

الوصاية الإدارية ضماناً لاستقلالية الجماعات المحلية
**Administrative Guardianship is a Guarantee of the Independence
of Local Communities**

**La Tutelle Administrative est une Garantie de l'Indépendance des
Communautés Locales**

تاريخ استلام المقال: 2019/04/25	تاريخ المراجعة: 2019/04/25	تاريخ القبول: 2019/05/13
---------------------------------	----------------------------	--------------------------

د/ مبروك عبد النور

Mabrouk Abdennour

mabrouk.abdennour@laposte.net

ط.د/ اعلي سالم محمد فاضل نورالدين

Ali salem mouhamed fadel noureddine

nurdin314@yahoo.es

مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية

جامعة المسيلة

University of Msila

ملخص:

إن استقلالية الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، و يستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية و لاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية، وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية، اقتصادية و اجتماعية في إطار وحدة الدولة ، فهي إذن استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها، فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرة المحلية للقيام باختصاصاتها المحددة في القوانين و التنظيمات، تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية، التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه السلطة الوصية الإدارية، التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها ، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون لامركزية.

الكلمات المفتاحية: الاستقلالية ، الجماعات المحلية ، الوصاية ، اللامركزية.

Abstract:

The independence of local bodies is an inherent independence derived from the law and is usually used to express the sovereignty of the state

in making its political and economic decisions. Its content for the local communities is derived from the latter's relationship to the guardian power, a bilateral legal, administrative, economic and social relationship. The state, if it is relative independence or specialized according to the objectives set for it, Independence is the right of local communities to make decisions and to carry out the local initiative to advance their specific functions in the laws and regulations under the supervision and direction of the guardianship authority, which constitutes a kind of administrative control or the administrative authority which is a component of the decentralization itself. Without trusteeship or guardianship without decentralization

And that the guardianship is a guarantee of independence, which is legislated by a set of laws that are regulated so as not to exercise the power of the will to use them.

Problematic research: what is administrative tutelage? Is it a guarantee of autonomy of local communities?.

Key words: Independence, local communities, guardianship.

Résumé:

L'indépendance des collectivités locales est une indépendance inhérente à la loi et est généralement utilisée pour exprimer la souveraineté de l'État dans la prise de ses décisions politiques et économiques. Le contenu pour les communautés locales découle de sa relation avec le pouvoir gardien, une relation bilatérale juridique, administrative, économique et sociale. L'Etat, s'il est indépendant ou spécialisé selon les objectifs qui lui sont assignés, L'indépendance est le droit des communautés locales de prendre des décisions et de mener à bien l'initiative locale pour faire avancer leurs fonctions spécifiques dans les lois et règlements sous la supervision et la direction de l'autorité de tutelle, qui constitue une sorte de contrôle administratif ou une autorité administrative qui est un élément de la décentralisation elle-même. Sans tutelle ou tutelle sans décentralisation.

Recherché problématique : que'est-ce que la tutelle administrative ? Est-ce une garantie de l'autonomie des communautés locales ?.

Mots clés: Indépendance, collectivités locales, tutelle, décentralisation.

مقدمة:

إن استقلالية الهيئات المحلية هو استقلال أصيل مستمد من القانون، له مفهوم واسع ويحمل عدة معانٍ، يتحدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية، وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة. فهي إذن استقلالية نسبية أو متخصصة بحسب الأهداف المسطرة لها، فالاستقلالية حق للجماعات المحلية في اتخاذ القرارات والقيام بالمبادرة المحلية للقيام باختصاصاتها المحددة في القوانين والتنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية، التي تشكل نوعاً من الرقابة الإدارية أو ما يصطلح عليه السلطة الوصية الإدارية، التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها. فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية، ولا وصاية بدون لامركزية. وتمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخولة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية (قانون البلدية، قانون الولاية)¹.

فتطبيقاً لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية التي تختص بالرقابة الوصائية تكون محددة على سبيل الحصر، إضافة إلى أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضاً على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين.² بناءً على ما تقدم نطرح الإشكالية التالية: ماهي الوصاية الإدارية؟ وهل هي ضماناً لاستقلالية الجماعات المحلية؟.

المبحث الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

يعود مفهوم الرقابة الوصائية في أصوله إلى قواعد القانون المدني وليس القانون الإداري، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديبي الأهلية، كالقصر مثلاً، أما في القانون الإداري فإنها تدل على الرقابة الممارسة من السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية، وما دامت الجهات اللامركزية ليست عديبي الأهلية، فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية.³

المطلب الأول: تعريف الوصاية الإدارية

تعددت التعريفات حول الرقابة الوصائية، فقد وصفها البعض بالرقابة التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة أو الرفض.

عرفت كذلك بأنها: مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة.⁴

كما يعرف أحد الفقهاء الرقابة الوصائية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً لحماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة.⁵

ومن الفقهاء من يعرفها بأنها الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية وجهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعاً بعيداً على السلطة الرئاسية، وذلك عن طريق تدخلات ورقابات محددة، فيما يتعلق بموضوعها وأسبابها وذلك من أجل مراقبة التزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية ومستلزمات المصلحة العامة.⁶

المطلب الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من الأنظمة المشابهة.

إن مصطلح ومفهوم الوصاية الادارية قد يجد له شبيهاً مع بعض الأنظمة الأخرى في القانون، والتي اقتضت الدراسة التطرق إليها لمعرفة الحدود الفاصلة بينها وبين هذه الأخيرة، حيث سنفرق بينها وبين الوصاية المدنية، وبينها وبين الرقابة الرئاسية، ثم نميزها بعد ذلك عن الإشراف الإداري.

1- تمييز الوصاية الإدارية عن الوصاية المدنية:

يرجع مصطلح الوصاية الإدارية إلى القانون الخاص، حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصي عليه في القانون المدني، غير أن له في المجال الإداري مفهوم خاص يختلف اختلافاً كبيراً عن مفهومه السائد في القانون الخاص، حيث نجد الوصاية المدنية تنقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية (جاء في المادة 81 من القانون رقم 84-11 المؤرخ في 09 يونيو 1984، المتضمن قانون الأسرة المعدل والمتمم بالأمر 05 - 02 المؤرخ في 2005/02/27 على مايلي: "من كان فاقد الأهلية أو ناقصها لصغر السن أو لجنون، أو عته، أو سفه، ينوب عنه قانوناً ولي، أو وصي أو قيم طبقاً لأحكام هذا القانون.").⁷ أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها لذات السبب، لأن الهيئات اللامركزية تتمتع، كما رأينا سابقاً، بوجود قانوني مستقل ما يجعلها تستطيع مباشرة شؤونها دون حاجة للرجوع للسلطة المركزية. قررت هذه الوصاية حماية للمصلحة العامة ومحاولة إيجاد أسلوب إداري موحد في العمل الإداري.

كما ان الوصاية المدنية يتصرف فيها باسم ولحساب القاصر، بينما في المجال الإداري فان النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، كما نجد مجال اختلاف بين هذين النظامين فيما يخص الهدف من الوصاية في حد ذاتها، حيث تهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (مال الموصى عليه)، بينما غاية الوصاية الإدارية هي حماية المال والمصلحة العامة.

2- التمييز بين الوصاية الإدارية و الرقابة الرئاسية.

إن الرقابة على الهيئات المحلية اللامركزية تختلف عن الرقابة في إطار السلطة المركزية التي تسمى بالسلطة الرئاسية، ولتحديد الفرق بين هذين النوعين من الرقابة لابد من تحديد مفهوم الرقابة الرئاسية أولاً. حيث تعرف هذه الأخيرة بأنها: "السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر إليهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة".

ولقد قدم الفقه في فرنسا وبلجيكا في إطار تمييز الوصاية الإدارية عن الرقابة الرئاسية معايير متعددة تمس عدة نواح أبرزها:

-أ) تعتبر الرقابة الوصائية رقابة استثنائية لممارستها لابد من وجود نص صريح يقررها صراحة، ذلك أن افتراض الوصاية الإدارية دون نص قانوني يقررها من شأنه عرقلة سير أعمال الهيئات المحلية ويمس استقلالها .

أما الرقابة الرئاسية هي الأساس وتمارس بقوة القانون أو بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي القائم على فكرة السلطة الرئاسية .

- ب) تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية، في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك إلى ضمان حسن سير العمل الإداري، أي ملائمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري.

-ج) تقوم السلطات المركزية في الرقابة الوصائية بالتصديق على قرارات الهيئات اللامركزية - في حال اشتراط القانون ذلك - برمته أو رفضه دون تعديل، أما في الرقابة الرئاسية، فتملك حق التعديل والإلغاء وحتى السحب. كما هو الحال أيضاً بالنسبة لسلطة الحلول، إذ أنها سلطة استثنائية في الرقابة الوصائية، إذ لا يجوز استعمالها إلا استثناءاً وبموجب نص قانوني، وهذا عكس الرقابة الرئاسية.

3- التمييز بين الوصاية الإدارية والإشراف الإداري.

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب، قد نلمسها من خلال إعطاء تعريف للإشراف الإداري. يقصد بالإشراف الإداري، مجموعة الإجراءات التي

تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم، الرقابة غير المقررة بنص قانوني أو لائحي، التعيين و التأديب، أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح الشفوية والكتابية .

ومن خلال هذا التعريف، يتضح أن هذا النوع من الرقابة يتقرر للسلطة المركزية بما لها من حقوق مترتبة عن كونها المسؤولة على حسن سير وانتظام المرافق التي تنشئها، دون الحاجة إلى قانون يقر لها هذه الرقابة. وعليه نجد أن الوصاية الإدارية تختلف عن الإشراف الإداري من حيث السند القانوني لكل منهما، ومن حيث الأهداف المبتغاة منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كلا الرقابتين⁸.

المبحث الثاني: تطبيقات وضمانات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تطبيقات الوصاية الإدارية في مطلب أول، ثم ضمانات استقلالية الجماعات المحلية في ظل وجود وصاية في مطلب ثان.

المطلب الأول: تطبيقات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

أولاً: الوصاية الإدارية على الولاية.

تخضع الولاية لعدة أنواع من الرقابة، نابعة من أصول التنظيم الإداري اللامركزي، وتنوع هاته الرقابة وتستهدف ثلاث غايات وهي: المشروعية، الملائمة والمردودية.

فاللامركزية هي صورة من صور الإدارة الذاتية، لأنها تمكن الإدارة المحلية من إدارة شؤونها بنفسها دون حاجة إلى الرجوع للسلطة المركزية، وتصبح بذلك الوظيفة الإدارية موزعة بين الشخص المعنوي العام الأساسي، أي الدولة، وباقي الأشخاص العامة الأخرى كالجماعات المحلية. إن هذا الاستقلال لا يعني الانفصال كلياً عن الدولة (الإدارة المركزية)، بل تبقى العلاقة قائمة بموجب نظام الوصاية الإدارية⁹.

ومن ثم تسلط على الولاية رقابة تتمثل أهم مظاهرها في الصور التالية:

1- الرقابة على الأشخاص:

نصت المادة 40¹⁰ من القانون 07/12 على أسباب زوال الصفة عن المنتخب، بقولها: "تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني.

ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك .

يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية .

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل طعن أمام مجلس الدولة."

كما بين نفس القانون كيفية الاستخلاف لضمان سيرورة العمل من خلال المادة 41:11 "في حالة الوفاة أو الاستقالة النهائية أو الإقصاء أو حصول المانع القانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يتم استخلافه قانوناً في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة."

عموماً تتمثل الرقابة على الأشخاص في:

أ - الاستقالة : والتي نصت عليها المادة 42¹²: "ترسل استقالة عضو من المجلس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام.

ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويبلغ الوالي بذلك بموجب مداولة).

ب - الإقصاء: نصت عليه المادة 44¹³: " يقصى بقوة القانون، المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانوناً .

ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة.

ويثبت الوزير المكلف بالداخلية هذا الإقصاء بموجب قرار.

يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب محل طعن أمام مجلس الدولة."

وكذلك المادة 46 : " يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه طائلة عدم القابلية للانتخاب."

ج - الإيقاف : نصت عليه المادة 45¹⁴: " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، المنتخب الذي يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة .

يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة.

وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية."

2- الرقابة على الأعمال : وتتمثل في المصادقة والإلغاء والحلول.

أ- المصادقة.

المصادقة الضمنية: نصت المادة 53¹⁵: " مع مراعاة أحكام المواد 55 و 56 و 57 من هذا القانون، تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرون (21) يوماً من إيداعها بالولاية".

المصادقة الصريحة: نصت عليها المادة 55¹⁶: "لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.

- اتفاقيات التوأمة.

- الهبات والوصايا الأجنبية."

ب- البطلان: وهو نوعان.

البطلان المطلق: تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.

- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه .

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.¹⁷

كذلك المادة 56 التي نصت على: "لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي، يكون في وضعية تعارض مصالحه، بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي."

البطلان النسبي: نصت عليه المادة 57: "يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه، خلال الخمسة عشر (15) يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة .

ويمكن المطالبة بها من قبل المنتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر (15) يوماً بعد إصاق المداولة¹⁸.

ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56 أعلاه.

3- الرقابة على الهيئة: تتمثل الرقابة على الهيئة في حل المجلس الشعبي الولائي، حيث يتم الحل والتجديد بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وهذا ما نصت عليه المادة 47¹⁹ من قانون الولاية.

ويتم الحل والتجديد الكلي حسب نص المادة 48²⁰ في الحالات التالية:

- 1- في حالة خرق أحكام دستورية،
- 2- في حالة إلغاء الانتخابات.
- 3- في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.
- 5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
- 6- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
- 7- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس.

ثانياً: الوصاية الإدارية على البلدية.

وتكون إما على الأعمال أو الأشخاص أو الهيئة ذاتها.

1 - الرقابة على الأشخاص

تخضع أعمال المنتخبين وتصرفاتهم لرقابة وصائية تمارس على المنتخبين أنفسهم كما تمارس على الهيئة البلدية رغم كون البلدية مستقلة وتجسد مظاهر النظام الإداري اللامركزي²¹. حيث نصت المادة 40²² من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية على: "تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوباً".

كما نص نفس القانون على كيفية و أجال الاستخلاف في إحدى الحالات المذكورة أعلاه لضمان سيرورة عمل المجلس المنتخب، حيث نصت المادة 41²³ على: "في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب بالمجلس الشعبي البلدي، يتم استخلافه

في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي".

و تتمثل صور الرقابة وأشكالها في:

أ/ - الاستقالة : نص عليها القانون في المادة 40²⁴ كما نظمتها المادة 42 حيث نصت على: "يرسل عضو المجلس الشعبي البلدي استقالته إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام، يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة في أول دورة".

ب/ - الإيقاف : نصت المادة 43²⁵ على: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية 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، في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائياً وفورياً ممارسة مهامه الانتخابية".

ج/ - الإقصاء : نصت على هذا الإجراء المادة 44²⁶ بقولها: "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

د/ - الإقالة الحكيمة : وهي زوال الصفة التلقائية عن العضو نظير غيابه المتكرر دون عذر عن دورات المجلس، وقد نصت المادة 45²⁷ على: "يعتبر مستقبلاً تلقائياً من المجلس الشعب البلدي كل عضو منتخب تغيب لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضورياً، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني ويخطر الوالي بذلك".

2- الرقابة على الهيئة

مظهر هذه الرقابة التي تمارسه السلطة الوصائية على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، تتمثل في إمكانية حله إذا توافرت الشروط المنصوص عليها في المادة 46 من القانون البلدي أو الحلول المنصوص عليه في المواد من 100 إلى 102.

أ - حل المجلس الشعبي البلدي²⁸: يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب قرار إداري وتنتهي حياته ويتم تجريد كافة الأعضاء من الصفة التي يحملونها في الحالات التالية :

- 1- في حالة خرق أحكام دستورية.
- 2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- 3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.
- 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 (الاستخلاف).

6- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إغذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.

7- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .

8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

إذا تحققت إحدى هاتئ الحالات يبادر الوالي بإعداد تقرير يرسله لوزير الداخلية الذي يقترح إجراء الحل، ليصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي يتضمن حل المجلس الشعبي البلدي حسب نص المادة 47 من نفس القانون .

ب - الحلول: وهو حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت المادة 100²⁹ على: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها كل 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".

كذلك نصت المادة 101³⁰ على الحلول في حالة امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات، وذلك بعد الاعذار. كما نصت المادة 102 على حلول الوالي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية.

3 - الرقابة على الأعمال

تضمنت المواد من 56 إلى 60 على صور الرقابة الإدارية التي تمارس من طرف الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي وتتخذ شكلين :

أ) - التصديق (المصادقة).

وتكون إما صريحة والتي نصت عليها المادة 57³¹: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- اتفاقيات التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

أو ضمنية والتي نصت عليها المادة 58: "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه ولم يعلن قراره من خلال مدة ثلاثين (30) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادقاً عليها."

(ب) - البطلان.

يكون الإبطال أو بطلان أعمال المجلس الشعبي البلدي أو قرارات رئيس البلدية إما بطلان نسبي أو مطلق، وهذا حسب نص المادة 59³² التي تنص على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار."

المطلب الثاني: ضمانات تجسيد استقلالية الجماعات المحلية مع وجود وصاية إدارية.

سوف نتناول في هذا المطلب الاستقلالية وضماناتها.

أولاً: الاستقلالية.

تعتبر الاستقلالية حجر الزاوية في التنظيم الإداري الإقليمي، وبالتالي فإن الحد منها يؤدي بالنتيجة إلى عدم فعالية اللامركزية الإدارية، وهكذا فإذا سلمنا أن الرقابة الإدارية تعد من مستلزمات التنظيم اللامركزي، فكيف تحقق استقلالية الجماعات المحلية مع وجود الرقابة الإدارية؟

يستلزم التوفيق بين الاستقلالية المحلية وضرورة إخضاع الوحدات للرقابة، توفر مجموعة من الشروط في هذه الأخيرة والمتمثلة أساساً في:

- الابتعاد عن التفاصيل والتركيز على العموميات لتفادي إهمال الأهداف الحقيقية من عملية الرقابة. فصرامة الرقابة على الجماعات الإقليمية يسلب هذه الأخيرة استقلاليتها ويعدم النظام اللامركزي من أساسه، مما يجعل التشخيص القانوني والانتخاب كوسائل لتجسيد اللامركزية والتبعية الاستقلالية معدومة الأثر.

- ضرورة مرونة النظام الرقابي لتسهيل استخدامه والاستفادة منه عند تغيير الظروف والخطط المرسومة. ويكون ذلك بالعمل بمبدأي المراجعة والمتابعة، وكذا التصويب والتصحيح، وإتاحة الفرصة لمحل الوصاية في مناقشة ونقد هذه الأخيرة. ولن يتأتى ذلك إلا إذا تمت الرقابة في جو ديمقراطي تسوده ثقافة الحوار والثقة المتبادلة.

ثانياً: ضمانات الاستقلالية.

سجل المشرع الجزائري في القوانين السارية المفعول قفزة نوعية في مجال الوصاية الإدارية الممارسة على المجالس الشعبية، حيث جاء موقفه من حيث طبيعة الرقابة التي تمارس على المجلس الولائي مغايرا لقانون البلدية، إذ استغنى عن الوصاية الإدارية واعتمد نظام الرقابة القضائية، وبذلك يكون قد ساير الأنظمة المقارنة، وخصوصا فرنسا التي تلغى فيها مداوات المجالس المنتخبة من طرف القضاء بعد أن يثير ممثل السلطة عدم مشروعيتها، كما جعل مصير أعضاء الجهاز التداولي الولائي بيد هذا الأخير، وما على السلطة الوصية سوى إثبات موقف المجلس بقرار، كما منح صلاحية إقالة أحد أعضاء المجلس البلدي للمجلس.

1 - إخضاع مداوات المجلس الشعبي الولائي للرقابة القضائية.

تيقن المشرع الجزائري أخيرا إن إخضاع مداوات المجالس المنتخبة للرقابة القضائية أكثر تجسيدا لاستقلالية الجماعات الإقليمية وللنظام اللامركزي ككل، الذي يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية والجماعات الإقليمية المنتخبة، وبالتالي ضرورة منح حرية لهذه الأخيرة في الصلاحيات المحلية.

فالمشرع الجزائري قد أكثر من المداوات الملغاة بقوة القانون، مقارنة بقانون البلدية الساري المفعول وفي هذا تقييد لحرية الجهاز التداولي الولائي³³.

اعترف المشرع للوالي بصلاحيه رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار إبطال المداوات التي اتخذت خرقا للمادة 53³⁴ من القانون 07-12 المتعلق بالولاية، وذلك خلال واحد وعشرون (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة.

2 - التخفيف من الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس الشعبية.

قام المشرع الجزائري في قوانين الجماعات الإقليمية السارية المفعول بالتأرجح بين التشديد والتخفيف من الوصاية الممارسة على أعضاء المجالس المنتخبة، إلا أن موقفه كان حاسما في تقييد دور وزير الداخلية في الرقابة على أعضاء الجهاز التداولي الولائي مع اعتماد نوع من التخفيف في إقالة أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

أ- تقييد دور وزير الداخلية في الوصاية على أعضاء المجلس الولائي.

يظهر من خلال قانون الولاية لسنة 2012 أن المشرع الجزائري قام بتخفيف الوصاية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من خلال جعلها بيد الجهاز التداولي وما على السلطة الوصية سوى التصريح بما وصل اليه المجلس³⁵.

يتولى بذلك أمر إقالة المنتخب الولائي المجلس بموجب مداولة، وهو ما يظهر من نص المادة 43³⁶ أين استعمل المشرع الجزائري عبارة غير الاستقالة والإقالة للتعبير عن التجريد من العضوية والمتمثلة في *التخلي عن العهدة*، وذلك على النحو التالي: يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل

منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعب الولائي.

جعل كذلك المشرع الجزائري أمر توقيف عضو في المجلس الولائي بيد الجهاز التداولي، وهو ما نصت عليه المادة 45 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية .

حيث جعل صلاحية تجميد العضوية في يد الجهاز التداولي، مما يكرس الديمقراطية واللامركزية المحلية، كذلك استقلالية الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية بعدم تدخلها في الأعضاء المنتخبين وانحصار دور وزير الداخلية في مجرد الإعلان عن التوقيف بموجب قرار معلل، غير أن الأمر ليس بهذه البساطة بحكم إمكانية عدم إعلان الوزير عن التوقيف فتطرح إشكالية مصير المداولة المتخذة من طرف المجلس لحكم عدم اشتراط المشرع على السلطة الوصية إلزامية الإعلان عن تجميد العضوية بقرار.

كما جعل قانون الولاية 07-12 بالإضافة للإدانة الجزائية، عدم القابلية للانتخاب أو التواجد في حالة من حالات التنافي، أسباباً أخرى للإقصاء، وهو ما نصت عليه المادة 44.³⁷ يظهر جلياً من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري جعل مسألة إقرار الإقصاء للمجلس بموجب مداولة ودور سلطة الوصاية يقتصر على الإثبات بموجب قرار.

ب- تقييد دور الوالي في إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

اعتمد المشرع الجزائري في إقالة المنتخب البلدي نمطاً مخففاً من الوصاية، وهو ما يظهر من نص المادة 45³⁸ من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية.

حيث استعمل المشرع الجزائري مصطلح الاستقالة، والتي يكفي لحدوثها أن يتغيب العضو عن اجتماعات المجلس بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، فيقرر المجلس بعد سماع العضو المعني لتبرير غيابه، وكذلك إخطار الوالي بالاستقالة التلقائية للمنتخب بمداولة.

كما أن قانون البلدية الجديد أعطى إمكانية قانونية لرئيس البلدية للاحتجاج على رفض المصادقة، أو ضد قرار الوالي الذي يثبت بموجبه البطلان، وهذا ما نصت عليه المادة 61 منه. هذا التوجه يبين العلاقة الجديدة التي أصبحت تقوم على المشروعية بإعطاء الحق في الطعن الإداري والقضائي ضد كل صور الممارسة الرقابية على أعمال المجلس وتصرفاته.³⁹

خاتمة:

تتميز الوصاية الإدارية بأنها ترمي إلى حمل الأشخاص المعنوية الخاضعة لها إلى احترام مبدأ المشروعية لا الملائمة ، إذ تفرض السلطة الوصية على الهيئات اللامركزية احترام مبدأ التخصص، كما أن ما يميز هذه الرقابة أنها رقابة استثنائية وضيقة تمارس في حدود القانون ،

وتهدف إلى حماية المصلحة العامة، المتمثلة في مصلحة الدولة، والتي تعد السبب الرئيسي لوجود هذه الرقابة، و مصلحة الهيئات اللامركزية، وذلك في مواجهة ممثليها في حالة اهمالهم و عجزهم عن حماية مصالحها و أموالها و كذا من تدخل السلطات المركزية في مجال اختصاصاتها المحددة قانوناً، كما تهدف إلى حماية مصلحة كافة المواطنين.

الهوامش والمراجع:

- ¹ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها على ديناميكية الأقاليم ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، الجزائر، 2012/2013 ص59.
- ² عمار عوايدي ، التنظيم الإداري، الجزء الأول، د. ط.، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 ، ص 244.
- ³ بن ناصر بوطيب ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، الجزائر 2010-2011 ، ص 38.
- ⁴ عميور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها على ديناميكية الأقاليم ، المرجع السابق ، ص 61.
- ⁵ بكر القباني : " الوصاية الإدارية " ، مجلة القانون والاقتصاد ، السنة 1984 ، ص100.
- ⁶ صالح عبد الناصر ، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية . مذكرة ماجستير في القانون العام ، الجزائر 2009-2010 ، ص 82.
- ⁷ قانون رقم 84-11 مؤرخ في 09 يونيو 1984 متضمن قانون الأسرة معدل ومتمم بالامر 05 - 02 المؤرخ في 2005/02/27.
- ⁸ عميور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها على ديناميكية الأقاليم، المرجع السابق ، ص 67.
- ⁹ علي سالم محمد فاضل نور الدين ، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل القوانين الإصلاحية ، مجلة دفاتر السياسة والقانون جامعة ورقلة ، عدد خاص جوان في 2018 ، ص 29.
- ¹⁰ أنظر المادة 40 من القانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012 ، المتعلق بالولاية.
- ¹¹ أنظر المادة 41 من القانون 07/12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فبراير سنة 2012 .
- ¹² أنظر المادة 42 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ¹³ أنظر المادة 44 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ¹⁴ أنظر المادة 45 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ¹⁵ أنظر المادة 53 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ¹⁶ أنظر المادة 55 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ¹⁷ أنظر المادة 56 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ¹⁸ أنظر المادة 57 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ¹⁹ أنظر المادة 47 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ²⁰ أنظر المادة 48 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.

- ²¹ علي سالم محمد فاضل نور الدين ، الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في ظل القوانين الإصلاحية ، ص 27.
- ²² أنظر المادة 40 من القانون رقم 10/11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل22 يونيو سنة 2011 المتعلق بالبلدية.
- ²³ أنظر المادة 41 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ²⁴ أنظر المادة 42 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ²⁵ أنظر المادة 43 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ²⁶ أنظر المادة 44 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ²⁷ أنظر المادة 45 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ²⁸ أنظر المادة 46 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ²⁹ أنظر المادة 100 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ³⁰ أنظر المادة 102 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ³¹ أنظر المواد 57 و 58 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ³² أنظر المادة 59 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ³³ برازة وهيبية ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، ص 160.
- ³⁴ أنظر المادة 53 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ³⁵ برازة وهيبية ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 160.
- ³⁶ أنظر المادة 43 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ³⁷ أنظر المواد 44 و 45 من القانون 07/12 ، المتعلق بالولاية.
- ³⁸ أنظر المادة 45 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.
- ³⁹ برازة وهيبية ، استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، المرجع السابق ، ص 165).