

## تكريس مبدأ التفريع: نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية

*The consecration of principle of subsidiarity towards a new concept for the relationship between the municipality and the trusteeship authority*

أ. د عبد العزيز راجي<sup>(2)</sup>

ط.د علاء الدين بختي<sup>(1)</sup>

أستاذ التعليم العالي

باحث دكتوراه - مخبر البحوث القانونية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

والسياسية والشرعية

جامعة عباس لغرور - خنشلة (الجزائر)

جامعة عباس لغرور - خنشلة (الجزائر)

radji.abdelaziz19@gmail.com

ballaeddienn@gmail.com

تاريخ النشر

تاريخ القبول:

تاريخ الارسال:

20 ديسمبر 2020

16 نوفمبر 2020

01 سبتمبر 2020

### المخلص:

تأتي هاته الدراسة لتسليط الضوء على طبيعة العلاقة التي تربط البلدية بسلطة الوصاية والتي تعرف إختلالات في موازين القوى خاصة في الجزائر وعليه يجب التطرق لواقع هذه العلاقة القائمة أساساً على "الوصاية الإدارية" والتي أبانت عن عدم نجاعتها كما أن الشدء في الممارسة تحتاج إلى عملية مراجعة، لذا يجب إعطاء حلول ناجعة تتوافق والغايات المطلوبة وكذا المستجدات الحاصلة في مقدمتها وجوب تكريس مبادئ تعمل على كفالة الأهداف المذكورة ومعالجة الإختلالات المسجلة في مقدمتها "مبدأ التفريع" الذي سيكون محل هاته الدراسة الموسومة بعنوان « تكريس مبدأ التفريع نحو مفهوم جديد لعلاقة البلدية بالسلطة الوصية ».

**الكلمات المفتاحية:** البلدية - الوصاية الإدارية - مبدأ التفريع - رجالات السلطة - الوالي.

### Abstract:

*This study aims to shed light on the nature of the relationship between the municipality and the trusteeship authority, as it knows imbalances in the balance of power, especially in Algeria.*

*Therefore, the reality of this relationship, which is mainly based on administrative trusteeship, must be addressed, as well as the reasons for its ineffectiveness, as the intense practice requires a review process, so it would be necessary to provide effective solutions that are consistent with the desired goals and special developments, most importantly is the need to devote principles that work to ensure the effectiveness of the previously mentioned goals, and address the recorded imbalances, especially those related to the principle of branching that constitutes the subject of this study entitled "The consecration of principle of subsidiarity towards a new concept for the relationship between the municipality and the trusteeship authority."*

**key words :** Municipality - Administrative trusteeship-The principle of subsidiarity - Power men - Wali.



## مقدمة:

الأكيد أن الباحث في ميدان "الجماعات الإقليمية" وبالضبط في الشق المتعلق بالبلدية يرى بأن الجماعة القاعدية تعاني من شطط السلطة الوصية خاصة في إطار ممارسة ما يعرف ب"الوصاية الإدارية"، التي تعد ضرورية في ظل الأنظمة تلك التي تعتمد على أسلوب المركزية واللامركزية الإدارية حيث تلجأ لإقامة هذه العلاقة حفاظاً على "وحد الدولة" على خلاف النظام الفيدرالي.

فالرقابة الإدارية التي يجود بها النموذج الجزائري هي تلك الصورة الكلاسيكية التي تم التخلي عن صور عددها في التشريعات المقارنة في سبيل الإعتراف للبلدية باستقلالية نوعية، كما أن هاته الشدة في الممارسة أبانت عن مثالب عددها تحتاج إلى عملية تقويض لبناء نموذج رقابي في هذا الإطار يتوافق والمستجدات.

مسألة إقامة علاقة متوازنة ما بين سلطة الوصاية والهيئات محل الوصاية تحتاج إلى آليات ومن بينها تلك التي تم تكريسها في التشريع المقارن، نجد "مبدأ التفريع" الذي يمثل أحد المبادئ الحديثة التي تحمل ضمانات عددها للجماعات الإقليمية.

بما أن الجزائر مقبلة على فتح ورشات إصلاحية للمنظومة القانونية لا بد من تكريس مبادئ تعمل على عصنة البلديات التي تعتبر إحدى المفاتيح الأساسية في معادلة التنمية الوطنية الشاملة، وهنا تجد الدراسة أهميتها نظراً للأوضاع التي تعيشها الجزائر خاصة في الجانب المالي والبحث عن مواصلة مسار التنمية المحلية وجعل البلدية محوراً لها، لهذا لا يجب مواصلة إغفال هذه الجماعات التي لطالما شهدت تهميش خاصة على المستوى القانوني وعلى المستوى العملي.

من خلال ماتقدم نطرح الإشكالية التالية: هل تكريس مبدأ التفريع كفيل حقاً بإقامة علاقة متوازنة ما بين البلديات والسلطة الوصية؟ وهل يدعم هذا المبدأ مسألة التنمية على المستوى المحلي؟

لقد تم الإعتماد في هذه الدراسة على منهج تحليل المضمون بشكل رئيسي عبر تحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية الواردة في هذا المجال، كما تم الإستعانة بصورة عارضة بالمنهج المقارن من خلال المقارنة ما بين النصوص القانونية الواردة في التشريعات المقارنة وكذا تجاربها في هذا المجال.

ولإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه تم تقسيم الدراسة على الشكالة التالية:  
بما أننا بصدد الحديث عن أحد المبادئ الحديثة والتي لا نجدها على المستوى التشريعي ولا الفقهي في الجزائر البداية تكون بضبط تلك المفاهيم المرتبطة بهذا المبدأ الحديث، كما

أسلفنا حتى يستقيم فهم القارئ وتسهل من خلاله عملية إستخلاص مواطن قوّه وقصور هذا المبدأ وإمكانية تطبيقه في الجزائر (المبحث الأول: مبدأ التفريع من المنظور الفني).

بعد ضبط المفاهيم المرتبطة " بمبدأ التفريع " يأتي الدور هنا لتشخيص وضع بلديات الجمهورية ومعاناتها من شطط سلط الوصاية التي تمتلك قيود عدّه في مواجهة هاته الجماعات والقائمين عليها، لتأتي بعدها عملية تقييم المزايا الممكن تحصيلها من وراء تكريس المبدأ المذكور أنفاً (المبحث الثاني: مبدأ التفريع ومسألة ضبط الوصاية الممارسة على البلديات).

### المبحث الأول: مبدأ التفريع من المنظور الفني

كما أسلفنا أعلاه بأن مبدأ "التفريع" يعتبر من المبادئ الحديثة في ميدان "الجماعات الإقليمية" لهذا يجب بداية إعطاء مفهوم له على "المستوى الفقهي" ثم التطرق لما جاد به التشريع في هذا المقام.

### المطلب الأول: مبدأ التفريع من الناحية الفقهية

مبدأ التفريع (*Le principe de subsidiarité*) أو توزيع الإختصاص<sup>1</sup> يقوم على توزيع الإختصاصات عبر البحث عن المستوى الملائم لممارسة إختصاصات معينة، حيث لا يتدخل المستوى الأعلى إلا في تلك الحالات التي تعجز فيها المستويات الدنيا عن ممارسة تلك المهام والإختصاصات بنفسها<sup>(1)</sup>.

يتضح من خلال التعريف المقدم أعلاه بأن هذا المبدأ فيه ما ينص على مبدأ الإدارة الحرة (هذا المبدأ كذلك تم تكريسه في سبيل الإعتراف باستقلالية الجماعات الإقليمية<sup>(2)</sup>) عبر السماح للجماعات الإقليمية الدنيا من ممارسة إختصاصاتها بحرية، ضمان عدم تدخل جهات الوصاية العليا إلا في حالة عجز الجهات الدنيا عن أداء المهام الموكلة لها<sup>(3)</sup>.

هذا ما يمكن القول به عن "مبدأ التفريع" على المستوى الفقهي صحيح أنه هناك تعاريف عدّه خاصة به لكنها لا تختلف في مضمونها، لكي يتضح مبدأ التفريع بشكل أكبر سنورد أهم ما جاء في بعض النصوص التشريعية التي أخذت بهذا المبدأ كي يستقيم المفهوم للقارئ.

### المطلب الثاني: مبدأ التفريع من الناحية التشريعية

أصبح تقليداً معهوداً عند الحديث عن نظام الجماعات الإقليمية في الدول التي تنتهج أسلوب الدولة الموحدّه وكذا تلك الدول المستعمرة من قبل فرنسا اللجوء إلى ما يوجد به التشريع الفرنسي من معالجة لهاته المسألة، حيث جاء في الدستور الفرنسي<sup>(4)</sup> المادة (72) الفقرة الثانية منه<sup>1</sup> يمكن للجماعات الإقليمية أن تتخذ القرارات في كل الإختصاصات التي يمكن لها تطبيقها على مستواها بأفضل طريقة ممكنة<sup>(5)</sup>.

لقد جاء النص بشكل غامض بحيث لم يبرز توجه المؤسس الدستوري الفرنسي حول الأخذ بمبدأ التفريع على خلاف المؤسس الدستوري المغربي<sup>(6)</sup> كان موقفه أكثر وضوحاً حول تكريس "مبدأ التفريع"، فقد جاء في نص الفصل (140) 'للجماعات الترابية، وبناءً على مبدأ التفريع إختصاصات ذاتية وإختصاصات مُشتركة مع الدولة وإختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة'.

أما المؤسس الدستوري التونسي<sup>(7)</sup> كرس هذا المبدأ في الفصل (134) من الدستور حيث نصت على 'تتمتع الجماعات المحلية بصلاحيات ذاتية وصلاحيات مُشتركة مع السلطة المركزية والصلاحيات المنقولة إستناداً إلى مبدأ التفريع'.

من خلال ما تم ذكره يتضح مفهوم "مبدأ التفريع" القائم أساساً على فكرة توزيع الإختصاص على ثلاث مستويات الإختصاصات الذاتية التي تُمارسها البلدية بشكل مستقل مع التحفظ لتلك الرقابة الإدارية التي سترجى الحديث عنها لاحقاً، كذلك الأمر بالنسبة للعنصر المالي حيث هاته الإختصاصات الذاتية تمويلها يتم من الميزانية والموارد الذاتية للبلدية أما الإختصاصات المنقولة من قبل الدولة فإن هاته الأخيرة هي من تتولى تمويلها وفقاً لطبيعة تلك الإختصاصات حيث كل إختصاص منقول يجب أن يرافقه مبلغ مطابق له<sup>(8)</sup>.

وعليه فإن مسألة تقسيم ونقل الإختصاص ما بين ذاتي ومُشترك ومنقول أمر جد هام يُسهم بداية بعقلنة الوصاية الإدارية المشددة على الجماعات الإقليمية وخاصة على الأعمال المتخذة من قبلها.

ومسألة تقسيم الإختصاصات على أساس الأصناف المحددة أعلاه ليس بالأمر الهين لصعوبة تصنيف العمل المحلي وتمييزه عن ذلك ذو الطابع الوطني، لكن يمكن الإعتماد على المعيار التشريعي لتحديد ما هو ذاتي وما هو مُشترك وما هو منقول، ليتضح المعنى بشكل أكبر سنتطرق لذلك التقسيم الوارد في التشريع المغربي.

عملاً بما جاء في نص الدستور تم تكريس "مبدأ التفريع" على مستوى الجماعة<sup>(9)</sup> وقد إختارنا تسليط الضوء على "الجماعة" كونها الهيئة القاعدية في التنظيم الإداري المغربي والتي تقابلها "البلدية" عندنا في الجزائر، صف إلى الطبيعة المتشابهة بينهما مع التحفظ لبعض الإختلافات.

وعليه عند إستقراء نصوص "قانون الجماعات" نلاحظ وجود تقسيم للإختصاصات كما هو وارد في الدستور ما بين:

### الفرع الأول: الإختصاصات الذاتية

بدايتها تكون بوضع 'برنامج عمل الجماعة' وهو عبارة عن مجموع الأعمال التنموية المقرر إنجازها على مستوى تراب الجماعة خلال مدّة ستة (06) سنوات ويكون موافقاً لحاجيات وامكانيات الجماعة<sup>(10)</sup>.

الإختصاصات الذاتية في هذا القانون عديد ومتنوعة لكنها تهدف كلها إلى إحداث وتسيير المرافق والتجهيزات العمومية الجماعية والتي تتعلق بميادين ذات أهمية، نذكر على سبيل المثال لا الحصر (توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء، النقل العمومي الحضري، الإنارة العمومية، نقل المرضى والجرحى...).

صحيح أن هاته الإختصاصات ذاتية وأصيلة بالجماعة وتمارس من قبلها حصرياً، لكن بموجب مبدأ التفريع يمكن أن يُعهد بممارسة إختصاص أو أكثر لجهات أخرى كالعائلة أو الإقليم بناءً على طلب الجماعة الراغبة في ذلك أو بطلب من الدولة التي تعمل على تخصيص تحفيّزات مادية<sup>(11)</sup> للتشجيع على المبادرة بهذا الإجراء لما فيه من مزايا عدّة.

### الفرع الثاني: الإختصاصات المشتركة

تمارسها "الجماعة" مُناصفة و"الدولة" وهي على قدر من الأهمية نظراً للميادين المنصوص عليها في هذا الباب نذكر منها على سبيل المثال دائماً (مسألة تنمية الإقتصاد المحلي وإنعاش الشغل، القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الإستثمارات الخاصة لا سيما إنجاز البنايات التحتية والتجهيزات، المساهمة في إقامة مناطق للأنشطة الإقتصادية وتحسين ظروف عمل المقاولات مثلاً إحداث دور الشباب، دور الحضّانة ورياض الأطفال...)<sup>(12)</sup>.

في باب الإختصاصات المشتركة يتقرر مبدأ جد هام من خلاله تسهل عملية قياس النتائج وربط المسؤوليات من خلال ممارسة هاته الإختصاصات بناءً على التعاقد كما هو معروف في القانون المدني بأن العقد شريعة المتعاقدين.

من جهة أخرى يمكن للجماعة أن تبادر واستناداً على مواردها الخاصة (الذاتية) تمويل أو المشاركة في إنجاز مرفق أو تجهيزه وتقديم خدمة عمومية، لا تدخل ضمن إختصاصاتها الذاتية عبر الآلية المذكورة أعلاه وهي "التعاقد" مع الدولة<sup>(13)</sup>.

إن فكرة "التعاقد" التي تربط الدولة مع الجماعة تعبر عن مفهوم جديد للعلاقة التي تربط الدولة بالجماعات الدنيا التي لطالما كانت هذه العلاقة تظهر فيها الدولة بمركز قوي في مواجهة الهيئات الأدنى، لهذا فإن فكرة التعاقد من شأنها تليين تلك الوصاية الإدارية التي أبانت عن قصورها والإسهام في تحقيق نتائج جد هامة على المستوى المحلي.

### الفرع الثالث: الإختصاصات المنقولة من الدولة

هذه الإختصاصات في أصلها خاصة بالدولة لكن نظراً لتلك المهام الكثيرة والمتنوعة المرتبطة بها يتم نقلها لتمارس من قبل الجماعة، عمل المشرع المغربي على تجسيد هذا عبر نقل بعض الإختصاصات والتي جاءت محددة حصراً في:

- حماية وترميم المآثر (المواقع) التاريخية والتراث الثقافى والحفاظ على المواقع الطبيعية.
- إحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المانية الصغيرة والمتوسطة<sup>(14)</sup>.

كما أن نقل هاته الإختصاصات يقابله نقل للموارد المالية التي تناسبها.

يتضح من خلال ما تقدم بأن الأخذ بهذا المبدأ ليس من شأنه ضبط وإعادة التوازن في العلاقة الرابطة ما بين الدولة وباقي هيئات الجماعات الإقليمية فقط، بل تصبح هناك النجاعة والوجود في العمل المحلي كونه مبني على أساس التعاقد أمر يمنح للقائمين على شؤون الجماعة الإقليمية المزيد من الحرية لكن مطالبين بتحقيق النتائج المتعاقد عليها ضف إلى تحمل المسؤوليات الناتجة عن هذا العقد.

الجزائر بما أنها مقبلة على "إصلاحات تشريعية" فهي مطالبة بالبحث عن حلول جذرية تدفع من خلالها الجماعات الإقليمية خاصة البلديات لتحقيق التنمية وتجويد أداؤها، فتكريس مبادئ على هاته الشاكلة من شأنها تحقيق الغرض.

### المبحث الثاني: مبدأ التفريع

#### ومسألة ضبط الوصاية الممارسة على البلديات

كما أسلفنا سابقاً فإن الدول التي تعتمد على "وحد الدولة" رغم إقرارها للوحدات المحلية بالشخصية المعنوية والإستقلالية الإدارية والمالية إلا أنها تظل على علاقة دائمة بالسلطة الوصية قوام هذه العلاقة تلك الرقابة المعروفة "بالوصاية الإدارية"<sup>(15)</sup>، فهذا القيد الوارد على إستقلالية البلدية واجب في إطار مطابقة أعمال البلدية للشرعية وعدم خروجها عن المصلحة العامة وصولاً لحماية مصلحة المواطن في علاقته بهذه المرافق وعليه يجب في البداية التطرق لواقع ممارسة الوصاية الإدارية في الجزائر، لنتطرق بعدها لدور مبدأ التفريع والمزايا التي يمكن تحصيلها من وراء تكريسه على مستوى علاقة البلدية بسلطة الوصاية.

#### المطلب الأول: واقع ممارسة الوصاية الإدارية على البلدية في الجزائر

"الوصاية الإدارية" وردت فيها تعاريف عدة لكنها لا تعرف إختلافات في المضمون ومنه فهاته الرقابة هي "مجموعة السلطات المحددة المخولة بقانون أو طبقاً له لسلطة عليا، بقصد تحقيق المشروعية وحماية المصلحة العامة والسلبية الضارة أو إساءة إستعمال الأشخاص اللامركزية لسلطاتها"<sup>(16)</sup>.

وتتخذ صور عدّة بموجبها تتقرر لسلطة الوصاية (الوالي من ناحية النص القانوني لكن من الناحية العملية نجد هيئات أخرى تمارس الوصاية سنتطرق لها لاحقاً) محددة بموجب القانون لا تخرج عنها عملاً بالقاعدة الشهيرة في هذا الباب "لا وصاية إلا بنص".

### الفرع الأول: حل المجلس الشعبي البلدي

قد تطال الرقابة الوصائية الهيئة ككل ومنه تقوم سلطة الوصاية ب "حل المجلس" وهذا الإجراء خطير جد بمثابة "الإعدام القانوني" للمجلس الشعبي البلدي كأنه لم يكن ومنه فقدان جميع الأعضاء لصفاتهم كأعضاء، ونظراً لخطورته هذا الإجراء ضبطه المشرع البلدي بموجب القانون وقرنه بتوفر حالات للإقرار بهاته الحالة كما يجب على "سلطة الوصاية" أن تمر على جملة من الإجراءات حتى يتسنى لها "حل المجلس"، هذه الحالات أوردها المشرع حصراً في القانون البلدي ولا يجب الخروج عنها<sup>(17)</sup>.

الملاحظ أن المشرع الجزائري لازال يعتمد على الحل الإداري أي أن سلطة الوصاية هي من تقرر حل المجلس ولو أن قرار الحل لا يصدر عنها لكن بناءً على التقرير المحرر من قبلها، لكن التشريعات المقارنة ولإضفاء التوازن على العلاقة ما بين الجماعات الإقليمية وسلطات الوصاية عمدت إلى إقحام جهة ثالثة محايدة ألا وهي "القضاء الإداري" فالإقرار ب "حل" المجلس من قبل القضاء في حد ذاته ضمانته "للمجلس الشعبي البلدي" تحميه من شطط السلطة الوصية وهذا ما تأخذ به تشريعات عدّة<sup>(18)</sup>.

التوازن ما بين البلدية والسلطة الوصية في إطار مباشرة إجراء الحل المقرر لسلطة الوصاية يجعلها تظهر بمركز قوة في مواجهتها للمجلس الشعبي البلدي مما يجعله والقائمين عليه يعملون على تطبيق ما يأتهم من المركز خوفاً ومهادنةً لسلطة الوصاية، الأمر الذي لا يستقيم ومفهوم اللامركزية الإدارية والذي له يؤثر سلباً على الشأن المحلي.

### الفرع الثاني: الوصاية الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

نص القانون البلدي (10-11) على أن البلدية تتكون من جهازين (تداولي منتخب وكذا تنفيذي يرأسه رئيس المجلس الشعبي البلدي منتخب وتُساعد في هذا الأمر الإدارة البلدية على رأسها "الأمين العام معين")، لكن ما يهمنا في هذا الإطار صور الوصاية الإدارية التي تطال أعضاء المجلس الشعبي البلدي كون المستخدم البلدي يخضع للسلطة التسلسلية وتتخذ الصور التالية:

#### أولاً - التوقيف:

نُظمت هاته الوضعية بموجب المادة (43) من القانون البلدي الراهن التطبيق (10-11) بحيث يُوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها

صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدايير قضائية لا تمكنه من الإستمرار في ممارسة عهده الإنتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الإنتخابية<sup>19</sup>.

### ثانياً- الإقصاء:

هذه الحالة وردت في نص المادة (44) من القانون البلدي (11-10) حيث يقصى بقوذه القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لنفس تلك الأسباب المؤدية إلى التوقيف التي تم التفصيل فيها سابقاً، يتم إثبات هذا الإقصاء بموجب قرار الوالي<sup>20</sup> فالإقصاء يفقد بمقتضاه المنتخب المحلي صفته الإنتخابية بخلاف "التوقيف" الذي هو عبارة عن تجميد للعضوية فقط إلى غاية البت في أصل المتابعة القضائية.

### الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال

تمثل هذه الصورة الميدان الخصب للوصاية الإدارية تتقرر لسلطة الوصاية صلاحيات عدده بموجبها تتدخل لحماية مشروعية العمل في إطار "رقابة المشروعية" والحفاظ على المصلحة العامة هذا ما يعرف بـ "رقابة الملائمة"، وعليه صور هاته الرقابة هي:

### أولاً- الإذن (التصريح المسبق):

الإذن المسبق في القانون البلدي (11-10) نجده في موضعين الموضع الأول ما جاء في نص المادة (106) وهي مستحدثة بموجب هذا القانون تتعلق باتفاقيات التوأمة حيث تخضع توأمة بلدية ما مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية<sup>21</sup>.

الموضع الثاني ورد بموجب المادة (171) وهي الحالة الواردة في كل التشريعات سواء المعروفة في عهد الأحادية السياسية أو الانفتاح السياسي، إلا أن القانون الحالي أضاف ما يعرف بالوصايا والهبات الأجنبية حيث نصت المادة على "يخضع قبول الهبات والوصايا الأجنبية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية...".

### ثانياً- المصادقة:

التصديق<sup>22</sup> هو إجراء يجوز بمقتضاه لسلطة الوصاية أن تقرر بأن عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون أو مساسه بالمصلحة العامة<sup>(19)</sup>.

إن المشرع البلدي يقر كأصل عام بنفاذ مداورات المجلس الشعبي البلدي بمرور (21) يوم من تاريخ إيداعها لدى سلطة الوصاية (القانون يقول الوالي لكن في الواقع العملي نجد جهات

أخرى سنبرزها لاحقاً<sup>(20)</sup>، لكن هناك بعض المداوولات ذات طبيعة خاصة قرنها المشرع بوجود تدخل جهة الوصاية والمصادقة عليها وقد حددتها المادة (57) من القانون البلدي (11-10) في:

- الميزانيات والحسابات.
- قبول الهيئات والوصايا الأجنبية.
- إتفاقيات التوأمة.
- التنازل على الأملاك العقارية.

صحيح أن المشرع نص على وجوب تدخل السلطة الوصية للمصادقة على هاته المداوولات إلا أنه قرنها بجزء زمني محدد، إذا لم تتدخل سلطة الوصاية ضمن هذه الأجل المحدد ب (30) يوماً من تاريخ إيداع المداولة عدت مصادق عليها بقوة القانون<sup>(21)</sup> هذا ما يعرف بالتصديق الضمني.

### ثالثاً- الإبطال؛

هو إجراء بمقتضاه تتدخل "سلطة الوصاية" لإنهاء العمل المتخذ من قبل المجلس الشعبي البلدي كونه مشوب بعيب من عيوب المشروعية أو مخالفته للصالح العام، الإبطال يتخذ صورتين:

#### 1- الإبطال المطلق لأعمال المجلس الشعبي البلدي؛

فيما يتعلق بالإبطال المطلق لمداوولات المجلس الشعبي البلدي فقد حددتها المادة (59) من

القانون البلدي (11-10) تبطل بقوة القانون مداوولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور غير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

#### 2- الإبطال النسبي لأعمال المجلس الشعبي البلدي؛

إن الإبطال النسبي على خلاف الإبطال المطلق المذكور سابقاً بحيث يهدف من خلاله للمحافظة على "مصادقية المجلس وشفافية عمله والحفاظ على مكانته وسط المنتخبين بإبعاد أعضائه عن كل شبهة"<sup>(22)</sup>.

"حيث لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو أي عضو من المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية أو المجلس الشعبي الولائي، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع والا تعد هذه المداولة باطلة"

#### رابعاً - الحلول:

سلطة الحلول تعتبر من مميزات السلطة الرئاسية غير أنه يُسمح بها إستثنائياً في نظام الوصاية الإدارية<sup>(23)</sup>، حيث الحلول يكون في حالات محددة قانوناً ولا يمكن أن تتخذ السلطة الوصية من هذا الإجراء ذريعة لتتدخل في كل مرة لتتخذ العمل مكان البلدية.

حدد القانون البلدي " حلول الوالي" وحصره في موضعين، الأول فيما يتعلق بالأعمال ذات الطابع الإداري كتلك المتعلقة بالضبط الإداري وكذا الإمتناع عن إتخاذ القرارات الموكلة لرئيس المجلس الشعبي البلدي<sup>(24)</sup>، كذلك يحل الوالي في الأعمال تلك ذات الطابع المالي والمتعلقة بضبط الميزانية البلدية<sup>(25)</sup>.

عموماً تتقرر سلطة الحلول للوالي في تلك الأعمال ذات الأهمية والتي ينتج عنها إختلالات سلبية في حال عدم الوفاء بها، لهذا يتقرر الحلول لتلافي تلك الإختلالات التي قد تنتج عن هذا الإمتناع الحاصل من المجلس الشعبي البلدي والقائمين عليه.

هاته هي الصور الرقابية التي نجدها في قانون البلدية والتي تعبر عن الرقابة الوصائية تلك الكلاسيكية التي تعرف بالشدة والتي تخلت دول عدة عنها والإقرار بنماذج رقابية في هذا الإطار أكثر ليونة تضمن إستقلالية نوعية للجماعات الإقليمية والإنتقال بهذه الوصاية من الطابع الإداري إلى " الطابع القضائي"، مع التحفظ لبعض المساحات التي تتدخل فيها السلطة الوصية نذكر النموذج الفرنسي مثلاً فالمحافظ (يقابله منصب الوالي في الجزائر هذا الأخير عبارة عن وريث المحافظ الذي يعد موروث إستعماري) يتم إحالة العمل المتخذ من قبل البلدية إليه ليقوم بعملية فحصه فإن رأى بعدم " مشروعيته" يقوم برفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري للنظر في الموضوع<sup>(26)</sup>.

الملاحظ أن التشريعات المقارنة عملت على ضبط وتهذيب الوصاية على الأعمال كل هذا في سبيل الإعتراف بإستقلالية حقيقية للبلديات لا " إستقلالية صورية" مقررته بموجب النص ومنعدمة عند الممارسة.

كما أن الوصاية على البلديات في الجزائر تعرف تباين من حيث الممارسة فعند الوقوف عند نص قانون البلدية نجد بأن الوالي توكل له مهمة الرقابة على البلديات، لكن على المستوى العملي وكذا بموجب التنظيم نجد الأمر مخالف لما ذكر فنجد بأن الوصاية على البلديات تمارس أساساً بواسطة "رجال السلطة"<sup>(27)</sup>.

فربئس الدائرة يعتبر الوصي الحقيقي على البلديات في الزمن القديم لما يحوزه من صلاحيات في هذا الباب فالأصل يتم ممارسة الوصاية بكل صورها من قبل الوالي لكن الحقيقة

مع التحفظ لتلك البلديات مقر الولاية وبعض البلديات ذات الكثافة السكانية العالية فإن رئيس الدائرة هو من تتقرر له ممارسة الوصاية على البلديات التي ينشطها<sup>(28)</sup>.

هذا في الزمن القديم لكن مع إستحداث "المقاطعات الإدارية" ظهر منصب الوالي المنتدب<sup>(29)</sup> الذي يرى بعض الباحثين بأنه عبارة عن رئيس دائرة مكرر، فمن بين الصلاحيات المنوطة بالوالي المنتدب ممارسة "الرقابة" على البلديات التي تدخل ضمن إختصاصه. وعليه فإن مسألة "الوصاية الإدارية" على البلديات في الجزائر جد معقدة سواء من حيث الجهات التي تتقرر لها بسط هذه الرقابة وكذلك من حيث شدتها والتي أبانت عن مثالب عددهم لم تعد بإمكانها تحقيق ومواكبة تلك الرهانات والتحديات المطالب تحقيقها من قبل "البلديات"، كما أسلفنا فإن دول عددهم تراجعت عن هذا النموذج الرقابي الصارم لأشكال أخرى أكثر ليونة.

وعليه فالجزائر مطالبة بمواكبة المستجدات وإصلاح هذا النظام الرقابي بما يتوافق والغايات المطالب تجسيدها، في مقدمة الآليات الإصلاحية وجوب إصلاح التشريع الناظم للبلديات والجماعات الإقليمية عموماً والعمل بدايةً بتكريس مبادئ تعمل على عقلنة وعصرنة البلديات في أن واحد في مقدمتها نجد المبدأ الذي تم التطرق له سابقاً "التفريع"، فهل تكريس هذا المبدأ من شأنه ضمان تحقيق الغايات المذكورة ؟

### **المطلب الثاني: مبدأ التفريع وفكرة عقلنة الوصاية الإدارية الممارسة على البلديات**

من خلال ما تقدم يتضح بأن علاقة السلطة الوصية بالبلديات تقوم أساساً على "الوصاية الإدارية" حيث الجزائر لازالت تنتهج ذلك النموذج الصارم التقليدي والذي تم التخلي عنه، فالتشريعات المقارنة عملت على تليين الوصاية واعتمدت في تشريعاتها على تكريس "مبدأ التفريع" لما له من مزايا في هذا الباب.

### **الفرع الأول: ضمان الإستقلالية الإدارية**

صحيح أن "الإستقلالية الإدارية" للبلديات خصوصاً والجماعات الإقليمية عموماً مكفولة سواء على مستوى الدستور أو التشريع، لكن من الناحية العملية نجد بأن هاته الإستقلالية في مواضع عددهم تكاد تنعدم لتصبح البلدية من مرفق لا مركزي إلى مرفق عدم تركيز وعليه تكريس مبدأ التفريع يكفل هاته الإستقلالية.

من منطلق ماتم بيانه أنفاً فإن "الإختصاصات" تلك المنوطة بالبلدية تصح على ثلاثة أوجه وتتميز بالدقة ومنه تاليف تلك المثالب التي تعترى الأسلوب الكلاسيكي المعتمد في توزيع الإختصاصات فمن خلاله يتم تخصيص جملة من الإختصاصات دون التدقيق فيها، الإختصاصات بموجب "مبدأ التفريع" تكون كالأتي "إختصاصات ذاتية" تمارسها البلدية بكل

حرية كونها تعنى بالشأن المحلي وبالتالي يتمتع القائمين على الشأن البلدي بمزايا عدّة تحميهم من شطط سلطة الوصاية، نحن نقول بحرية واسعة لا مطلقة كون سلطة الوصاية لها سلطة فحص العمل من حيث مشروعيته فإذا رأت بأنه مشوب بعيب من عيوب المشروعية رفعت دعوى لجباية هذا العمل أمام القضاء المختص.

"الإختصاصات المشتركة" هنا تظهر البلدية كشريك مع السلطة الوصية فهي تملك مثل ما تملك نظيرتها في هذا المجال، ويكون كما تم بيانه أنفاً هذا الإختصاص مبني على أساس "التعاقد" الأمر الذي يعني بأن كل شئ محدد بموجب العقد ولا يملك أي طرف إمتيازات إستثنائية في مواجهة نظيره.

"الإختصاصات المنقولة" هذا النوع من الإختصاصات لا يعد من صميم إختصاصات البلدية فالسلطة الوصية الناقلة للإختصاص هي الأصلية بذلك، وعلى هذا الأساس فإن السلطة صاحبة الإختصاص الأصل تملك سلطات إستثنائية تنتقل لها في مواجهة البلديات التي نُقل لها الإختصاص لممارسته.

بموجب هذا المبدأ فكرة "الإستقلالية الإدارية" مكفولة ولو أنها ليست على سواء فعند مباشرة الإختصاصات الذاتية تكون البلدية متمتعة بحرية واسعة، بينما تضيق عندما تكون بصدد ممارسة الإختصاصات المنقولة لكن أفضل بكثير من الوضع القديم الذي في كل الأحوال تكون البلدية متمتعة بإستقلالية صورية.

### الفرع الثاني: الإستقلالية المالية

فكرة "الإستقلالية المالية" ضرورية عند الحديث عن مسألة إستقلالية البلدية وعلاقتها بسلطة الوصاية فالواقع المالي للجماعات الإقليمية والبلديات على وجه الخصوص في الجزائر يعد مُزري فجل بلديات الجمهورية تعاني من عجز في ميزانيتها، الأمر الذي يؤثر بشكل كبير على علاقتها بالسلطة الوصية فالبلدية التي تعيش أريحية مالية علاقتها بالسلطة الوصية تكون متوازنة.

الدولة أصبحت تتدخل في كل مرة بموجب ذلك التمويل الذي في أصله إستثنائي نظراً للأوضاع المذكورة أعلاه والذي أصبح مألوف ومصدراً رئيسي لتمويل مالية "الجماعات الإقليمية" والمتمثل في "الإعانات والإمدادات" والذي سينعكس دون محالة على علاقة البلدية بالسلطة الوصية.

إنطلاقاً من فكرة "من يمول يقود" فالبلدية ستظهر بمركز ضعيف تجاه الجهة الممولة لميزانيتها ومنه تصبح خاضعة، فالسلطة الممولة لها حق مراقبة مصير الأموال التي رصدتها مما يجعلها تظهر بمركز أسمى وتتدخل في الأعمال المتخذة من قبل القائمين على شؤون البلدية مما

يجعلهم يعملون على مهادنة السلطة خوفاً من شططها وقطع التمويل المالي عليها مستقبلاً، ومنه التأثير السلبي على الوضع المحلي وقتل عنصر "المبادأة" وهذا ما لا يتوافق ومفهوم اللامركزية الإدارية أساساً.

لكن "مبدأ التفرغ" يكفل "الإستقلالية المالية للبلدية" فمن خلاله تصبح الميزانية البلدية مقسمة على ثلاث أبواب، ميزانية ذاتية هاته الميزانية ترصد لتغطية الأعباء المالية تلك الناتجة عن ممارسة الإختصاصات ذات الطابع المحلي ومنه تعمل البلدية على تمويلها وتعبئتها من خلال المصادر الذاتية أي بموجب ماليتها الخاصة تلك المتأتية من المرافق التابعة لها أو نواتج القروض وأرباح الخدمات تلك المقدمة من قبلها.

الميزانية المشتركة والتي يتم تمويلها بشكل تشاركي ما بين البلدية والدولة في هذا الجانب وعليه يتم تمويل الميزانية بشكل مشترك ما بين البلدية بما تحوزه من موارد ذاتية، وكذا الجهة التي ستشترك مع البلدية في هذا الباب لتغطية تلك الأعباء المتأتية والناتجة عن ممارسة الإختصاصات المشتركة.

الميزانية المنقولة يتم تمويلها من قبل الدولة صاحبة الإختصاص الأصلي حيث تقوم بنقل الموارد المالية تلك التي تتناسب والإختصاصات التي سيتم نقلها، فالبلدية هنا تمارس الإختصاص فقط ليست مسؤولة عن التمويل لكنها مسؤولة أمام الجهة صاحبة الإختصاص الأصلي عن الأهداف المراد تحقيقها.

من خلال هذا المبدأ الميزانية تصبح على ثلاثة أنواع وهذا أمر ضروري من خلاله تسهل عملية ترشيد النفقات وكذا مراقبة حركة الأموال وتلافي مسألة العجز المسجل، فقد يكون سبب العجز المسجل في الميزانية البلدية ناتج عن العمل بأسلوب توزيع الإختصاص الكلاسيكي ومنه تكاليف وأعباء مصدرها تلك الإختصاصات ذات الطابع الوطني والتي تكلفها بها الدولة.

### خاتمة:

من خلال ما تقدم نخلص إلى فكره أن علاقة السلطة الوصية بالبلديات غير متوازنة بتاتاً فدائماً تظهر الأولى بمركز أسمى هذا ما أدى بدول عدة لمراجعة طبيعة هاته العلاقة والمقائمة أساساً على "الوصاية الإدارية" والتي عمدت إلى تهذيبها وعقلنتها على نحو يكفل التوازن في العلاقة، غير أن الوضع في الجزائر على خلاف ذلك فالسلطة الوصية هي الطرف الأقوى في العلاقة مما جعل البلديات تظهر بمظهر ضعيف يمس حتى بمفهوم اللامركزية الإدارية والشأن المحلي سلباً.

لكن تبني وتكريس مبدأ التفرغ أصبح أمر ضروري من أجل عقلنة الوصاية وجعل علاقة البلدية بالسلطة الوصية متوازنة وكذلك جعلها تعمل بأريحية بعيدة عن شطط سلطة

الوصاية الذي لطالما عانى منه القائمين على شؤون البلدية، فمسألة إصلاح المنظومة الرقابية تلك الممارسة على الجماعات الإقليمية عموماً أصبح أمر ضروري لا سيما في شقها التشريعي من خلال النص على مبادئ تعمل على كفاءة الغايات المرجوة والتي تصب في مسار تحقيق التنمية المحلية.

وقد خلصنا إلى نتائج عدّة:

- الوصاية الإدارية ضرورية في إطار الحفاظ على " وحدّة الدولة " لكن النموذج الصارم المنتهج في الجزائر أبان عن مثالب عدّة، أصبح عاجز حتى عن تحقيق تلك الغايات التقليدية (المشروعية والملائمة) فماذا عن مسار التنمية.

- الشدّة المنتهجة في الرقابة أثرت كثيراً على علاقة البلديات بالسلطات الوصية التي دائماً تظهر بمركز أسمى في مواجهة البلديات، بالتالي يتجه القائمين على شؤون البلديات إلى مهادنة السلطة ولو على حساب الشأن المحلي.

- تخوف رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية من السلطة الوصية نظير ما تتمتع به هاته الأخيرة من سلطات التي تتقرر في إطار الوصاية ومنه حصول انعكاسات سلبية على التنمية المحلية.

نوصي في الأخير بما يلي:

- صحيح أن إصلاح المنظومة الرقابية وتكريس مبادئ على شاكلة " مبدأ التفريع " يضمن مزايا عدّة لكن الأمر يحتاج كذلك إلى الإهتمام بالعنصر البشري الذي يعد رقم هام في معادلة الجماعات الإقليمية، فالتركيب البشرية للبلدية الجزائرية في الوقت الحالي فاقده للأدوات الأساسية التي تسمح بضمان تحقيق الرهانات المطالبة بها سواء من ناحية محدودية المستوى النقائي والعلمي وصولاً إلى الأخلاقي كذلك الأمر بالنسبة للمستخدمين الأمر ينطبق عليهم كذلك.

- ضرورة حث القائمين على الشؤون البلدية بالبحث عن مصادر تمويل ذاتية والعمل على جذب الإستثمارات وتثمين المرافق التي تحوز عليها وجعلها مصدراً للثروة، فتبني مبدأ التفريع يحتاج إلى مصادر ذاتية حتى تستطيع البلدية تمويل النفقات المتأتية من ممارسة اختصاصاتها.

- إصلاح المنظومة التشريعية والإهتمام بشكل أكبر بهاته الجماعات الإقليمية وتكريس مبادئ حديثة تعمل على عصرنه هاته الجماعات مما يجعلها مستعدة لمواكبة المستجدات الحاصلة، لتصبح شريك رئيسي للدولة.

## الهوامش:

(1) برازؤ وهيبية، إستقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 101.

(2) هذا المبدأ "الإدارة الحرة للجماعات الإقليمية" ظهر مع القانون الشهير لسنة 1982 (82-213) الذي نص على حرية البلديات والمحافظات وأول من نادى به هم السياسة حيث ركز "الحزب الاشتراكي" في برنامجه الإنتخابي على هذا المبدأ والذي تم تكريسه بفوزهم في الإنتخابات التشريعية، للتفصيل أكثر حول هذا الموضوع راجع: حسين عثمان محمد عثمان، الإدارة الحرة للوحدات المحلية (دراسة مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2015، ص ص 146، 147.

(3) Marc Thoumelou , *collectivités territoriales Quel avenir ?* , 2<sup>e</sup> édition, la documentation française, Paris , France , 2016 , p 41,42.

(4) *La constituions française de 1958* , www.legifrance.gouv.fr.

(5) حيث جاء النص الأصلي كالتالي:

"Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour Lensemble des compétences que peuvent le mieux être mises en œuvre a leur échelon".

(6) ظهير شريف (91-11-1) الصادر في 29 جويلية 2011، المتضمن: تنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية المملكة المغربية، العدد (5964 مكرر)، الصادر في 30 جويلية 2011.

(7) قرار المجلس الوطني التأسيسي 31 يناير 2014، المتعلق: بالإذن بنشر دستور الجمهورية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد (10)، الصادر في 04 فبراير 2014.

(8) الفصل (141)، الدستور المغربي، الفصل (135)، الدستور التونسي، المصدر السابق.

(9) ظهير شريف (85-15-01) الصادر في 07 جويلية 2015، المتضمن: تنفيذ القانون التنظيمي رقم (11-113)، المتعلق: بالجماعات، الجريدة الرسمية المملكة المغربية، العدد (6380)، الصادر في 23 جويلية 2015.

(10) المادة (78)، المصدر نفسه.

(11) أنظر المادة (83) (84)، قانون الجماعات، المصدر السابق.

(12) أنظر المادة (87)، المصدر نفسه.

(13) المادة (88) (89)، قانون الجماعات، المصدر السابق.

(14) المادة (90)، المصدر نفسه.

(15) إن مصطلح "الوصاية الإدارية" كان محل إنتقاد من قبل الباحثين والفقهاء الذين يقولون بأن هذا المصطلح يشوه الجماعات الإقليمية ويجعل منها بمثابة القاصر، والوصاية المكرسة في القانون الإداري في أصلها تعود إلى مؤسسة القانون المدني والتي تمارس على القاصرين وفاقي الأهلية من خلالها يتم حماية مصالحهم" هذا ما إستند عليه أصحاب هذا الطرح في إنتقاد مصطلح "الوصاية الإدارية"، لكن عند القول بالوصاية الإدارية فهي تختلف عن تلك المعروفة في القانون المدني حيث الدولة "الوصي" تبسط رقابتها لمصلحة الجماعات الإقليمية محل الرقابة وتمارس وفقاً لضوابط محددة بموجب التشريع ولا تتجاوزها، أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2006، ص ص 114، 115.

(16) محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 1983، ص 64.

(17) حل المجلس يكون بسبب وقوع "حالات" محددة في حال توفرها يتم إتخاذ الإجراء المذكور، للتفصيل أكثر أنظر: المادة (46)، القانون (10-11) المؤرخ في 22 جوان 2011 المتضمن: قانون البلدية، ج ر ج د ش، العدد (37)، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

(18) أبركان عماد، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملائمة، الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية، الرباط، المغرب، 2016، ص ص 61، 62.

(19) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 178.

(20) المادة (56)، القانون (10-11)، المتضمن قانون البلدية، المصدر السابق.

(21) المصدر نفسه.

(22) ملياني صليحة، الوصاية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية، عمان، الأردن، 2016، ص 299.

(23) بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الحجار، عنابة، 2013، ص 154.

(24) أنظر المواد (100، 101)، القانون (10-11)، المتضمن: قانون البلدية، المصدر السابق.

(25) أنظر المواد (102، 184)، المصدر نفسه.

(26) *Michel verpeaux, Christine rimbault, Franc waserman, Les collectivités territoriales et la decentralisation, 9<sup>e</sup> édition, la documentation française, Paris, France, 2016, p 60.*

(27) هذا المصطلح دأب الفقه في المغرب على استخدامه للإشارة على أعوان الدولة (الذين يتم تعيينهم من قبل

السلطة المركزية على المستوى المحلي) والذين يحوزون سلطات على المستوى المحلي.

(28) للتفصيل أكثر حول الصلاحيات المقررة لرئيس الدائرة في باب الرقابة على البلديات أنظر: المرسوم التنفيذي

(94-215) المؤرخ في 23 جويلية 1994، المتضمن: ضبط الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ج د ش، العدد

(48)، الصادر في 27 جويلية 1994، وفيما يتعلق بالبلديات التي ينشطها رؤساء الدوائر أنظر: المرسوم التنفيذي

(91-306) المؤرخ في 24 أوت 1991 المتضمن: تحديد قائمة البلديات التي ينشطها كل رئيس دائرة، ج ر ج د ش،

العدد (41)، الصادر في 04 سبتمبر 1991، المعدل والمتم بالمرسوم التنفيذي (92-66) المؤرخ في 12 فيفري 1992،

ج ر ج د ش، العدد (13)، الصادر في 19 فيفري 1992.

(29) المرسوم الرئاسي (15-140) المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن: إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات

وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر ج د ش، العدد (29)، الصادر في 31 ماي 2015.