

## الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم تركيز الإداري

### بين حتمية نظام الوصاية وموجبات سلطة الحلول

*Control over the actions and activities of local groups entrusted to the central authorities in the form of administrative nonconcentration: "Guardianship control between the branching of agencies and the tightening".*

ط. د لعمرى محمد<sup>(1)</sup>

مخبر الدراسات القانونية المتوسطة

جامعة ابي بكر بلقايد - تلمسان (الجزائر)

mermoh.71@gmail.com

تاريخ النشر  
02 نوفمبر 2021

تاريخ القبول:  
15 جوان 2021

تاريخ الارسال:  
14 سبتمبر 2020

#### المخلص:

تعاني الجماعات المحلية نوعا من التبعية للسلطة المركزية من خلال نمط الوصاية المعتمد من طرف المشرع الجزائري الذي قيد حريتها في تسيير المصالح المحلية حيث شدد الرقابة على الأعضاء منفردين أو مجتمعين بمنح سلطة تقديرية للجهة الوصية في اقالة واقصاء وتوقيف الهيئات التداولية المحلية وتغليب السلطة المركزية ممثلة في صورتي التركيز "وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية" وعدم التركيز ممثلة في الوالي والأجهزة المساعدة له "الوالي المنتدب"، رئيس الدائرة" المصالح التقنية" و"المالية" بمنحها سلطة الرقابة أو الحلول محل الجهاز التداولي في ممارسة الاختصاصات المحلية مما قيد استقلاليته وجعلها محل طعن.

**الكلمات المفتاحية:** الجماعات الإقليمية، السلطة المركزية، اللامركزية، الاستقلالية، الرقابة.

#### Abstract:

Guardianship control is among the means of interfering in local affairs so that it appears in the approval procedures in its explicit and implicit form, canceling and shifting positive and negative. local. Guardianship control is that control that affects administrative institutions and determines the type of control exercised by the central authority. Administrative and forcing them to abide by the laws required by the principle of legality and to ensure the idea of appropriateness. On the other hand, it makes the autonomy granted to the local groups robbed of them through prior and strict supervision by the central authority.

**key words:** Regional groups, central authority, decentralization, autonomy, control.



## مقدمة:

إن تدخل السلطات المركزية في أعمال وتصرفات الجماعات المحلية يعد استثناء وليس الأصل لكن ما تظهره الممارسة العملية قلبت المعادلة حيث أصبحت مجرد اقتراحات المجالس المنتخبة هي الاستثناء وموافقة أو رفض الجهات الوصية هي الأصل تحت غطاء مصطلح الوصاية التي ظلت تمس جميع التصرفات المحلية دون استثناء وبذلك جمدت المبادرات المحلية مما حول رقابة الوصاية إلى رقابة رئاسية، وزاد من تهميش الجماعات الإقليمية وعدم إشراكها في تحديد برامج المشاريع وعدم التنسيق معها أدى إلى نتائج سلبية من أهمها عدم تمتع هذه الأخيرة باستقلاليتها وبالتالي تجسيد اللامركزية الإدارية.

**الهدف من الدراسة:** نهدف من خلال هذه الورقة البحثية للبحث في إشكالية تجربة اللامركزية - كتجسيد للاستقلالية الجماعات الإقليمية من خلال علاقة تعامل بين الجماعات المحلية بوصفها غداره محلية بالسلطة المركزية ممثلة في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية من جهة، ومن جهة ثانية علاقة الأجهزة التداولية بالأجهزة التنفيذية وتأثير هذه العلاقة على عملية توزيع الاختصاص والصلاحيات بين السلطة المركزية والهيئات المحلية وكذا أوجه الرقابة لاسيما الحلول الذي يمثل التسلط على الصلاحيات الجهاز التداولي تحت غطاء التصويب والتوجيه بدل خلق انسجام للحفاظ على وحدة المحلية.

**الإشكالية الأساسية:** إلى أي حد ظلت رقابة الوصاية تمثل حاجزا أمام استقلالية الجماعات الإقليمية في الجزائر؟.

**المنهج المتبع في الدراسة:** بجدر بنا استقراء ما جاءت به النصوص القانونية والتنظيمية حول موضوع عيقة الجماعات الإقليمية بالسلطة المركزية وتحديد طبيعتها بين التشريع والتنظيم، ولتنقيح هذه الوثائق القانونية يقتضي اعتماد دراسة تحليلية ترافق المنهج الوصفي مع مقارنة بين النص القانوني وتطبيقاته من طرف الأجهزة التنفيذية على المستوى المحلي.

تساؤل اعتمدت الإجابة عليه في خطة من مبحثين: المبحث الأول: النظام القانوني لرقابتي الوصاية وسلطة الحلول وأبعاده السياسية والقانونية. المبحث الثاني: مظاهر تطبيق آليات الرقابة في مجال عدم التركيز الإداري.

## المبحث الأول: مفهوم كل من نظام الوصاية وسلطة الحلول كآليات رقابة

رقابة الوصاية هي تلك الرقابة التي تمس المؤسسات الإدارية وتحدد نوع الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المركزية<sup>1</sup> والغاية من وجودها هو العمل على التنسيق والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية بغية الحفاظ على الانسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة<sup>2</sup> إذ تعتبر الأداة الفعالة لضمان حياد الجهات الإدارية وإجبارها على الالتزام

بالقوانين التي يقتضيها مبدأ المشروعية. وضمن فكرة الملائمة. لكن بالمقابل تجعل من الاستقلالية التي منحت للجماعات المحلية تسلب منها عن طريق الرقابة المسبقة والمشددة من قبل السلطة المركزية.

### **المطلب الأول: الطبيعة القانونية لنظام الوصاية والانتقادات الموجهة له.**

إن تدخل السلطات المركزية في أعمال وتصرفات الجماعات المحلية يعد استثناء وليس الأصل لكن ما تظهره الممارسة العملية قلبت المعادلة حيث أصبحت مجرد اقتراحات المجالس المنتخبة هي الاستثناء وموافقة أو رفض الجهات الوصية هي الأصل تحت غطاء مصطلح الوصاية التي ظلت تسم جميع التصرفات المحلية دون استثناء وبدلك جمدت المبادرات المحلية.

### **الفرع الأول: الطبيعة القانونية لنظام الوصاية.**

يعد نظام الوصاية فكرة قانونية محضة كون آليات ممارستها ووسائلها تحدد حصرا بقانون كي لا تتعسف السلطات المركزية بالتدخل في الشأن المحلي.<sup>3</sup> يغلب عليها الطابع الاستثنائي نظرا للاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية<sup>4</sup> من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية التي تؤهلها لممارسة سلطاتها علي المستوى المحلي،، على عكس السلطة الرئاسية التي هي فكرة سياسية قانونية فنية وعلمية تمارس تلقائيا بطريقة عضوية دون الحاجة إلي نص قانوني وذلك وفق ما تمليه طبيعة النظام المركزي.

تتمثل طبيعة المبدأ في الأسس التالية :

- 1- هي رقابة تتم بين جهازين إداريين لكل منهما شخصيته القانونية فلا يمكن للجهة الوصية أن تفرض توجيهاتها وأوامرها على الهيئات اللامركزية.
- 2- شخصية أعضاء الهيئات المركزية مستقلة عن السلطات المركزية وأعمالهم تأتي بمبادرته فردية على عكس الموظفين في السلطة الرئاسية الذين يخضعون لمبدأ سلطة الرئيس على المرؤوس.
- 3- عدم جواز حلول السلطات المركزية محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها فلا يجوز مثلا للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات أن تعدلها بالزيادة والنقصان لأن القانون أعطاها الحق بالموافقة أو الرفض فكل خروج بذلك يعتبر حلول وذلك ما يخالف فكرة اللامركزية<sup>5</sup> كما أن نفاذ القرارات والعقود الإدارية يحسب من تاريخ صدورها وليس من تاريخ المصادقة عليها.

### **الفرع الثاني: الانتقادات الموجهة لنظام الوصاية.**

إن صور الرقابة التي تظهر في شكل الرقابة الإدارية والرقابة المالية أو التقنية جعلت من استقلالية الجماعات المحلية مفهوما مفرغا من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة

الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم تركيز الإداري: بين حتمية نظام الوصاية وموجبات سلطة الحلول —

الرئاسية ويبدو في حد ذاته مجرد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية<sup>6</sup> مما أدى بالفقه الفرنسي إلى المطالبة بمراجعته وجعل الدفاع عن الاستقلال البلدي في فرنسا لا بد أن يتجه تسيير الشؤون المحلية إلى الديمقراطية التشاركية والفاعلية الإدارية ومصلحة المواطن<sup>7</sup>، عكس أن تسيير بواسطة أجهزة مركزية لا تركيزية<sup>8</sup> وأن اعتماد نظام الوصاية يجعل من نظام البلدية يتجه من اللامركزية السلمية الكاملة إلى المركزية البسيطة وبالتالي لم يعد الاستقلال هو القاعدة<sup>9</sup>.

كما يعترض البعض الآخر على استعمال المصطلح مقترحين استبداله بمصطلح الرقابة لأن مصطلح الوصاية هو مصطلح للقانون الخاص ويفترض فيه اعتبار الجماعات المحلية أشخاصا قاصره في وقت هي أشخاص قانونية مستقلة<sup>10</sup>.

### **المطلب الثاني: سلطة الحلول وتأثيره على نظام الوصاية.**

تخضع رقابة الوصاية ورقابة الملائمة لفكرتي الملائمة والمشروعية فالأولي لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال جهات اللامركزية فجميع السلطات العامة في الدولة يجب أن تخضع لأحكام القانون في جميع تصرفاتها وكل انتقال لرقابة الملائمة يعتبر خروج وانتهاك لأركان اللامركزية وتدخلها في شؤونها وإن كان يرى الأستاذ محيو أن هدف الرقابة الوصاية يكمن في تأمين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية علي عكس رقابة الرئاسية التي تسمح بممارستها علي مشروعية عمل المرؤوس ومدى ملائمة أعماله وتصرفاته وبذلك فرقابة الرئاسية تتعدى أن تكون رقابة ملائمة<sup>11</sup>.

### **الفرع الأول: مفهوم سلطة الحلول.**

الحلول أو سلطة الاستبدال هو سلطة تمكن الجهات الوصية من إمكانية التقرير بدلا من الجهات اللامركزية بقيام الجهات المركزية مقام الجهات المحلية ببعض الالتزامات القانونية التي لم تلتزم بها أو أهملتها الجهات المحلية<sup>12</sup>.

### **الفرع الثاني: الحلول تقييد للوصاية الإدارية.**

يعد الحلول من أخطر أشكال إجراءات الرقابة حيث نجد إجراء حلول السلطات المركزية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات لتأمين وسير المصالح العامة<sup>13</sup> فطبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به غير أنه في بعض المواضع والحالات منح القانون للرؤساء الإداريين سلطة الحلول على مرؤوسيهم بناءا علي سلطتهم الرئاسية لتجسيد مظاهر المركزية الإدارية.

على عكس اللامركزية الإدارية فإن سلطة الحلول التي تمارسها سلطة الوصاية لا تخص الأعمال السلبية فقط التي تصدر عن الهيئات المحلية بل تتعدى أيضا إلى الأعمال الإيجابية عند المبادرة بالقيام ببعض الواجبات المفروضة عليها قانونا.

كما يكرس الحلول رقابة مطلقة لهيئات عدم التركيز المواضيع المحددة قانونا بحيث يصبح نظيرا للسلطة الرئاسية مما قد يخلق تعسفا في استعمال السلطة.

**المطلب الثالث: النصوص القانونية المكرسة لأليات الرقابة في مجال عدم التركيز وأبعادها السياسية**

### والقانونية

لا أحد ينكر أن النظام اللامركزي أصبح محط اهتمام وتركيز أساسيين للمقاربات التنمية المحلية لدى غالبية دول العالم من خلال تحويل الكثير من المسؤوليات المالية والإدارية وحتى السياسية إلى المستويات المحلية مع الاعتراف لها باستقلال جزئي<sup>14</sup> وبالتالي استطاعت هذه الدول تحقيق الفعالية الاقتصادية وتقوية الممارسة الديمقراطية.

هذا التكريس القانوني أفرز عدداً سلبياً ضيقت من هامش الحرية الممنوح للمعات المحلية ككيان قانوني مستقل بذاته وبالتالي انعكس على تطبيق اللامركزية الإدارية.<sup>15</sup>

**الفرع الأول: النصوص القانونية لرقابة الإدارية في صورة عدم التركيز الإداري.**

جاء دستور 1996 وما عرفه من تعديلات مكرسا للمبادئ التي تدل على ثبات واستقرار واستمرار قناعة المجتمع الجزائري بالأهداف المرجوة من اللامركزية الإدارية حيث أوكل للبلدية والولاية مهام سياسية واقتصادية واجتماعية لكن تم التركيز على دور الولاية في مساعدته وتنشيط البلديات إضافة إلى مهام ذات طابع إداري وتنظيمي وتضامني في تسيير الشأن المحلي.

كما تكمن حالات تفعيل رقابة عدم التركيز الإداري بواسطة نظام الوصاية وكذا سلطة

الحلول طبقا لقانون البلدية في الحالات التالية:

- المداوات المجالس المنتخبة من هذا المنظور مثلا تخضع للمصادقة الصريحة التي لا تتعدى 04 ميادين طبقا للقانون وماعدا ذلك يخضع للمصادقة الضمنية مما يؤثر على شدة الرقابة المفروضة على أعمالها، هناك ثلاث حالات خولها القانون للوالي ليحل محل السلطات البلدية هي؛<sup>16</sup>

- أن يأخذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم تركيز الإداري: بين حتمية نظام الوصاية وموجبات سلطة الحلول —

- عند امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن أخذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، بحيث يمكن للوالي بعد أذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل بعد انقضاء الآجال المحددة.

- في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها، بحيث يقوم الوالي باستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دوره غير عادية للمصادقة عليها، وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا.

- كذلك الحال في مجال إعطاء الأولوية للمخططات الوطنية علي حساب المخططات المحلية جعل من دور الجماعات المحلية مقتصرًا علي تسجيل وتنفيذ العمليات القطاعية المبرمجة التي تستهلك مبالغ ضخمة دون المشاريع التنموية المحلية المقترحة من طرفها من خلال سيطرته الوالي على اعتمادات هذه المخططات.

### الفرع الثاني: الأبعاد السياسية والقانونية لمسألة دسترة وعدم التركيز الإداري

هذه التحولات السياسية والتشريعية التي صادفت التشريع المتعلق بالجماعات المحلية أفقدتها الفعالية المطلوبة ولم تواكب التطورات الحاصلة في المجتمع.<sup>17</sup> وجعل من الصلاحيات الممنوحة لها مجرد صلاحيات شكلية محدودة نظرا لهيمنة الجهاز التنفيذي الذي يشكل سلطة عدم التركيز على مستوى الولاية مما أدى إلي استغراق نظام السلطة الرئاسية المطبق في شكل سلطة الحلول لنظام الوصاية وأفقد اللامركزية معناها.<sup>18</sup>

أما من حيث البعد القانوني يمثل نظام سلطة الحلول إجراء خطيرا علي مفهوم الاستقلالية الجماعات المحلية مما جعل المشرع يفرض قيودا علي ممارسته من حيث الاختصاص والإجراءات وكذا الموضوع. وخير دليل على ذلك هو فتره المندوبيات البلدية التي عرفت غياب عنصر التمثيل وتغييب اللامركزية نظرا للدور اللاتركيزي للوالي في تعيينه لأعضاء المجالس المؤقتة والمندوبيات التنفيذية من خلال منحه السلطة التقديرية في تقدير الخبرة والكفاءة من بين الأعوان والموظفين العموميين مما حول مركزه من سلطة وصاية لسلطة رئاسية.

بالتالي فالاستقلالية التي منحت للجماعات المحلية سلبت منها عن طريق الرقابة المسبقة من قبل السلطة المركزية في مجال تطبيق عدم التركيز الإداري.

### المبحث الثاني: مظاهر تطبيق آليات الرقابة في مجال عدم التركيز الإداري

الغرض من فرض نظام الوصاية وسلطة الحلول وتطبيقهما كآليات رقابة في مجال عدم التركيز الإداري هو التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات المحلية وبين فكره المصلحة العامة التي يجب أن تبقي بمعزل عن الخلافات والصراعات

المحلية التي كثيرا ما عطلت سير المرافق العامة المحلية وبالتالي تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية لاسيما في المجالات الحساسة التي تمس بالنظام العام.<sup>19</sup>

### المطلب الأول: حالات حلول وزير الداخلية

يمثل وزير الداخلية الجهة الوصية علي أعمال وتصرفات المجلس الشعبي الولائي كهيئة بالنسبة للمداورات أو الميزانية من جهة ومن جهة ثانية هو من يثبت صفة اكتساب العضوية عند الاستخلاف لأحد الأعضاء أو زاولها في حال توفر الشروط المنصوص عليها قانونا.

### الفرع الأول: حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي

يمكن لوزير الداخلية حلول محل المجلس الشعبي الولائي في حال عدم ضبط هذا الأخير لميزانية الولاية أو يرفض التصويت علي مشروع الميزانية بسبب اختلال قد يطرأ علي تشكيلته ولا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد استدعاء المجلس من طرف الوالي في دوره غير عادية وفي حالة عدم التوصل إلي المصادقة علي الميزانية وبعد تبليغه يتخذ وزير الداخلية التدابير الملائمة لامتصاص العجز في تنفيذ الميزانية وضمان التوازن بالميزانية الإضافية للسنة المالية الجارية.<sup>20</sup>

### الفرع الثاني: تدخل وزير الداخلية في حل المجلس الشعبي الولائي

بالرغم من القوة التمثيلية التي يتمتع بها المجلس المنتخب علي المستوي الولائي إلا أنه يمكن للسلطة المركزية حله من طرف وزير الداخلية بمرسوم بعد إعلامه من طرف الوالي عند توفر الحالات المشروطة ضمن قانون الولاية لكن ما يلاحظ في قانون الولاية خلافا لقانون البلدية أن المشرع لم يحدد مدة زمنية أو يعطي صلاحية تقريرها للسلطة التقديرية للجهة الوصية لتقرررها بمرسوم الحل بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.<sup>21</sup> ودون أن يشير كذلك إلي الفترة الواقعة بين قرار الحل للمجلس وتنصيب المجلس الجديد.

كما يعاب علي ذات القانون أنه في حال ارتكاب مخالفات هامة من طرف العضو المنتخب قد أغفل بعض الاجراءات تتمثل في:

أ- عند عدم التصريح بالتخلي عن العضوية أو إثبات فقدان الصفة من طرف وزير الداخلية وكذلك في حالة التوقيف بقرار معلل من طرف الوالي.

نجد أن المشرع الجزائري لم يقيد الإعلان أو التصريح بأجل من جهة ومن جهة ثانية لم يوضح الإجراءات المتخذة في ذلك والحل يصدر بمرسوم معلل.

يتضح لنا اللبس في تفسير وتحديد ماهية المخالفات الهامة مما ينبغي وضع أصول لممارسة هذه الصلاحية حتى لا يبقى المجلس المنتخب تحت رحمة السلطة المركزية.<sup>22</sup>

الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم تركيز الإداري: بين حتمية نظام الوصاية وموجبات سلطة الحلول —

ب- حالة التصريح بالإقالة والاستقالة لعضو المجلس الشعبي الولائي: حيث أوكلت صلاحية إقالة أو استقالة عضو المجلس الشعبي الولائي دون أخذ رأي السلطة المركزية التي ينحصر دورها في التصريح بالإقالة أو الاستقالة.<sup>23</sup> وبنفس الإجراء يتم توقيف أو إقصاء عضو المجلس الشعبي الولائي.

### الفرع الثالث: تبعية صحة عقود الشراكة لرأي وزير الداخلية "التعاون اللامركزي واتفاقيات التوأمة"

يعتبر التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية مع نظيراتها الأجنبية وسيلة من الوسائل الحديثة لتطوير وعصرنة الأداء الإداري وأداة للحد من التبعية الإدارية للدولة من جهة ومن جهة ثانية النهوض بالتنمية المحلية ولتجسيد ذلك منح المشرع الجزائري الجماعات المحلية استقلالية في التصرف بالقيام بشراكة بينها وبين جماعات إقليمية أجنبية في شكل اتفاقيات وعقود أو ما يسمى باتفاقيات التوأمة أو اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي.

#### 1- التعريف باتفاقيات التوأمة أو اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي:

هي كل وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية تقوم بموجبها علاقة تعاون لامركزي وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع وكذا مجالات التعاون والكييفيات التقنية والمالية لتنفيذها<sup>24</sup> التعاون اللامركزي فقد عرفه ذات المرسوم بأنه "كل علاقة شراكة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية وجزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتهما المشتركة يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو اتفاقية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة".

#### 2- مصطلح جماعة إقليمية أجنبية:

"هو كل جماعة أو هيئة تمارس وظائف إقليمية ومعترف بها كجماعة إقليمية بموجب القانون الداخلي التي تنتمي إليها الدولة"، تمثل اتفاقيات التوأمة أحد أهم الآليات التي تدفع بعجلة التنمية الاقتصادية المحلية<sup>25</sup> فالتنمية الاقتصادية تجسد كأولوية للجماعات الإقليمية إذ أن التنمية المحلية أصبحت تدبير وحل لحماية الاقتصاد الوطني في ظل التحديات الراهنة التي فرضها الأزمة النفطية.<sup>26</sup>

هذه الاتفاقيات يجب أن لا تخرج عن جلب المنفعة والفائدة وتحدد عن غايات الحزبية والسياسية والشخصية وتبرم في إطار القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية.<sup>27</sup> يظهر جليا تدخل السلطة المركزية في استقلالية الجماعات المحلية في مجال عقود الشراكة واتفاقيات التوأمة التي تبرمها هذه الأخيرة مع الجماعات الإقليمية الأجنبية إذ يمكن

لوزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية بناء على اقتراح وزير الشؤون الخارجية أن يطلب من الجماعة الإقليمية التي هي طرف في اتفاقية تعاون لامركزي - إنهاء العمل بالاتفاقية سارية المفعول- أو باقتراح مسبب ومعلل من الوالي بالنسبة للبلديات التي تقع بإقليم اختصاصه<sup>28</sup> وإن كان دور كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الشؤون الخارجية - غير ملزم<sup>29</sup> حيث يقتصر على الوساطة في حال قبول المشروع الذي يتم إرساله للطرف الأجنبي عبر القنّاء الدبلوماسية.<sup>30</sup>

فعملية الإنهاء تعتبر إجبارية وهذا يمثل مساس باستقلالية الجماعات المحلية باعتبارها جماعات تسيير شؤونها بنفسها.<sup>31</sup>

### المطلب الثاني: حالات حلول الوالي

إن مركز الوالي وتمتعه باختصاصات واسعة مقارنة بالمجالس المنتخبة التي لا يمكن تحديدها نظرا لتشتتها في نصوص تشريعية وتنظيمية أدى إلي تقليص دورها بحيث أوكل له القانون عدّة صلاحيات يمارسها في إطار الرقابة على عمل ونشاط الجهاز التداولي للولاية والبلدية.

### الفرع الأول: حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي "حالة حل المجلس"

إن رقابة الوالي على المجلس بوصفه هيئة رقابة مكنته من إنهاء عمل المجلس إنهاء قانونا من خلال حله وبالتالي تجريد أعضائه من صفة العضوية ونظرا لخطورة هذا الإجراء " الحل " اشترط القانون أن يتم وفق شروط وأن يكون بمرسوم<sup>32</sup> وحرصا منه على استقرار الأوضاع بالمجلس يشترط القانون إجراء انتخابات لا تتجاوز مدّة 06 أشهر بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي على أن يتم خلال الفترة الواقعة بين قرار الحل وتنصيب المجلس الجديد يتم تشكيل مجلس مؤقت يعينه الوالي خلال 10 أيام التالية لإجراء الحل.<sup>33</sup>

### الفرع الثاني: انعقاد دورات استثنائية بطلب من الوالي

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات عادية واستثنائية كلما دعت الضرورة لذلك، يعقد 06 دورات بمعدل دورة كل شهرين لا تتعدى 05 أيام أما الدورات الاستثنائية فتعقد بناء على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي أو 1/3 ثلث أعضائه أو بطلب من الوالي وبقوّة القانون في حال خطر وشيك أو كارثة كبرى.<sup>34</sup>

ومن أشكال التدخل في هذا المجال نجد أن طلب الوالي في تحديد المصلحة المحلية التي تتطلب اجتماع المجلس الشعبي البلدي يمثل تدخل في الشأن المحلي الذي هو منوط للمجلس.<sup>35</sup>

الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم تركيز الإداري: بين حتمية نظام الوصاية وموجبات سلطة الحلول —

أما بالنسبة للمجلس الشعبي ألولائي الذي يمارس صلاحياته في إطار لجان دائمة وخاصة تتولي دراسة المشاريع والمواضيع علي حسب اختصاص كل لجنة ويصادق عليها المجلس بعد مناقشتها.<sup>36</sup>

### الفرع الثالث: الدور المتفوق للوالي علي حساب المجالس المنتخبة.

لقد أصبح دور المجلس المنتخب للولاية محصورا في التصويت على المداولات في من تمثل المواطن وبالتالي من المفروض أن يعهد بتنفيذها لرئيس المجلس الشعبي الولائي وليس للوالي<sup>37</sup> الذي ظل يحتكر هذا الحق بل وأكثر من ذلك هو تدخله في أشغال المجالس المنتخبة والمشاركة في إعداد جداول أعمالها من خلال استشارته وتنفيذه للمداولات جعل منه جهة مشاركة ومتواجد بصفة دائمة.<sup>38</sup>

إن صفة الوالي كهيئة تنفيذية إلي جانب كونه ممثلا للدولة أدى إلي محو الولاية كجماعة محلية فعلية وحولها مجرد إدارة غير ممركرة.

### 1- التصريح بالإقالة والاستقالة لعضو المجلس الشعبي البلدي؛

يلاحظ تضارب وتداخل في المصطلحات بين قانون البلدية وقانون الولاية حيث نجد أن المشرع الجزائري اعتمد مصطلح الاستقالة بالنسبة لأعضاء المجلس البلدي بدل التخلي عن العهد التي أصبحت سارية المفعول بمجرد إخطار الوالي وبشرط سماع العضو المنتخب المعني لتبرير الغياب، كما أغفل ضرورة اجتماع المجلس الذي اعتبره حضوري وأن قراره كافي لإعلان الغياب.<sup>39</sup>

ما نلاحظه كذلك تراجع دور وزير الداخلية والجماعات المحلية في إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي بحلول الوالي محله في مباشرة هذه الصلاحية أمام القضاء الإداري.

### 2- تدخل الوالي في تعيين وإنهاء مهام الأمين العام للبلدية؛

تبدو مظاهر التدخل في ضرورة إشعار الكاتب العام للبلدية الوالي بكل القرارات المتخذة ضده من طرف رئيس البلدية فيما يتعلق ب:

- إلغاء تفويض إمضاء من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي

- العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة "04".

- توقيف الراتب بسبب عقوبة تأديبية أو متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

بالإضافة يظهر تدخل الوالي كذلك في اقتراحه للتعيين في الوظيفة لدي السلطة المركزية بدلا من قرار رئيس البلدية بالنسبة للبلديات التي يتراوح تعداد سكانها أقل من 100.000 نسمة أو البلديات مقر الولاية وان ظل اقتراح الوالي مؤسس علي تقييم إداري من رئيس البلدية،<sup>40</sup>

وبالتالى أصبح الأمين العام للبلدية خارج سلطة رئيس البلدية في تعيينه وانهاء مهامه لا يتم إلا بموافقة الوالى وباقتراح من وزير الداخلية وأصبح دور رئيس البلدية شكلي.

### 3- حالة مخالفات النشاط المهني للمنتخب:

تنحصر هذه المهمة المنوط بها للوالى كمساعد للسلطة القضائية في محاربة الفساد من خلال المحاضر والتحريات التي يتلقاها من مصالح الأمن المعنية الوالى حول جميع الإجراءات القضائية المباشرة ضد الأعوان العموميين أو المنتخبين الذين يمارسون مهامهم في الولاية، وإذا كانت المخالفة بالنشاط المهني أمكن الوالى إن يأمر بإجراء تحقيق إداري في الوقائع المشار إليها ويبلغ نتائجها إلى السلطات القضائية المعنية مصحوبا برأيه.<sup>41</sup>

### المطلب الثالث: تدخل رئيس الدائرة في صلاحيات المجالس المنتخبة

تمثل الدائرة كجهاز إداري همزة وصل بين البلديات والولاية يعين رئيسها بمرسوم رئاسي فهي تمثل صورة من صور تمثيل السلطة المركزية<sup>42</sup> يعمل رئيسها تحت سلطة الوالى وبتفويض منه<sup>43</sup> يتمتع بالصلاحيات التالية:

❖ يمارس الوصاية الإدارية على أعمال الهيئات المنتخبة البلدية حسب الشروط المحددة قانونا.

❖ يصادق على مداوات المجلس الشعبي البلدي حسب الشروط المحددة قانونا.

❖ ينشط وينسق عمليات اقتراح المشاريع في إطار مخططات البلدية للتنمية ويسهر على متابعة تنفيذها.

❖ يطلع الوالى على الوضعية العامة للبلديات التي تقع تحت نطاق إقليم الدائرة.

هذه الرقابة اللاحقة التي يتمتع بها رئيس الدائرة على أعمال البلديات تشكل إنقاصا وتقويضا لاختصاصات المجالس المنتخبة وذلك ما يحول من استقلاليتها في صنع القرار وتلبية متطلبات المواطن المحلي فهي لا تكاد تفلت من قبضة الوالى حتى تجد نفسها بالمرصاد مع رئيس الدائرة.<sup>44</sup>

### الفرع الأول: الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية

تخضع ميزانيات الجماعات المحلية أثناء الإعداد والتنفيذ لرقابة من طرف السلطات الوصية بالإطلاعها الدائم على الاعتمادات المالية المرصدة لإشباع الحاجات العامة من خلال المحاضر والمداوات المتعلقة بالميزانية والمصادق عليها مبدئيا الميزانية من طرف المجلس المنتخبة ومدى مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها

والهدف من ذلك المحافظة على ميزانية متوازية ممكنة التنفيذ<sup>45</sup> وعدم خروج الهيئات

المنتخبة على أهداف الرقابة الوصاية بالإضافة.

الرقابة على الجماعات المحلية في مجال عدم تركيز الإداري: بين حتمية نظام الوصاية وموجبات سلطة الحلول —

هنا تظهر سلطة الحلول محل الهيئات المنتخبة في حال عدم اتخاذها للإجراءات اللازمة لتوازن الميزانية المحلية التي تقضي أهمية إيجاد التوازن الرقمي بين الإيرادات والنفقات بمعنى أن تكون الإيرادات مساوية للنفقات<sup>46</sup> أو في حال رفض أو إهمال الشروط الضرورية لإنجاز عمليات التجهيز والاستثمار.<sup>47</sup> والتي قد يخل بها عند الاقتراض لتسديد العجز بالميزانية أو بضغط الإنفاق أو الزيادة إيراد أو بكليهما لتحقيق التوازن الاقتصادي بدل التوازن المحاسبي أو ما يسمى بالعجز المقصود.<sup>48</sup>

ولتفادي هذا الاختلال يمكن للوالي فرض تقييد اعتمادات مالية بميزانية الجماعات المحلية لسد العجز المسجل في حال عدم احترام البلدية لقاعد التوازن المالي عند إعداد الميزانية.

### الفرع الثاني: الوصاية التقنية

أصبحت الوصاية التقنية تشكل مظهرا من مظاهر التدخل في الشأن المحلي أو إدارته بالاشتراك مع السلطة المركزية من خلال تلك فرض السلطة المركزية لبعض الإجراءات التنفيذية على الأعمال التي تتطلب أشكال نموذجية معينة لإتمام العمل في التسيير قبل اتخاذ القرار مما يؤدي ذلك إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته وهذا ما يشدد الرقابة الإدارية وينوع صورها وبالتالي تنتقل لرقابة الملائمة التي تظهر كمدلول ومحتوى منطبقة تماما على مصطلح الوصاية.

### النتائج:

ما نخلص إليه لابد من إعادة النظر في العلاقة الوظيفية التي تربط الدولة بالجماعات الإقليمية وإن تكون على أساس التعاقد لا على أساس علاقة التابع بالمتبوع والقيام بتحويل بعض الصلاحيات من الدولة إلى الجماعات الإقليمية باتباع التعاقد أو التفويض بين الجماعات الإقليمية والدولة كعقود التخطيط وعقود المدينة إلى غيرها من الصلاحيات لتمويل مختلف المشاريع على أساس هذه العلاقة الجديد لا على أساس النظام غير المركز لمختلف عمليات التجهيز.

كما يتوجب على المشرع الجزائري مسaire التشريعات المقارنة التي هجرت هذه الآلية واستبدلتها بآلية أكثر انسجام مع استقلالية الجماعات المحلية حيث لازال إلى أخر نص يتخوف كثيرا من تصرفات المنتخبين وبذلك وحفاظا على المال العام وسلامة الأعمال الإدارية من جهة وسلامة وحدد الإقليم التي تبقي الهاجس الأكبر لديه تبقي من العوامل التي دفعت به إلى تشديد الرقابة عبر هذه الآلية كضمان لمبدأ الاستقلالية في التسيير الشأن المحلي مع ضمان وحدد الإقليم.

## المقترحات:

- ❖ منعها من التصويت على معدلات بعض الضرائب المحلية موكلا مهمتها للسلطة المركزية ممثلة في المصالح المالية.
- ❖ التقليل من أجال المصادقة القبلية وجعل القرارات المتعلقة بتدبير الميزانية غير قابلة للتنفيذ دون اللجوء للمصادقة القبلية لسلطة الوصاية. وذلك ما يحقق المرونة والبساطة في تنفيذ مالية الجماعات المحلية ويقلل من التعقيد الذي يمثل أحد معوقات استقلاليتها.
- ❖ تحديد صلاحيات المتدخلين في رقابة المالية والإدارية المحليتين يؤدي إلى تعقيد الرقابة المالية على المستوى المحلى وهذا بدوره غيب الشفافية والسرعة في القيام بالاختصاصات الممنوحة للوحدو المحلية.
- ❖ لتحقيق ذلك استقلالية مالية في نظرنا لا بد من إلغاء الرقابة القبلية والاكتفاء بالرقابة البعدية المتمثلة في الرقابة القضائية والشبه القضائية.

## الهوامش:

<sup>1</sup> - Marie-Christine BOUAULT. Droit Administrative 4 édition.Paris 2007. p 92.

<sup>2</sup> - بوطيب بن ناصر رقابة السلطة المركزية علي البلديات مرع سابق، ص 80.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكره السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984. ص 269.

<sup>4</sup> - قمعاني رابع، نظام الوصاية الإدارية علي البلديات، مذكره ماجستير في التنظيم السياسي والإداري غير منشورة، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، الجزائر. 1987. ص 41.

<sup>5</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكره السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 270.

<sup>6</sup> - على زيان محند اوامر، نظره حول المالية المحلية، مرجع سابق، ص 75.

<sup>7</sup> - Haurieu.Precis de droit administrative p.63 cite Pa. L. j. Chapouisat ibid.P.144.

<sup>8</sup> - أوضح الفقيه أن سليلمون؛ بأن استعمال مصطلح الرقابة لا يفي بالغرض من الوصاية لأن الرقابة تشمل الشرعية عكس الوصاية التي تشمل الشرعية والملائمة.

<sup>9</sup> - انظر رسالة الدكتوراه للإستاد على زيان محند اوامر؛

*L'intervention de l'autorité centrale dans l'administration communale. Paris 1964.p.347.et suivi.*

<sup>10</sup> - محمد انس قاسم، محاضرات في قسم الماجستير، بجامعة قسنطينة، 1978. ص 18.

<sup>11</sup> - احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 72.

<sup>12</sup> - بوطيب بن ناصر رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 91.

<sup>13</sup> - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، نشر مشترك بيروت - باريس، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات. 1981 ص 123.

<sup>14</sup> - احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعي، ط9، الجزائر، 2006، ص 89.

<sup>15</sup> - الطيب ماتلو، التنمية المحلية - المعايير والأفاق - مجلة الفكر البرلماني، العدد 04، أكتوبر 2003. ص 21.

- 16 - انظر المواد 100-101-186 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية مرجع سابق.
- 17 - دريوش مصطفى، الجماعات المحلية بين القانون والممارسة، ملف العولمة وتجلياتها، مجلة النائب العدد 01، الجزائر، 2003، ص 48.
- 18 - شيهوب مسعود، اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، ص 26.
- 19 - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار الجسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2010، ص 41.
- 20 - انظر المواد 168-169 من قانون الولاية 07/12 مرجع سابق.
- 21 - انظر المادة: 45 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية مرجع سابق .
- 22 - انظر المواد: 8-9-10 من المرسوم رقم 104/16 المؤرخ في 2016/03/21 المحدد كيمييات تجديد المجالس الشعبية البلدية المحلة عدد 18 في 2016/03/17.
- 23 - نلاحظ أن المشرع استبدل مصطلح الإقالة والاستقالة بمصطلح التخلي عن العهد وهو مصطلح صحيح في رأينا حيث أن الإقالة والاستقالة تدخل في نطاق الوظيفة علي عكس التخلي عن العهد التي تدخل في نطاق العضوية وهو ما صرحت به المادة 43 من القانون 12/07 المتعلق بالولاية: " يعلن في حالة تخلي عن العهد كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 03 دورات خلال نفس السنة ويثبت التخلي عن العهد من طرف المجلس الشعبي الولائي".
- 24 - انظر المواد 03 و05 من المرسوم 329/17. مؤرخ 2017/11/17 مجدد كيمييات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية ج ر 28 سنة 2017/11/28.
- 25 - محمد نور ارم صوفي، أساليب تنظيم الإدارة المحلية ومستوياتها، نماذج عامية ومحليه - الملتقى العربي الأول الموسوم بعنوان: نظم الإدارة المحلية في الوطن العربي، بتاريخ: 2003/8/0/20، صلالة سلطنة عمان، 2003، ص 184.
- 26 - درار عبد الهادي، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي - اتفاقيات التوأمة - طبقا للمرسوم 329/17 المحلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية جامعة الإفريقية إدرار المجلد 82-العدد 87 جوان 2018، ص 78.
- 27 - انظر المادة 08 الفقرة 02 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية التي تنص علي "...وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة عمومية وطنية ومحلية مؤكدة ويجب أن لا تكون بأي حال من الأحوال مصدر لإفطار الولاية..".
- 28 - انظر المواد 32 - 33 من المرسوم 293/17 المتعلق بالتعاون اللامركزي، مرجع سابق.
- 29 - انظر المادة 21 من ذات المرسوم 329/17 علي أنه "...يخضع مشروع الاتفاقية للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية". مرجع سابق.
- 30 - هدي عبد الرحمن السيد، قضاء الإدارة المحلية في القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة 1، مركز الدراسات العربية، مصر، 2017، ص 201.
- 31 - درار عبد الهادي، اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 329/17، مرجع سابق، ص 89.
- 32 - انظر المواد 34-35 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية مرجع سابق.
- 33 - انظر المادة: 36 من القانون 11/10 المتعلق بالبلدية مرجع سابق .

- 34 - انظر المواد 16-17 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- 35 - حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة لاستقلالية الجماعات المحلية، مذكرو لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة بجاية، 2013. ص 10.
- 36 - انظر المواد 87-161 من القانون رقم 07/12 المتعلق بالولاية. مرجع سابق.
- 37 - بعلي محمد الصغير، قانون الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2014. ص 127.
- 38 - حدادو ناسيم، اللامركزية كوسيلة لاستقلالية الجماعات المحلية، مرجع سابق ص 40.
- 39 - انظر المواد 71-74-75 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدي مرجع سابق.
- 40 - انظر المواد 19-20-21 من المرسوم التنفيذي رقم: 16/220 المتضمن الأحكام الخاصة المطبقة علي الأمين العام للبلدية. مرجع سابق.
- 41 - انظر المواد 11-24 من المرسوم رقم 83/373 مؤرخ في 28/05/1983 يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة علي النظام العام ج.ر 36 في 31/05/1983.
- 42 - باشي. ن. عثمانى ح توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق. 2013. ص 51.
- 43 - انظر المواد 10 و13 من المرسوم التنفيذي رقم 94/215. المحدد لأجهزة الادارة العامة في الولاية وهياكلها. ج ر 48 في 27/07/1994.
- 44 - تسيمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر- وهم أم حقيقة - مرجع سابق، ص 76.
- 45 - صليحة ملياني، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، مذكرو ماجستير في القانون، جامعة المسيلة. 2015. ص 56.
- 46 - جمال برقي، أساسيات في المالية العامة واشكالية الجز في ميزانية البلدية، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002، ص 28.
- 47 - انظر المادة 12 من المرسوم رقم 136/73 المؤرخ في 09/08/1973 شروط تسيير وتنفيذ المخططات البلدية للتنمية. ج.و عدد 67. في 21/08/1973.
- 48 - منصور يونس، مبادئ المالية العامة، طرابلس، ليبيا. 2007. ص 197.

