذ بقوة القانون، فور إيداعها مكتب الوالي بعد مضي واحد وعشرين (21) يوماً، وخلال هذه المدة يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة.<sup>15</sup> من حيث التصديق عليها، أو إبطالها كلياً أو جزئياً.<sup>16</sup>

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215، والذي يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، أشار في مادة صريحة منه إلى أن يتولى رئيس الدائرة القيام بما يلي:

- يتولى تحت سلطة الوالي و بتفويض منه تنشيط وتنسيق عمليات تحضير مخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية، كما يوافق على المداوات وقرارات التسيير للمستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات التنقل والإعفاء من المهام.

- المصادقة على الميزانيات الخاصة بالبلديات، التي لا يتجاوز عدد سكانها خمسين ألف (50.000) نسمة<sup>17</sup>، وهذا ما يشكل خروجاً عن القاعدة العامة التي تُسند هذا الاختصاص في قانون البلدية إلى الوالي. ومن هنا يبرز التضارب بين قانون البلدية والرسوم التنفيذية المذكور أعلاه، من حيث المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية بين الوالي ورئيس الدائرة.

#### ثانياً: المصادقة الصريحة

نصت المادة 57 من قانون البلدية على: " لا تتفقد مداوات المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بالمسائل التالية، إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي، ويتعلق الأمر ب:  
- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.<sup>18</sup>

واضح من هذه الحالات أنها تحمل في موضوعها خطورة كبيرة، لذا ينبغي أن تخضع للموافقة الصريحة عليها من طرف الوالي، وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال مدة ثلاثين (30) يوماً، انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أنها تتفقد حتى ولو لم تحظى بمصادقة الوالي.

ولقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قرار له صادر عن الغرفة الأولى (فهرس 224)، بتاريخ 19/04/1999، قضية دم، ضد رئيس بلدية بوسعادة ومن معه، أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية، ولا يمثل مضمونها أي حجة، وبالتالي يجب إعادها. ومن هنا يمكن القول أن عدم المصادقة الصريحة على المداولة من الوالي، لا يُكسبها طابع النفاذ حتى بعد فوات الأجل المحدد لها.<sup>19</sup>

### ثالثاً: البطلان المطلق

أكدت المادة 59 من قانون البلدية على أنها تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي، بمعنى أنّ هذه المداوات تقع باطلة بحكم القانون، وهي جملة المداوات التي تقع مخالفة لأحد قواعد المشروعية، وهي:

- المداوات المتخذة خرقاً للدستور، وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- المداوات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، ولم يرد ذكر هذه الحالة في قانون 1990، وحسناً فعل المشرع بتأكيد هذه الحالة.
- المداوات غير المحررة باللغة العربية، وهنا يتبدى حرص المشرع على استعمال اللغة العربية، وخصوصاً فيما يتعلق بانعقاد المداوات وتحريرها، حيث رتب المشرع إلغاء المداولة كلياً لخرقها قاعدة جوهرية في الدستور.<sup>20</sup>

يُعلن عن البطلان بموجب قرار يصدر عن الوالي، وجدير بالذكر أن قانون البلدية القديم كان يؤكد على مسألة تعليل القرار من طرف الوالي، وحسناً فعل المشرع بإلزامه الوالي بسبب قراره، حتى يقف أعضاء المجلس الشعبي على مختلف الأسباب التي بررت إلغاء مداولتهم، وكذا الرأي العام، والسلطة القضائية في حال أرادت بسط رقابتها على القرار.<sup>21</sup>

### رابعاً: البطلان النسبي

طبقاً للمادة 60 من قانون البلدية، تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال، إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بعض أوكل أعضاء المجلس، إما بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معنيين.

تبطل المداولة بموجب قرار معل صادر عن الوالي (المادة 2/60)، ولم يشر النص إلى مدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تُحصن، وهنا يبرز الفرق بين قانون الولاية لسنة 1990 الملغى، إذ كان يفيد قرار إبطال الوالي للمداولة بمضي مدة شهر من تاريخ إيداع المداولة.<sup>22</sup>

### الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة

وهي عبارة عن حالات محددة على سبيل الحصر، قد تحدث في عهدة المجلس الشعبي البلدي، فتعيق من السير الحسن لشؤون البلدية، وتؤدي إلى حل المجلس الشعبي البلدي بشكل نهائي، وهي كالاتي:

- خرق أحكام الدستور.

- إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- في حالة الاستقالة الجماعية.
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة في التسيير، أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم.
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء، وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف.
- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي، الذي يحول دون السير الحسن لهيئات البلدية.
- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.<sup>23</sup>

ويتم إجراء الحل وفقاً للمادة 35 من قانون البلدية بموجب مرسوم رئاسي، يُتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية. ومن هنا يمكن الإشارة إلى أن الأسباب التي ورد ذكرها، والتي يقوم عليها حل المجلس الشعبي البلدي، هي ذات الأسباب التي حددها قانون الولاية بالنسبة للحل.

وفضلاً عن ما تم بيانه من وظاهر الرقابة، تجدر الإشارة إلى السلطة الرئاسية التي يبسطها الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي، والتي تلزم هذا الأخير إرسال كافة قراراته إلى الوالي خلال ثمانية وأربعين (48) ساعة بغرض بسط رقابته عليها، وعدم دخولها حيز التنفيذ إلا بعد مضي شهر من تاريخ إرسالها، وهو ما يفيد بجواز سحبها، أو تعديلها، أو إلغائها.<sup>24</sup>

كما منح قانون البلدية للوالي سلطة الحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، واتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام، بشرط تقاعس رئيس المجلس عن القيام بذلك، أو برفضه لتعليمات الوالي الصادرة بهذا الشأن بعد إنذاره بخصوصها، يضاف إليها ممارسة سلطته في الحل بخصوص المسائل المالية المتعلقة بالبلدية.<sup>25</sup>

### الفرع الثالث: انعكاسات الوصاية الإدارية على استقلالية الجماعات المحلية

جدير القول بأن الوصاية الإدارية أمر لا بد منه في ضبط أداء الجماعات المحلية، وفرض نوع من الرقابة عليها، إلا أنّ هذه الرقابة لا يستدعي أن تطل كل تصرفات الإدارة اللامركزية، بل ينبغي إعطاء هامش من الحرية في اتخاذ القرارات المناسبة، بما يستهدف تحقيق الصالح العام.

ومما لا شك فيه أنّ للوصاية الإدارية انعكاساً مباشراً على استقلالية الجماعات المحلية، إما على المستوى الإداري، أو المالي، وذلك من خلال:

- تُعتبر ازدواجية مهام وصلاحيات الهيئات المحلية، وتمثيلها للدولة تارة وللجماعات الإقليمية تارة أخرى، ذات تأثير مباشر على استقلاليتها، وإن كان هذا التأثير يتجلى بوضوح في الولاية.

- يعتبر الوالي الأمر الوحيد بالصرف على مستوى الولاية، وهو ممثل سلطة الوصاية على مستوى البلديات. وخضوع الميزانيات والحسابات للمصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي، يضعها في محك التشكيك في استقلاليتها المالية.

- إن ضمان استقلال الجماعات المحلية يقتضي سمو هيئة المداولة، لكونها المعبرة عن إرادة الأفراد، والتي تتمتع بازدواجية في الاختصاص، لكن في الغالب ما تغطي الوظيفة اللامركزية عن الوظيفة المحلية للهيئات التنفيذية، وبالتالي التأثير على هيئة المداولة، وذلك من خلال:

أ- إن ازدواجية الاختصاص بين الهيئتين (المجلس الشعبي الولائي، والوالي) جعلت من الوالي واختصاصاته المستحوز على المجلس الشعبي الولائي، والموجه له، بالرغم من كونه المختص في التداول في كل ما هو محلي.

ب- إن نص المشرع على اختصاصات الجماعات المحلية ورد في عبارات ومبادئ عامة، تاركاً لسلطة الوصاية أمر تحديدها، وهذا ما أدى في الواقع العملي إلى انتظار تعليمات الجهة الوصية لمباشرة اختصاصاتها، وبالتالي تسليم أمرها إلى أجهزة عدم التركيز.<sup>26</sup>

ج- نظراً لتأثير الأزواج الوظيفي على استقلالية الجماعات المحلية، واستغراق الدور اللاتركيزي للدور المحلي خاصة على مستوى الولاية، بات من الضروري مراجعة اختصاصات الوالي، وذلك من خلال ربط ممارسة بعضها بالاستشارة الإلزامية للمجلس الشعبي الولائي، لإيجاد نوع من التوازن بين المجلس والوالي باعتباره هيئة تنفيذية، وتحويل بعضها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب، الذي لا يتجاوز دوره عملياً رئاسة الجلسات وضبط النظام، وذلك ضماناً لتحقيق لامركزية حقيقية لا صورية.<sup>27</sup>

أما من الناحية المالية فيمكن القول أن العديد من البلديات باتت مواردنا المالية ضئيلة بقدر ما هو منوط بها من صلاحيات، وبالتالي فإن قلة الإيرادات المالية الكافية لتغطية المتطلبات، بات عائقاً أمام تحقيق تنمية محلية مستدامة.

### خاتمة:

في ختام ما تمت دراسته في هذا المقال، نخلص في الأخير إلى جملة من النتائج كالاتي:

- إن الوصاية الإدارية هي وجه من أوجه الرقابة التي تبسطها الدولة، أو الجهات الإدارية المركزية على الجماعات المحلية ممثلة في الوالي باعتباره ممثلاً للدولة.

- تُحقّق الوصاية الإدارية أهدافاً عديدة، تتبدى مظاهرها على مستويين هما: المستوى الوطني والمحلي، وذلك من خلال تجسيد مخططات الدولة في إطار حماية المصالح الوطنية العليا، فضلاً عن المستوى المحلي الذي يرمي إلى تحقيق التنمية المحلية المستدامة، وتشجيع الاستثمار المحلي المنتج للثروة.

- تُعتبر رقابة الوصاية ضماناً لحماية مبدأ المشروعية، ويتبدى أثرها من خلال مراعاة كافة التصرفات القانونية، سواء كانت قرارات إدارية، أو عقود إدارية، أو كانت أعمالاً مادية، وذلك من خلال إلغاء هذه القرارات غير المشروعة من طرف الجهة الوصية إذا ما كانت مخالفة للقانون.

- تتمثل مظاهر رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر في الرقابة على الأشخاص المنتخبين وتشمل (الإقصاء، التوقيف، الإقالة)، والرقابة على الأعمال وتشمل (المصادقة، البطلان)، فضلاً عن الرقابة على الهيئة وتشمل الحل..

من خلال هذه النتائج نستخلص مجموعة من التوصيات المقترحة كالآتي:

- إنّ الملاحظ لعلاقة رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالوالي، يلاحظ أنها عبارة عن سلطة رئاسية، فيما يتعلق بالقرارات التي يصدرها رئيس المجلس الشعبي البلدي، والتي تشمل المحافظة على النظام العام، ومن هنا يمكن القول أن هذه الصورة من الرقابة تُمس باستقلالية المجالس الشعبية البلدية كمجالس منتخبة، ومعبرة عن إرادة منتخبها.
- ضرورة منح المجالس الشعبية البلدية هامش واسع من الحرية في اتخاذ القرارات دون خضوعها لرقابة الوالي، الأمر الذي يساعد على تحقيق التنمية.
- يُستحسن إعادة النظر في المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية فيما يتعلق منه بصلاحيات رئيس الدائرة، حيث أكد على تولي هذا الأخير المصادقة على مداوات المجالس الشعبية البلدية، وهذا ما يشكل تضارباً مع قانون البلدية الذي قصر هذه الصلاحية في الوالي.
- ضرورة إضفاء نوع من التوازن بين رئيس المجلس الشعبي الولائي كمثل لمجلس منتخب، والوالي باعتباره هيئة تنفيذية لمداوات المجلس من حيث الصلاحيات.

الهوامش:

- 1 - عبد الرحمان بالعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر، الجزائر، 2002، ص 81.
- 2- Charles DEBBASCH, Institution administratif, 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1972, P 72.
- 3 - عمار عوابدي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 26.
- 4 - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، ط1، دار الثقافة، الأردن، 2004، ص 124.
- 5 - Jean RIVIERE, Droit administratif, 9<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1980, P 320.
- 6 - عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2009، ص 103.
- 7 - هاني علي الطهراوي، المرجع السابق، ص 143.
- 8 - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ط3، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1976، ص 58.
- 9 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري -، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2002، ص 166.
- 10 - المادة 43 من القانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج. رقم 37 الصادرة في 03 يوليو 2011.
- 11 - لقد ربط قانون البلدية رقم 90-08 الملغى قرار توقيف عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي بوجوب استشارة أعضاء المجلس تحت طائلة البطلان، لكن سرعان ما عدل عنه في قانون البلدية رقم 11-10 الحالي.
- 12 - المادة 45 من القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج. رقم 12 الصادرة في 29 فبراير 2012.
- 13 - بالرجوع لقانون البلدية القديم، نجده قد ربط الإقالة بسببين هما: عدم قابلية العضو للانتخاب قانوناً، أو وجوده في حالة تنافي، غير أن المشرع قد عدل عن هاذين السببين، واعتمد السبب الذي نص عليه قانون البلدية رقم 67-24، الذي ربط الإقالة بحالة الغياب المتكرر بدون عذر، في حين نجد أن قرار الإقالة حينها كان يصدر عن الوالي، مع تمكين العضو المقال من تقديم طعن خلال عشرة (10) أيام من التبليغ الرسمي أمام المحكمة المختصة. ( راجع المادة 90 من قانون البلدية رقم 67-24، والمادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10).
- 14 - المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 السالف الذكر.
- 15 - المادة 56 من قانون البلدية 11-10 السالف الذكر.
- 16 - في قانون البلدية رقم 90-08 الملغى، كان هناك نص صريح بوجوب أن يدلي الوالي برأيه، أو قراره خلال مدة 15 يوماً من تاريخ إيداع المداولة، مما أثار إشكالا في الفرق بين المصطلحين، غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجهة نظر أولى يقدمها الوالي حيال مداولة ما، يطلب فيها إعادة النظر فيها كلياً أو جزئياً، بينما القرار يهدف إلى إلغاء المداولة المخالفة للقانون. (أشار إليه عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، دار جسر، الجزائر، 2015، ص 400.
- 17 - المواد من 09 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج. رقم 48 الصادر في 27 يوليو 2004.
- 18 - المادة 57 من القانون رقم 11-10 السالف الذكر.

- 19 - أشار إليه لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 31-33.
- 20 - المادة 59 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر.
- 21 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 403.
- 22 - المادة 60 من قانون البلدية 10-11 السالف الذكر.
- 23 - المادة 46 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر.
- 24 - المادة 98 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر.
- 25 - المواد 100 إلى 102 من القانون رقم 10-11 السالف الذكر.
- 26 - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر، دم.ج، الجزائر، 1986، ص 159.
- 27 - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 160.