

مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

تأثير الرقابة الوصائية
على استقلالية الجماعات المحلية - دراسة مقارنة
د. سامية العايب
د. منية شوايدية

جامعة
الكويت

مجلس
النشر العلمي



ISSN: 1029 - 6069

العدد ١ - السنة ٤٥

شعبان ١٤٤٢ هـ - مارس ٢٠٢١ م

تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية - دراسة مقارنة -

الدكتورة / سامية العايب*

الدكتورة / منية شوايدية**

ملخص :

يعترف المؤسس الدستوري الجزائري للمجالس المنتخبة بأنها قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال أحكام المادة ١٧ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦، حيث تهدف اللامركزية الإدارية إلى حماية المصالح المحلية على مستوى الأقاليم.

وعلى الرغم من اتجاه أغلب النظم الإدارية الغربية الحديثة إلى التخفيف من آليات الرقابة الوصائية -فرنسا نموذجاً-، مازالت بعض النظم الإدارية العربية تمنح جهات الوصاية سلطة تقديرية واسعة لممارسة الوصاية الإدارية، مما يجعل مسألة الاستقلالية مسألة نسبية مثل الجزائر، تونس، الكويت، وهو ما ينعكس سلباً على أداء هذه الهيئات وعلى دورها في تحقيق التنمية المحلية، وعليه فإن منحنى العلاقة العضوية بين الاستقلالية والرقابة الوصائية هي علاقة عكسية وليست علاقة طردية، بحيث كلما توسعت قواعد الرقابة الوصائية كلما ضاق مجال استقلالية الجماعات المحلية إدارياً ومالياً، والعكس صحيح.

مقدمة :

أخذت أغلب الدول في نشأتها بالتنظيم الإداري المركزي المطلق، وذلك ضماناً لوحدة إقليمها تطبيقاً لسيادة القانون، لكن ما فتأت بعد الاستقرار أن لجأت إلى نظام آخر مدعم للنظام المركزي ألا وهو النظام اللامركزي الإداري الإقليمي، وذلك راجع

* الباحث الرئيس : أستاذ محاضر، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ - قالة.

** الباحث المشارك : أستاذ محاضر، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ - قالة.

لتعدد الواجبات والالتزامات الملقة على عاتق الدولة وتنوع خدماتها في ظل اتساع رقعتها الجغرافية.

وقد تبني المشرع الجزائري أسلوب التنظيم الإداري وهما المركزية واللامركزية الإدارية^(١)، وهما صورتان من صور التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة تكريساً لمبدأ الديمقراطية، وذلك لصعوبة تطبيق أي من النظامين مستقلاً عن الآخر.

إن المركزية الإدارية هي أول النظم التي عرفتھا الدول في الحكم والإدارة، فهي تقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، أما إدارياً فنعني بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه وحصره في يد الهيئات الإدارية الموجودة في العاصمة، أي في سلطة إدارية واحدة وهي الحكومة المركزية سواء باشرت الاختصاصات بنفسها، أو بواسطة موظفين يمثلونها ويعملون لحسابها ويخضعون لسلطاتها الرئاسية وتصدر القرارات باسم الحكومة المركزية^(٢).

وتقوم السلطة التنفيذية في هذا النظام بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، وما على السلطة الدنيا إلا الالتزام بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا.

بينما تهدف اللامركزية إلى توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين أشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم التي تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة، ففكرة الاستقلال المحلي مبنية على اللامركزية^(٣)، مع خضوعها لرقابة وإشراف الإدارة أو الحكومة المركزية، وذلك في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية، في محاولة لفرض موازنة مقابل الاستقلالية الممنوحة في ظل اللامركزية.

والرقابة التي تباشرها الإدارة نفسها هي رقابة ذاتية تتم صورها بأحد الشكلين، فقد تمارس الإدارة سلطة الرقابة على القرارات، مثل الإدارة مصدرة القرار ذاته، وقد

(١) المادة ١٧ من التعديل الدستوري لسنة ٢٠١٦، دستور ١٩٩٦ المؤرخ في ٨ ديسمبر ١٩٩٦، (ج ر عدد ٧٦ الصادرة في ٨ ديسمبر ١٩٩٦)، والمعدل بالقانون رقم ١٦-١ المؤرخ في ٢٦ جمادى الأولى عام ١٤٣٧، الموافق لـ ٦ مارس ٢٠١٦، والمتضمن التعديل الدستوري (ج ر عدد ١٤ لـ ٧ مارس ٢٠١٦).

(٢) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٤٥.

(٣) زهدي يكن، القانون الإداري - الجزء الأول - المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٥٥، ص ٢٥٥.

تمارس الرقابة جهة إدارية خارجية عادة ما تكون سلطة الوصاية الإدارية والتي قد تبادر إلى سحب القرار أو تعديله أو تعليق سريانه.

وتتميز الرقابة الإدارية بأنها لا تنصب فقط على مشروعية العمل، بل على ملاءمته أيضاً لظروف المكان والزمان فهي رقابة شاملة، والأصل عدم خضوعها لشكليات وإجراءات ما لم يقض القانون بخلاف ذلك، كما تتميز الرقابة الإدارية بالسرعة وبساطة الإجراءات بما يمكن من تحقيق غايتها في آجال معقولة.

تتجسد اللامركزية الإدارية عند قيام مواطني المنطقة بعملية انتخاب الهيئات المحلية (المجلس الشعبي البلدي والمجلس الشعبي الولائي)، حيث إن النظام الانتخابي يسمح لكل منطقة بإدارة شؤونها المحلية بنفسها عن طريق هيئاتها المنتخبة، ومنه يمكن أن نستخلص أن نظام اللامركزية الذي يضمن توزيع الاختصاص بين السلطة المركزية والهيئات المنتخبة المحلية والمؤسسات العامة المحلية وهو ما يعرف باللامركزية المرفقية^(٤).

إن استقلالية هذه الهيئات عن الإدارة المركزية ليس مطلقاً بل لابد من قيام علاقة بين هذه الأخيرة وهيئات الإدارة اللامركزية، وذلك في صورة رقابة^(٥) أو وصاية إدارية^(٦)، تختلف عن السلطة الرئاسية التي يتميز بها النظام المركزي، تماشياً مع قواعد الدستور والقوانين الداخلية.

(٤) حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١١٥.

(٥) أهم ما يعترض فقهاء القانون الإداري هو تحديد المفاهيم بشكل دقيق ومنها مصطلح الوصاية الإدارية، إذ نجد من يفضل مصطلح الوصاية الإدارية، وهناك من يعارضه ويفضل مصطلح الرقابة الإدارية ولكل فريق حججه، لكن يؤيد الكثير الإبقاء على مصطلح الوصاية الإدارية. للمزيد حول هذا الموضوع انظر:

- Chapus.René ;Droit Administratif General ;Tome 1 ;Delta ;9 édition ;Paris ;1995 ;p361.

ونستشف موقف المشرع الجزائري في مسألة الأخذ بفكرة الرقابة أو الوصاية الإدارية من خلال استعراض القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، حيث نجده أحياناً يستخدم مصطلح الرقابة في ميثاق البلدية رقم ٦٧/٠٦، وفي ميثاق الولاية رقم ٤٤/٦٩، وأحياناً يستخدم مصطلح الوصاية مما يجعلنا نعتقد أنه تبنى كلا المصطلحين واعتبرهما يؤيدان المعنى نفسه، مع العلم أن قانون الجماعات المحلية لسنة ١٩٩٠ لم يذكر مباشرة لا مصطلح الرقابة ولا مصطلح الوصاية، بل ذكر آليات تلك الرقابة دون إعطاء تعريف لها، وهو التوجه الذي سار عليه في قانون البلدية والولاية الحاليين.

- انظر: صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراجعية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٢٣٩-٢٤٠.

(٦) بعلي محمد الصغير، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٢، ص ٧٢.

تتجه ممارسات أغلب النظم الإدارية الحديثة إلى تشديد الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية مما يؤدي إلى التأثير على استقلاليتها، حيث إن منحى العلاقة العضوية بين الاستقلالية والرقابة الوصائية هي علاقة عكسية وليست علاقة طردية.

ومن هنا تبرز مشكلة الدراسة في ما يلي:

ما مدى تأثير مظاهر الرقابة الوصائية على استقلال الجماعات المحلية في الجزائر وفي النظم المقارنة؟

منهج الدراسة :

لمعالجة مشكلة البحث اتبعنا المنهج الوصفي والمنهج التحليلي الاستقرائي في أغلب جوانب الدراسة، وذلك بعرض وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الجماعات المحلية، والرقابة الوصائية تحديداً، لاستخلاص حدود استقلالية الجماعات المحلية في ظل القيود التي تفرضها مظاهر الرقابة الوصائية، والمناخ الراهن الذي تمارس فيه هذه الجماعات الإقليمية صلاحياتها، خاصة بعد التعديلات الجوهرية التي أضفتها عليها التعديلات القانونية في الجزائر وفي معظم الدول المقارنة في ما يخص مركزها الدستوري، الأمر الذي جعلنا نستعين ببعض أدوات المنهج المقارن في معالجة المشكلة من النظم محل الدراسة.

أهمية الدراسة :

تبرز أهمية موضوع البحث في تحديد أهمية الرقابة الوصائية باعتبارها آلية من آليات رقابة المشروعية على الجماعات المحلية بهدف تكريس دولة القانون، وفي السياق نفسه تبيان مدى فعاليتها على أبعاد التنمية المحلية، لما لها من تأثير بارز على استقلالية الجماعات المحلية إدارياً ومالياً في تحقيق الإنماء المتوازن، مستشهدين في ذلك بأمثلة من بعض الدول العربية والأوروبية.

خطة الدراسة :

لمعالجة وتحليل مشكلة البحث، قسمنا الدراسة إلى مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة الوصائية في ميزان رقابة المشروعات على أعمال الجماعات المحلية، حيث تناولنا آليات رقابة المشروعات على أعمال الجماعات المحلية في مطلب أول، كما قدمنا تطبيقات لمظاهر الوصاية الإدارية على أعمال الجماعات المحلية في المطلب الثاني منه.

المبحث الثاني : مدى فعالية الوصاية الإدارية على أبعاد التنمية المحلية، حيث سلطنا الضوء على أحكام الوصاية الإدارية بين ضوابط المشروعات وقيود الاستقلالية الإدارية والمالية في مطلب أول، كما تناولنا آثار الوصاية الإدارية على التنمية المحلية في مطلب ثان.

المبحث الأول

الرقابة الوصائية في ميزان رقابة

المشروعية على أعمال الجماعات المحلية

بما أنه لا يمكن تصور قيام المركزية المطلقة، فإنه كحتمية لا يمكن أن نتصور وجود اللامركزية المطلقة، ولتحقيق متطلبات الإدارة الجيدة وضعت الجماعات المحلية تحت إشراف ورقابة خاصة تمارسها السلطة المركزية ضمن الحدود التي يرسمها القانون^(٧).

من هذا المنطلق كان حتمياً على الدولة عبر مؤسساتها الدستورية والإدارية العمل على تطوير أدوات الرقابة بما يكفل الإصلاح الإداري في الدولة، حيث يجب منع كل أنواع التجاوزات، فإذا أدت الرقابة الإدارية دورها كما ينبغي فإن هذا سيؤدي إلى تطور الكفاءة الإدارية، مما يعود بالإيجاب على المواطنين والصالح العام بصفة عامة.

المطلب الأول

رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين، وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي^(٨)، إلا أن آلية الانتخاب بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية لا تنفي فكرة الوصاية الإدارية ضمن أطر رقابة المشروعية، والتي أكدت عليها جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

إن الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.

(٧) حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية، لبنان، ١٩٩٧ ص، ٣٧.

(٨) المادة ٤٩ من القانون رقم ١١-١٠ المؤرخ في ٣ جويلية ٢٠١١، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد ٣٧ سنة ٢٠١١، ص ١١.

والمادة ٥٠ من القانون رقم ١٢-٠٧، المؤرخ في ٢١ فيفري ٢٠١٢، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد ١٢ سنة ٢٠١٢، ص ١٣.

الفرع الأول

أهمية مبدأ المشروعية في عمل الجماعات المحلية

يقصد بمبدأ المشروعية الالتزام بأحكام القانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، وبالتالي خضوع الحكام والمحكومين لسيادة القانون وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة السلطة أو المواطن^(٩)، ويمثل خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية من بين أهم الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد، حيث يعد هذا الأخير من المبادئ الأساسية التي تحكم الدول المعاصرة.

تهدف المشروعية في مجال القانون الإداري إلى التزام الإدارة المركزية أو الإدارة المحلية أثناء مباشرة نشاطاتها حدود القواعد القانونية التي تحكم هذا النشاط، وعليه وجب خضوع كل الأعمال الصادرة عنهما للقانون، مما يستلزم على الجماعات المحلية تحري الدقة في أعمالها المادية والقانونية، حتى لا يطعن فيها بعدم المشروعية ومخالفة القانون سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، مما يترتب عليه إلغاء التصرف المخالف للقانون، ومن هنا تتضح أهمية مبدأ المشروعية ودوره في إقرار مسؤولية الإدارة المحلية.

تتعدد آليات ممارسة رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية، حيث تصدرها الرقابة الوصائية التي تعد من أهم أنواع الرقابة التي تمارسها السلطات الوصائية على المجالس المنتخبة لفحص مشروعية القرارات الصادرة منها ومدى مطابقتها للنصوص والقوانين المعمول بها، إذ تكون أعمال الهيئات المحلية مشروعة ما لم تخالف فكرة مبدأ التدرج الهرمي لقواعد المشروعية، إذ لضمان حسن إدارة وتسيير الجماعات المحلية لنشاطاتها، يستوجب الأمر أن تفرض عليها رقابة السلطة المركزية لمنع الإهمال أو التقصير وعدم الإسراف في الإنفاق المحلي.

تعتبر الرقابة على عمل الجماعات المحلية أمراً لازماً في كل دولة يسودها مبدأ المشروعية حتى لا تكون قراراتها معيبة، حيث إن عيوب القرار متدرجة في الشدة، إذ منها ما يعدم القرار الإداري ويعتبره كأنه لم يكن، ومنها ما يعتبر غير جسيم ولا يمس

(٩) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٢.

القرار في أركانه، وإنما في شرط من شروط صحته ويؤدي إلى قابليته للإلغاء، وتملك الجماعات المحلية والإدارات العمومية ككل سلطة إلغاء أو تعديل قراراتها الإدارية غير القانونية أو تعديل غير الملاءمة منها^(١٠).

يعد خضوع الجماعات الإقليمية للقانون الوسيلة الفعالة لاحترام مبدأ المشروعية، وفي حال خرقه يستدعي الوضع تدخل السلطة المركزية لإزالة كل الانحرافات غير القانونية، حيث تتمتع السلطة المركزية في هذه المرحلة بجملة من الصلاحيات ما يجعلها مراقباً قوياً لعمل الجماعات المحلية في مجال الرقابة القبلية أو المواكبة أو البعدية، ويظهر ذلك من خلال جملة من الآليات التي تستند إليها في الرقابة الوصائية كالتصديق والإلغاء، والحلول.

تعتبر الرقابة القضائية الآلية الثانية من آليات رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية إلى جانب الرقابة الوصائية، وهي رقابة منظمة ومقننة بنصوص قانونية دقيقة تحدد ماهيتها والإجراءات المتبعة في تحريكها ووسائلها، وتأخذ إحدى الوسائل التالية: دعوى الإلغاء أو تجاوز السلطة، دعوى التعويض، دعوى فحص المشروعية ودعوى التفسير.

تقتصر سلطة القاضي عند تقرير الرقابة على مشروعية أعمال الجماعات المحلية في إلغاء القرارات المعيبة، أو الحكم بالتعويض عن الأضرار الواقعة جراء تصرفاتها، أو الحكم بشرعيتها أو عدم شرعيتها وإعلان ذلك في حكم قضائي نهائي^(١١)، ولا يحق له الحلول محل الإدارة بإصدار قرارات جديدة.

تهدف الرقابة القضائية على الجماعات المحلية إلى حماية النظام القانوني للدولة، لأنها تمارس على الإدارة العامة من قبل الهيئات القضائية الإدارية عن طريق الدعاوى التي يحركها المواطنون أو السلطات الوصية المختصة، كما تحقق حماية قانونية للعاملين في المجالس المنتخبة.

(١٠) فريجة الحسين، شرح المنازعة الإدارية - دراسة مقارنة - دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠١١، ص ٨١.

(١١) حسب المادة ٨٠١ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، القانون رقم ٠٨-٠٩ المؤرخ في ٢٥/٠٢/٢٠٠٨ يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية رقم ١١/١٣.

أضاف المشرع الجزائري رقابة أخرى على أعمال الجماعات المحلية وهي رقابة مجلس المحاسبة، على اعتبار أن أموال الجماعات الإقليمية هي أموال عمومية تستدعي رقابة المجلس عليها؛ حماية لها من التبذير والإهمال، والحرص على استعمالها بما يحقق المصلحة العامة.

يقوم مجلس المحاسبة بإعداد تقارير تحتوي على المعينات والملاحظات والتقييمات، وترسل هذه الأخيرة إلى مسؤولي الجماعات المحلية أو السلطة الوصية أو السلمية لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الآجال التي يحددها لهم المجلس، ويضبط هذا الأخير بعد ذلك تقييمه النهائي، ويصدر كل التوصيات والاقتراحات قصد تحسين فعالية ومردودية تسيير المصالح والجماعات المحلية، ويتعين على مسؤولي الجماعات المحلية الذين أرسلت إليهم النتائج النهائية لعمليات الرقابة تبليغها للمجالس المنتخبة في أجل شهرين^(١٢).

الفرع الثاني

المدلول القانوني للرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

استعار القانون الإداري العديد من المصطلحات القانونية من القانون المدني وأصبح مدلولها مغايراً تماماً للمعنى الأصلي الذي تعنيه في القانون الخاص، كمصطلح العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية، والوصاية الإدارية موضوع دراستنا، والذي تم تداوله ودرج عليه الفقه واستعملته العديد من الأنظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية.

تعد الرقابة الوصائية آلية قانونية من آليات رقابة المشروعية على أعمال الجماعات المحلية، غايتها ضمان مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة والسهر على تطبيق القوانين السارية المفعول، فهي تهدف إلى حماية الجماعات المحلية، وهو الهدف الذي لا يمكن أن تتعارض معه مصلحة الهيئتين المركزية واللامركزية؛ لأن الهدف الأسمى هو

(١٢) المادة ٧٣ من القانون ٩٥/٢٠، المتعلق بمجلس المحاسبة، المؤرخ في ١٧ جويلية، الجريدة الرسمية عدد ٣٨، لسنة ١٩٩٥.

تحقيق الصالح العام^(١٣)، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي أن الدولة تعتبر مسؤولة عن الضرر الذي تسببه للجماعات المحلية نتيجة التقصير في أعمال الوصاية^(١٤).

الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة، ولقد تداولت تعريفات عديدة لمصطلح الوصاية الإدارية من بعض الفقهاء^(١٥)، «لكنهم لم يتمكنوا من الإلمام بجميع عناصرها في التعريف^(١٦) حيث تم تحديد طرفي الرقابة وإطارها القانوني، وفي مقابل ذلك لم يتم تحديد مهمتها ولا الآليات المستخدمة لذلك»^(١٧)، فقد أجمعت كل التعريفات على أن: الوصاية الإدارية سلطة رقابة لشخص معنوي عام على آخر، حيث تخضع السلطات المحلية إلى رقابة السلطة التنفيذية المركزية، وتختلف طريقة الوصاية من بلد إلى آخر.

وما يمكن استخلاصه كمفهوم بسيط يحدد أسس الوصاية الإدارية، هو أن الوصاية الإدارية هي مجموع السلطات المحدودة والتي يخولها القانون لجهة معينة على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية بقصد تحقيق وحماية المصلحة العامة، بحيث يكون هناك تنسيق بين عمل السلطات المركزية واللامركزية ضمن الأطر القانونية.

كما تختلف الوصاية الإدارية بحسب ما إذا كان نظام اللامركزية مطبقاً في الدولة أم لا؛ لأن الوصاية هي أداة الربط بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

(١٣) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ١٨٧.

(١٤) زهدي يكن، المرجع السابق، ص ٢٥٧.

(١٥) عرفت الوصاية الإدارية بأنه: «مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع انحراف وتخاذل وتعتت إساءة استعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها، وعدم تعارضها مع المصلحة العامة».

عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٧٣، ص ١٥١.

(١٦) لم يقدم المشرع الجزائري تعريفاً واضحاً للوصاية الإدارية، وإنما اكتفى بذكر الآليات التي تركز عليها، وهو بهذا قد أطبع فكرة الوصاية الإدارية بطابعين هما:

الطابع الأول في الإطار العام وذلك من خلال الدساتير التي لم تتناول النصوص الدستورية تفاصيل فكرة الوصاية الإدارية كفكرة لها أصولها وأسسها، وإنما اهتمت بالقواعد العامة للرقابة.

الطابع الثاني في القانون الذي ينظم علاقة الجماعات المحلية بالجهة الوصية من خلال قانون البلدية والولاية.

صليحة ملياني، المرجع السابق، ص ٢٤٠.

(١٧) Jean Rivero ;Droit Administratif ;6édition ;Dalloz ; Paris ;1980 ; p319.

- Marcel Walin ;Précis de droit Administratif ;édition montechristieu ;Paris ;1969 ;p319

ففي تونس مثلاً، لم تكن اللامركزية مجسدة فعلاً طبقاً لدستور ١٩٥٩، فالبليات لم تكن تتمتع بالاستقلالية في اتخاذ القرارات والتسيير المحلي رغم أن المجالس كانت منتخبة، فالهيئات المحلية كان لابد لها من الرجوع دائماً إلى السلطات المركزية الوصية (الوزارات) حتى وإن كان القانون يعطيها بعض الصلاحيات، وهذا راجع إلى المناخ السياسي السائد آنذاك.

أما بعد ثورة ١٤ جانفي ٢٠١١ وصدور الدستور التونسي الجديد سنة ٢٠١٤، فقد بدأ المشرع التونسي في تكريس اللامركزية، حيث أحدث إلى جانب المجالس المحلية (المجالس البلدية والمجالس الجهوية (ولائية)، ما يسمى بالأقاليم (Régions)، وعليه أصبح المجلس الإقليمي يضم عدة ولايات (Gouvernorat (wilaya، وتبقى السلطة الوصية عليهم وزارة الداخلية^(١٨).

ولكن التجربة التونسية مازالت حديثة للتمكن من تقييمها، وما يمكن قوله أن فكرة الأقاليم نجدها في الدول الأوروبية أكثر كبلجيكا وفرنسا مثلاً، نظراً لاتساع الرقعة الجغرافية، واختلاف هذه الأقاليم الفعلي حتى في اللغة أحياناً مما يستوجب مثل هذا التقسيم، الذي قد لا يتماشى مع الواقع في تونس لأنه قد يؤدي إلى تشتت الاختصاصات.

أما في فرنسا فقد حدد دستور ١٩٥٨ التآطير القانوني للتنظيم الإداري اللامركزي^(١٩) الذي نص على أنّ الجهوية في الجمهورية الفرنسية تتكون من: الجماعات المحلية والأقاليم بالإضافة إلى أقاليم ما وراء البحار، وأشار علاوة على القواعد المتعلقة بالعلاقات بين السلطات العامة المختلفة، فنجد في المادة الأولى: «فرنسا جمهورية غير قابلة للتجزئة، مع الاعتراف بوجود الجماعات المحلية»، وهذا موجود في المواد: (٧٢)، (٧٣)، (٧٤)، (٧٥) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(١٨) S.A, Tunisie : Répartition verticale des compétences, www.portal.cor.europa.eu.

(١٩) نشأة نظام الإدارة المحلية في فرنسا تمتد إلى ما قبل الثورة الفرنسية ١٧٨٩، حيث كانت هناك برلمانات إقليمية تقوم بسن التشريعات المحلية وجباية بعض الضرائب وفرض النزاعات، وأعضاؤها ينتخبون مباشرة من الشعب، وعليه فسلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية كانت مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملك، ولقد حلت هذه البرلمانات بمجرّد ممارستها للسيطرة الرجعية.

كاهنة شاطري: «تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجاً)»، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مجلة علمية دولية محكمة، مركز جيل البحث العلمي، العام الثالث، العدد ١٣، الجزائر، ديسمبر ٢٠١٧، ص ٣٣.

وتنص المادة (٧٤) صراحة في دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ على أن: «الجماعات المحلية للجمهورية الفرنسية هي: البلديات، (les communes)، المحافظات (les départements)، المناطق (les régions) بالإضافة إلى مناطق أعالي البحار». (les collectivités d'outre-mer). وعلى الرغم من الامتيازات التي حُصنت بها اللامركزية في دستور ١٩٥٨، إلا أن اللامركزية في هذه المرحلة عرفت عدّة عواقب منها: الثقافة العنقوبية التي تستند إلى قاعدة أن: «الجمهورية الفرنسية غير قابلة للتجزئة»، بالإضافة إلى السلطة المركزية الشديدة التي كانت تُمارس في عهد نابليون^(٢٠).

أخضع القانون الفرنسي الجماعات المحلية لمبدأ الرقابة الإدارية، حيث اقتبس مصطلح الوصاية من القانون المدني لتصبح الهيئات المحلية خاضعة للوصاية الإدارية^(٢١).

لقد كان القانون رقم ٨٢-٢١٣ نقلة نوعية في القانون الفرنسي^(٢٢)، حين منح سلطة رقابة قرارات المجالس إلى السلطة القضائية بطلب من السلطة الوصية، بعدما كان اختصاص إلغاء هذه القرارات يعود للسلطة الإدارية المركزية، كما أن الرقابة القضائية المرجوة هي رقابة مشروعية لا ملاءمة على أساس أن تحديد مدى ملاءمة القرارات والتصرفات يعود للإدارة المحلية باعتبارها الأقدر على تحديد الأفضل له، وجعل القضاء الإداري الوحيد القادر على إلغاء الأعمال المخالفة للقانون^(٢٣).

وبالإضافة إلى ما سبق، نجد أن قانون ١٩٨٢ قد ألغى أيضاً الوصاية المالية التي كانت تقوم بها السلطة المركزية على الميزانية المحلية، حيث تم إسناد مهمة تقدير

(٢٠) كاهنة شاطري، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٢١) Les collectivités locales sont soumises au contrôle de l'état; le terme de* tutelle*; employé traditionnellement; n' était pas très heureux, dans la mesure ou il évoque la tutelle de droit civil ;qui est une notion toute différente .en droit administratif ;il désigne le contrôle exercé par l'Etat sur d'autres institutions.

Guy Brabant; Bernard Stirn; «Le droit administratif français»; 5 édition revue et mise à jour; Presses de sciences po et DALLOZ; Paris; 1999; p86.

(٢٢) La loi de Décentralisation de 02Mars 1982; <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr>.

(٢٣) عبد الحليم بن مشري، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد ٦، الجزائر ٢٠٠٩، ص ١١٠.

حسابات الميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية للمحاسبة وهي هيئات قضائية^(٢٤).

وعليه يشكل قانون ٢ مارس ١٩٨٢ ميلاد اللامركزية الفعلية في فرنسا، والمؤسس لحقوق وحرريات البلديات والمحافظات والمناطق، بعدها توالى تعديلات من خلال عدة قوانين^(٢٥):

٦ جانفي ١٩٨٤: قانون يحمل خلق الوظيفة المحلية.

قانون جانفي ١٩٩٢، والذي سجلت بمقتضاه اللامركزية تطوراً هاماً.

كما أعطى قانون ٦ فيفري ١٩٩٢ صلاحية توقيع الجماعات المحلية الفرنسية اتفاقيات مع جماعات محلية أجنبية، مع احترام القدرات الدولية الفرنسية الخاصة بالتعاون اللامركزي، بالإضافة إلى احترام حدود اختصاصاتها.

أما في الكويت، وإذا كان الأصل هو قيام الحكومة بواسطة جهازها الإداري بكل المهام المنوطة لها، فإن الدستور قد أجاز وجود أجهزة إدارية مستقلة عن الإدارة المركزية التابعة لمجلس الوزراء والوزراء^(٢٦)، هذه الأجهزة اللامركزية حددتها المادة ١٣٣ من الدستور الكويتي والتي جاء في فحواها: «ينظم القانون المؤسسات العامة وهيئات الإدارة البلدية بما يكفل لها الاستقلال في ظل توجيه الدولة ورقابتها»^(٢٧).

إن الحقيقة العلمية والعملية في الكويت تؤكد أن الإدارة المحلية وليدة بيتئتها وأنها سابقة لنشوء الدولة المعاصرة، ومع تعقيدات وظائف ومهام الدولة ظهرت الحاجة

(٢٤) La Loi du 2 mars 1982 a profondément modifié le système du contrôle des collectivités territoriales ; dans le double sens d'un allègement et d'une juridictionnalisation.

Cette tendance s'exprime dans le vocabulaire même des chapitres qui s'intitulent: «Suppression de la tutelle administrative ; Suppression de la tutelle financière ; et Allègement de la tutelle technique».

Guy Braibant, Bernard Stirn ; Op.Cit ;p87-88.

(٢٥) Pavia Marie-Luce, «la décentralisation : principe d'organisation territoriale de la république Française», Revue du conseil d'état, N°3 ; paris , janvier-juin 2003, p89-90

(٢٦) محمد الفيلي، «التنظيم الإداري في دولة الكويت»، مقال منشور على الرابط الإلكتروني: http://www.alfililaw.com/index.php kuwait_admin_org تاريخ الاطلاع 2018/12/27 الساعة 03:02 .

(٢٧) وزارة العدل، مجموعة التشريعات الكويتية، الجزء الأول * الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية، إصدار وزارة العدل، الطبعة الأولى، فبراير ٢٠١١.

الملحة للأخذ باستراتيجيات توزيع الصلاحيات بين الحكومة المركزية والمؤسسات المحلية، من خلال اللامركزية كأداة من أدوات الإصلاح الإداري لتوصيل الخدمات، وتأكيد الكفاءة والفعالية والمساءلة كقيم من قيم اللامركزية»^(٢٨).

وتطبيقاً للمركزية الإدارية في الكويت، نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٥ / ١٩٧٢ على ما يلي: «تنشأ بلدية للكويت تكون ذات شخصية معنوية عامة تلحق بمجلس الوزراء ويكون مقرها مدينة الكويت»، وهكذا فإن هذا النص قد قرر أن بلدية الكويت شخص معنوي عام إقليمي لا مركزي، وعلى الرغم من نص القانون على إلحاقها بمجلس الوزراء، فإنه لا يمثل بالنسبة لها ولا للمجلس البلدي سلطة رئاسية، وإنما يمثل سلطة وصائية أو سلطة رقابية.

عدل قانون البلدية رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ بالقانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥^(٢٩)، حيث ألغت المادة ٤١ منه العمل بأحكام القانون السابق^(٣٠).

أكدت المادة الأولى من القانون رقم ٥ / ٢٠٠٥ على اعتبار البلدية هيئة لامركزية خاضعة لوصاية الوزارة، بنصها: «تكون بلدية الكويت هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية ويكون مقرها مدينة الكويت، ويحدد بمرسوم الوزير الذي يشرف على شؤون البلدية».

عُدل قانون البلدية^(٣١) مرة ثالثة بموجب القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦^(٣٢)، حيث تناول فيه المشرع الكويتي تفصيل كل المسائل الإدارية التي لم تذكر تفصيلاً في القانونين السابقين، فقد تضمنت المادة الثانية منه تعريف البلدية باعتبارها هيئة لامركزية وحددت هيئاته، بالإضافة لتحديد ميزانيتها ومواردها .

(٢٨) تصريح الدكتور عبد الله الكندري، في مقال محمد أنور، «اللامركزية الإدارية ... نظام الدول المعاصرة»، الرأي، منشورة على الرابط الإلكتروني:

<http://www.alraimedia.com> تاريخ الإطلاع، 27/12/2018 03:27 .

(٢٩) قانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت (٥ / ٢٠٠٥).

(٣٠) المادة ٤١ من القانون رقم ٥ / ٢٠٠٥: «مع عدم الإخلال بحكم المادة السابقة يلغى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه، كما يلغى كل نص يخالف هذا القانون».

(٣١) قانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦ في شأن بلدية الكويت (٣٣ / ٢٠١٦)، صدر بقصر السيف في: ٢٩ رمضان ١٤٣٧ هـ الموافق ٤ يوليو ٢٠١٦.

(٣٢) المادة ٥٢ من القانون رقم ٣٣ / ٢٠١٦: «يلغى القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ المشار إليه، كما يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون».

«بلدية الكويت هيئة عامة مستقلة يكون مقرها مدينة الكويت، تتكون من المجلس البلدي والجهاز التنفيذي للبلدية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية، وتخضع لإشراف الوزير.

ويكون للبلدية ميزانية ملحقة، تلحق بميزانية الوزارات والإدارات الحكومية شاملة لإيراداتها ومصروفاتها، وتتكون الموارد المالية للبلدية من الاعتمادات المخصصة لها في الميزانية العامة للدولة سنوياً، ومن أي إيرادات أخرى لا تتعارض وأحكام هذا القانون».

إن الوصاية الإدارية في التنظيم الإداري الكويتي مجسدة في أن للبلدية إدارة قانونية تتبع الوزير، تتولى مباشرة جميع القضايا والحضور عنها أمام جميع المحاكم وهيئات التحكيم وإبداء الرأي القانوني وإجراء التحقيقات، كما تتولى إعداد المشروعات والمراسيم واللوائح والأنظمة والقرارات المتصلة بنشاط البلدية، وذلك مع مراعاة حكم المادة الثانية من المرسوم الأميري رقم (١٢) لسنة ١٩٦٠ بقانون تنظيم إدارة الفتوى والتشريع^(٣٣).

يمارس الوزير وصاية إدارية على عمل البلدية^(٣٤)، حيث يخطر بقرارات وتوصيات واقتراحات المجلس البلدي للتصديق عليها، وله الاعتراض عليها خلال خمسة عشر يوم عمل من تاريخ إخطاره بها كتابة، وتعتبر قرارات المجلس البلدي نافذة بعد فوات هذه المدة، وفي حالة اعتراض الوزير على قرار المجلس البلدي يبلغ المجلس بذلك كتابة خلال المدة المشار إليها.

وتمثل بلدية الكويت صورة خاصة من صور اللامركزية الإقليمية حيث يشمل اختصاصها كل إقليم دولة الكويت، ولا يوجد أشخاص لا مركزية إقليمية إلى جانبها.

ويترتب على تمتع بلدية الكويت بالشخصية المعنوية وجود ممثلها القانوني الذي يعبر عن إرادتها ويمثلها تجاه الغير، حيث يتولى إدارة الجهاز التنفيذي مدير عام ويكون له نائب أو أكثر، ويصدر مرسوم بناء على موافقة مجلس الوزراء بتعيينهم وبتحديد درجاتهم الوظيفية، وفقاً لأنظمة ديوان الخدمة المدنية^(٣٥).

(٣٣) حسب ماحدده أحكام المادة ٣٦ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦، المرجع السابق.

(٣٤) المواد ٢٢ و٢٥ و٣٦ و٤٨ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦، المرجع السابق.

(٣٥) المادة ٣١ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦ في شأن بلدية الكويت، المرجع السابق.

ويمثل المدير العام الجهاز التنفيذي في علاقاته بالغير، ومع مراعاة أحكام المادة (١٠)^(٣٦) من هذا القانون يمثل المدير العام البلدية أمام القضاء .
ويلزم المدير العام بتنفيذ قرارات المجلس البلدي والقرارات الوزارية ذات الصلة، وكذلك يسأل عن تقيد الجهاز التنفيذي بقرارات المجلس البلدي.

تكيف الوصاية الإدارية على أنها رقابة مشروطة من أجل تحقيق المصلحة العامة، وعليه لا بد من نص قانوني لمباشرة الرقابة الوصائية على الأشخاص، الهيئات والأعمال، وهو ما حددته صراحة قوانين الجماعات المحلية في النظم المقارنة جملة وتفصيلاً.

المطلب الثاني

تطبيقات مظاهر الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

تتخذ الرقابة عدة مظاهر وتسميات تختلف باختلاف الدول والزوايا التي ينظر منها للموضوع، فيمكن التطرق لأشكال الرقابة: سابقة أو لاحقة، أو الحديث عن طرق وآليات هذه الرقابة سواء أكانت مباشرة أم غير مباشرة.

ففي بلجيكا مثلاً تمارس الوصاية على البلديات من قبل الأقاليم على البلديات، وقد قسمها المشرع البلجيكي إلى وصاية عادية (ordinaire) ووصاية ممتازة (spécifique).

الوصاية العادية تمارسها الإدارة المركزية على التسيير المحلي للبلديات مثلاً التي تتمتع بالاستقلالية في إطار اللامركزية، أما الرقابة الممتازة فهي أكثر شدة وتمارس على مصالح البلدية مثل الرقابة التي يمارسها مجلس إقليم بروكسل العاصمة على بلدياته، وفقاً للأمر المؤرخ في ١٤ ماي ١٩٩٨، كالشرطة البلدية (Police municipale) طبقاً للأمر المؤرخ في ١٩ جويلية ٢٠٠١ أو في مجال التعليم أو التهيئة العمرانية، والرقابة الخاصة كما تسمى كذلك والتي تمارس على الأعمال المحددة قانوناً وهي إجبارية ووقائية وتتمثل أساساً في إبداء الرأي، المصادقة، الإذن المسبق وإمكانية التعديل^(٣٧).

(٣٦) حددت المادة ١٠ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦ ما يلي: «رئيس المجلس هو الذي يمثل المجلس في اتصالاته بالهيئات الأخرى، ويتحدث باسمه، ويشرف على جميع أعماله وفقاً لأحكام هذا القانون.

يحل نائب الرئيس محل الرئيس عند غيابه، وعند غيابهما يتولى الرئاسة أكبر الأعضاء سناً».

(٣٧) Cédric Molitor, La tutelle administrative sur les pouvoirs locaux : le régime applicable en régions de Bruxelles-capitale-, www.avcb-vsgeb.be

تتجلى مظاهر الوصاية الإدارية في التشريع الجزائري أساساً في ثلاثة أوجه :
رقابة على الأشخاص، رقابة على الهيئات المحلية، ورقابة على الأعمال الصادرة
عن الإدارة اللامركزية.

الفرع الأول

الرقابة الوصائية على الأشخاص

تتجلى الرقابة الوصائية على الأشخاص في منح القانون السلطة المركزية
صلاحية تعيين، نقل وتأديب الرؤوسين على المستوى المحلي كالولاية مثلاً، كما أن
استقلالية المجموعات المحلية لا يعفيها من رقابة السلطة المركزية (الوصاية)، حيث
يجوز لهذه الأخيرة وقف^(٣٨) أو إقصاء المنتخبين في المجالس وفقاً لما يحدده القانون،
حيث يقصى مثلاً بقوة القانون من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تثبت إدانته
جزائياً ويتم ذلك بقرار من الوالي^(٣٩).

وتعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة منفردين،
والتي يرجع سببها بحسب نص المادة ٤٥ من قانون البلدية، والمادة ٤٣ من قانون الولاية
إلى التغيب من دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة نفسها .

أما الإقصاء فهو إجراء تأديبي وعقابي، يقتزن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط
كلي للعضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس البلدي يتعارض مع
مصادقيته كهيئة منتخبة.

كما يعد حل المجلس الوجه الآخر للرقابة الوصائية على الأعضاء، ولكن بصورة
مغايرة إذ يأخذ شكل عقوبة جماعية، وهو آلية وصائية يتم عن طريقها عزل جميع
أعضاء المجلس وتجريدتهم من الصفة التي يحملونها^(٤٠)، ونظراً لكون حل المجلس من
أخطر الوسائل الرقابية على الكيان القانوني للمجلس، قام المشرع بحصر الأسباب

(٣٨) المادة ٤٣ من القانون رقم ١١-١٠ المؤرخ في ٣ جويلية ٢٠١١ يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد ٣٧ سنة ٢٠١١، ص ١١، والمادة ٤٥ من القانون رقم ١٢-٠٧ المؤرخ في ٢١ فيفري ٢٠١٢، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد ١٢ سنة ٢٠١٢، ص ١٣.

(٣٩) المادة ٤٤ من قانون البلدية رقم ١٠-١١ المذكور سابقاً، المادة ٤٦ من قانون الولاية .

(٤٠) بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٠، ص ١١٦.

المؤدية له في كل من قانون البلدية والولاية، حتى لا يترك مجالاً للسلطة التقديرية لجهات الوصاية، وحرصاً على استقرار الأوضاع ومصالح المواطنين .

أما المشرع الفرنسي فقد نص على أنه في حالة ارتكاب خطأ، يجوز عزل رؤساء البلديات ونوابهم من منصبهم في حالات محددة قانوناً، وذلك بمرسوم من مجلس الوزراء^(٤١).

أما في الكويت، فإن المجلس البلدي هو المختص بقبول الاستقالة من العضوية، وتقدم الاستقالة كتابةً إلى رئيس المجلس لعرضها على المجلس في أول جلسة تالية لتقديمها، وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها، وإذا لم يبت في الاستقالة خلال شهر من تاريخ تقديمها تعتبر مقبولة بحكم القانون من اليوم التالي لانتهاؤها هذه المدة، وعلى المجلس أن يعلن خلو المقعد في أول جلسة له بعد تحقق هذا الخلو.

وللعضو أن يعدل عن استقالته قبل صدور قرار المجلس بقبولها أو قبل اعتبارها نهائية بحسب الأحوال، ويتبع ذات الإجراء في حال استقالة أي من رئيس المجلس أو نائبه، وذلك مع مراعاة أنه في حال استقالة رئيس المجلس فيجب أن تقدم إلى المجلس البلدي، وتجرى الانتخابات لشغل منصب رئيس المجلس أو نائبه في ذات الجلسة التي قبلت فيها الاستقالة^(٤٢).

أما إذا تغيب عضو المجلس دون عذر مقبول أو انصرف نهائياً من الجلسة دون إذن من رئيس الجلسة يعتبر غائباً عن حضورها، وإذا تكرر غياب العضو خلال دور الانعقاد الواحد أكثر من خمس جلسات متتالية أو ثماني متفرقة دون عذر مقبول، عرض أمره على المجلس للنظر في اعتباره مستقياً بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس دون حساب العضو المتغيب^(٤٣).

وإذا تغيب عضو عن حضور اجتماع أي من لجان المجلس دون عذر مقبول ثلاث جلسات متتالية أو خمس متفرقة خلال دور الانعقاد الواحد، رفعت اللجنة الأمر إلى المجلس البلدي لاتخاذ قراره بذلك.

(٤١) Anne Gazier, Le contrôle des collectivités territoriales, Fiche de niveau 3. Institutions administratives / La libre administration des collectivités territoriales / 29 décembre 2007, www.france-jus.ru

(٤٢) المادة ١٤ من القانون رقم ٢٠١٦/٣٣، المرجع السابق.

(٤٣) حددت مدة الغياب المادة ١٧ من القانون رقم ٢٠١٦/٣٣، المرجع السابق.

والملاحظة المسجلة على النظام الكويتي أنه لم يطلق تسمية إقالة على العضو المتغيب من دون عذر مقبول، كما فعل المشرعان الجزائري والفرنسي، واكتفى بإدراج عبارة اعتباره مستقيلاً بأغلبية الأعضاء، وهو بهذا يؤكد الإقالة الضمنية.

يشترط القانون في الأعضاء المنتخبين والمعينين الشروط اللازمة لعضوية مجلس الأمة، ويتمتع الأعضاء المعينون بحقوق العضوية نفسها المقررة للأعضاء المنتخبين، وتسقط العضوية عن العضو منتخِباً كان أو معيناً إذا فقد أحد شروط العضوية المنصوص عليها في القانون (إقصاء أو توقيف)، أو تبين أنه فاقدها قبل انتخابه أو تعيينه.

إذا فقد عضو المجلس البلدي أحد شروط العضوية أو فقد أهليته المدنية تسقط عضويته، وعلى الوزير إخطار المجلس بذلك لإصدار قرار بخلو المقعد^(٤٤)، ولا يجوز لعضو المجلس البلدي أن يجمع مع عضويته للمجلس البلدي عضوية مجلس إدارة أي شركة أو تولي أي وظيفة عامة. وإذا وجد العضو في حالة من حالات الجمع المشار إليها في الفقرة السابقة، وجب عليه أن يحدد في خلال الأيام الثمانية التالية لقيام حالة الجمع أي الأمرين يختار، فإن لم يفعل اعتبر مختاراً لأحدهما^(٤٥).

وتسقط العضوية كذلك بقرار من المجلس البلدي بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم، إذا قام بالذات أو بالواسطة بعمل أو مقالة أو مناقصة أو توريد لحساب البلدية، أو إذا دخل معها في بيع أو إيجار أو مقايضة ما لم يكن ذلك بالتطبيق لنظام نزع الملكية والاستيلاء المؤقت للمنفعة العامة، وكذلك إذا اشترك العضو في جلسات المجلس أو لجانه في مداولة أو قرار له فيه مصلحة سواء أكان ذلك عن نفسه شخصياً، أم بصفته ولياً أو وصياً أو قيمياً أو وكيلاً، ويكون القرار المترتب على هذه المداولة باطلاً، وهذا ما حددته أحكام المادة ٢٠ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦: «يحظر على عضو المجلس أن تكون له مصلحة مباشرة أو غير مباشرة لنفسه، أو بصفته وصياً أو ولياً أو قيمياً أو وكيلاً عن من تربطه بهم صلة إلى الدرجة الثانية، في أي تعامل أو عمل يندرج في اختصاص المجلس، كما لا يجوز له الاشتراك في مناقشة أو تقديم اقتراح إلى المجلس تكون له مصلحة فيه تتعارض مع مقتضيات عضويته، وعليه أن يتنحى عن المشاركة أو المناقشة في اتخاذ القرار، ويعتبر القرار الصادر على غير هذا الإجراء باطلاً».

(٤٤) المادة ١٨ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦، المرجع السابق.

(٤٥) المادة ١٩ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦، المرجع السابق.

الفرع الثاني

الرقابة الوصائية على الهيئات

تتمثل الرقابة على الهيئة في أن السلطة المركزية تتمتع بصلاحيات إيقاف أو حل الهيئة أو المجالس المنتخبة، إذ في إطار ممارسة دورها الوصائي يمكن للإدارة المركزية إيقاف سير أعمال مجلس أو هيئة معينة لفترة محددة استناداً إلى مبدأ المشروعية والملاءمة، وذلك لفترة محددة ولأسباب معينة^(٤٦).

أما الحل فنظراً لخطورة هذا الإجراء فقد أحاطه المشرع بمجموعة من القواعد القانونية التي تحدد حالاته وإجراءاته والجهات المختصة بذلك، حيث نص المشرع الجزائري على أنه يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية^(٤٧)، وقد أجاز المشرع للسلطة الوصائية في حالات معينة حل الهيئة المحلية، كحالة خرق أحكام الدستور^(٤٨).

ومن جهة أخرى تملك السلطة المركزية حق دعوة المجالس للانعقاد في دورات استثنائية، كما تسهم في دعمهم مالياً في حالة العجز^(٤٩).

وقد نص المشرع الفرنسي كذلك على إمكانية حل المجالس المحلية أو الإقليمية وذلك تبعاً لشروط وإجراءات قانونية صارمة، حيث يتم الحل بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن مجلس الحكومة، ويكون ذلك في حالة وجود عقبة أو مشاكل أمام عمل المجلس (التي قد تنجم عن الانشقاق الداخلي بين أعضائه أو بين أعضاء المجلس ورئيسه...)، وبالتالي لا يمكن أن ينجم الحل نتيجة إدارة مشكوك فيها أو انتخابات غير نظامية^(٥٠).

ساير أيضاً المشرع الكويتي النظم المقارنة في إمكانية حل المجالس الإقليمية، إذ يجوز حل المجلس البلدي بمرسوم مسبب.

(٤٦) بعلي محمد الصغير، المرجع السابق، ص ٧٤.

(٤٧) المادة ٤٧ قانون البلدية والمادة ٤٧ من قانون الولاية، المرجع السابق.

(٤٨) المادة ٤٦ قانون البلدية والمادة ٤٨ من قانون الولاية، المرجع السابق.

(٤٩) شوايدية منية: «الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئاسية»، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية

والإنسانية، العدد رقم ١٣، الجزائر، ٢٠١٥، ٣٩٠.

Anne Gazier, op-cite.

(٥٠)

وتطبيقاً للمادة ٢٩ من القانون ٢٠١٦/٣٣، إذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات والتعيين للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ الحل، على أن يدعى المجلس الجديد إلى الانعقاد وفقاً أحكام المادة (٦) من هذا القانون.

وفي حالة حل المجلس تطبيقاً لأحكام الفقرة السابقة، تتولى اختصاصاته لجنة يشكلها مجلس الوزراء تصدر بمرسوم من ذوي الخبرة والأمانة وذلك لحين تشكيل المجلس الجديد، ولا يشمل اختصاصات هذه اللجنة تقرير المنفعة العامة، على أن تعرض قرارات اللجنة على المجلس البلدي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أول اجتماع له.

الفرع الثالث

الرقابة الوصائية على الأعمال

تختلف شدة هذه الرقابة من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر، ففي فرنسا مثلاً فإن كلاً من قانون ٢ مارس ١٩٨٢ وقانون ٢٢ جويلية ١٩٨٢، قد ألغيا تقريباً الرقابة على أعمال الجماعات المحلية، حيث أبقيا على نوع بسيط من الرقابة يختلف عن الوصايا الكلاسيكية وعن الرقابة الرئاسية^(٥١).

كما أصبحت أعمال الهيئات المحلية قابلة للتنفيذ بقوة القانون، فلا تمارس عليها رقابة سابقة وإنما فقط رقابة لاحقة، تنصب على المشروعية فقط^(٥٢).

أما في الكويت، فتمارس كل من بلدية الكويت والمجلس البلدي اختصاصاتهما تحت الوصاية الإدارية لمجلس الوزراء، فقد نصت م ٢٢ من القانون رقم ٧٢/١٥ على ما يلي: «لمجلس الوزراء الاعتراض على أي قرار يصدره المجلس البلدي»، وهذا النص كما هو واضح يقرر للبلدية سلطة تتعارض مع مفهوم الوصاية الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على الأشخاص اللامركزية.

ولقد تنبه المشرع لهذا الأمر، ولكنه عندما أراد معالجته تطرف أيضاً في المعالجة وعكس الوضع تماماً، فأصدر المرسوم بالقانون رقم ١٢٢/١٩٧٧ بتعديل نص المادة ٢٢ السابقة ليصبح النص كالاتي:

Gustave Peiser, Droit administratif général, 20e édition, Dalloz, Paris, 2000, p 118.

(٥١)

Gustave Peiser, Ibid.

(٥٢)

«لمجلس الوزراء الاعتراض على أي قرار يصدره المجلس البلدي خلال ٣٠ يوماً من تاريخ إبلاغه به، وفي حالة الاعتراض إذا أيد المجلس القرار بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم أعيد عرضه على مجلس الوزراء مع الأسباب التي يستند إليها المجلس البلدي. ويكون لمجلس الوزراء إما الموافقة على القرار أو تعديله أو إلغاؤه»^(٥٣).

ومع صدور القانون رقم ٩٣/٢ الذي ألغى المرسوم بالقانون رقم ٨٦/١٢٣ المشار إليه، عاد الوضع إلى ما كان عليه، وتم إعادة العمل بالمادة ٢٢ من القانون رقم ١٩٧٢/١٥ في شأن بلدية الكويت.

وبموجب التعديلين اللاحقين على القانون المنظم لشأن البلدية، وبتحليل المادة ١٤ من القانون ٢٠٠٥/٠٥ الملغي، والمادة ٢٥ من القانون رقم ٢٠١٦/٣٣ الساري المفعول حالياً، نسجل تراجع المشرع الكويتي في إجراءات وأجال الرقابة على الأعمال، بما يتوافق مع مفهوم الوصاية الإدارية، وبما يضمن مشاركة واستشارة المجلس البلدي الكويتي في التسيير المحلي، حيث يخطر الوزير بقرارات وتوصيات واقتراحات المجلس البلدي للتصديق عليها، وله الاعتراض عليها خلال خمسة عشر يوم عمل من تاريخ إخطاره بها كتابة.

وتعتبر قرارات المجلس البلدي نافذة بعد فوات هذه المدة، وفي حالة اعتراض الوزير على قرار المجلس البلدي يبلغ المجلس بذلك كتابة خلال المدة المشار إليها، فإذا تمسك المجلس بقراره بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، يرفع الوزير الأمر إلى مجلس الوزراء الذي عليه أن يبت في الأمر - بعد الاستماع لرأي المجلس البلدي- خلال ستة أشهر من تاريخ إخطاره. ويكون قرار مجلس الوزراء في هذه الحالة نافذاً ويلتزم المجلس البلدي بإنفاذه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصول الإخطار إليه، وفي حال لم يبت مجلس الوزراء في الأمر وفقاً لأحكام هذه المادة يعتبر قرار المجلس البلدي نافذاً.

والجدير بالذكر أن رقابة السلطة الوصائية على الجماعات المحلية بصفة عامة يمكن تلخيصها أساساً في ثلاثة جوانب: المصادقة والإلغاء والحل، بالإضافة

(٥٣) للمزيد انظر: الفصل الأول من كتاب: محمد أحمد بركات الأحمد، نظام المحافظات في دولة الكويت نحو تحقيق دور أفضل في خدمة الوطن والمواطن - دراسة مقارنة - الكويت، ٢٠١٢.

إلى ضرورة الإذن المسبق في بعض الحالات قبل القيام بالعمل وهو نوع من الرقابة السابقة^(٥٤).

١- المصادقة:

يقصد بالمصادقة تولي جهات الوصاية طبقاً للقوانين تزكية القرار الصادر عن المجالس المحلية بحيث يصبح مرتباً لآثاره القانونية، وقد تكون المصادقة وفقاً لما ينص عليه القانون إما صريحة أو ضمنية، ومثال ذلك ضرورة مصادقة الوالي على مداوات المجلس الشعبي البلدي المتضمنة التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للبلدية^(٥٥)، كما لا تنفذ إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (٢)، مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي:

– الميزانيات والحسابات – التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله – اتفاقيات التوأمة – الهبات والوصايا الأجنبية^(٥٦).

ونكون أمام مصادقة صريحة عندما تلجأ السلطة المركزية أو جهة الوصاية إلى إصدار قرار تفصح فيه صراحة عن تزكيته لقرار الجهة التابعة لها، ونكون أمام مصادقة ضمنية عندما تلتزم سلطة الإشراف الصمت إزاء العمل أو القرار المعروض عليها^(٥٧).

أما في المغرب ورغم اختلاف التسمية، حيث يطلق على الجماعات المحلية «الوحدات الترابية» كالأقاليم والجماعات الحضرية والقروية، فإن نوع الرقابة لا يختلف كثيراً إذ تبني المشرع المغربي مظاهر الوصاية الإدارية نفسها، من رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال، لكن نجد هذا النوع الأخير من الرقابة أكثر حداً، فطبقاً للمادة ٦٩ من القانون المؤرخ في ١٨ فيفري ٢٠٠٩ والمنظم للبلدية، فإنه لا يمكن تنفيذ قرارات هذه الأخيرة إلا بعد المصادقة عليها من طرف السلطة الوصية^(٥٨).

(٥٤) حسام مرسي، المرجع السابق، ص ١١٨.

(٥٥) المادة ٥٧ من قانون البلدية، المرجع السابق.

(٥٦) المادة ٥٥ من قانون الولاية، المرجع السابق.

(٥٧) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص ١٨١.

(٥٨) S.A, «La tutelle sur les actes du prédiront du conseil communal», www.etudier.com.

٢- الإلغاء:

الإلغاء هو سلطة الجهة الوصية في إبطال وإزالة القرارات الصادرة عن المجالس المحلية إذا مست بمبدأ المشروعية، كمخالفتها لقواعد قانونية أو مساسها بالمصلحة العامة، وقد حصر القانون إمكانية الإلغاء في حالات معينة، وقد يكون هذا البطلان نسبياً أو مطلقاً.

ومثال البطلان المطلق عدم تحرير مداوولات المجالس باللغة العربية وفقاً للمادة ٢٥ من قانون الولاية، أو عدم إجراء المداوولات في مقر المجلس الشعبي الولائي^(٥٩).

ومثال البطلان النسبي تعلق مداوولات المجلس الشعبي البلدي بموضوع يمس مصلحة شخصية لأحد أعضاء المجلس أو لرئيسه^(٦٠).

ومن تطبيقات الإلغاء في القانون الكويتي، البطلان المقرر لأي ترخيص صادر بالمخالفة للقوانين واللوائح، حيث يعتبر باطلاً، ويلغى ما يترتب عليه من آثار، ويسأل تأديبياً من قام بإصداره مع عدم الإخلال في مساءلته مدنياً وجنائياً^(٦١).

كما يكون باطلاً كل اجتماع يعقده المجلس في غير الزمان والمكان المقررين لاجتماعه حسب نص المادة ١٦ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦، وترتيباً على ذلك تبطل بقوة القانون جميع القرارات التي تصدر في هذا الاجتماع وبما يترتب على هذا البطلان من آثار.

٣- الحلول:

إن السلطة الوصية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، بل تراقب كذلك الأعمال السلبية لهذه الهيئات، وقد اصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول، ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة^(٦٢).

(٥٩) المادة ٢٢ من قانون الولاية، المرجع السابق.

(٦٠) المادة ٦٠ من قانون البلدية، المرجع السابق.

(٦١) المادة ٤٩ من القانون رقم ٢٣/٢٠١٦، المرجع السابق.

(٦٢) شوايدية منية، المرجع السابق، ٣٩١.

ونظراً لتأثير سلطة الحلول على حرية واستقلال الهيئات المحلية، أحاطها المشرع بقيود وضمانات، حيث لا يجوز للسلطة الوصية أن تباشر الحلول إلا في حالات معينة وبشروط محددة، ومثال ذلك حلول الوالي محل رؤساء البلديات في بعض الحالات^(٦٣)، كأن يقوم المجلس الشعبي للولاية باستغلال مباشرة مصالحه العمومية^(٦٤).

(٦٣) المادتان ١٠٠، ١٠١، من قانون البلدية، المرجع السابق.

(٦٤) المادة ١٤٢ من قانون البلدية، المرجع السابق.

المبحث الثاني

مدى فعالية الوصاية الإدارية على أبعاد التنمية المحلية

إن السمة البارزة للدولة الحديثة تكمن في كونها دولة قانونية، تسعى إلى فرض حكم القانون على جميع الأفراد في سلوكهم ونشاطهم، وكذلك فرضه على كل هيئات الدولة المركزية والمحلية وسائر المرافق العامة، ومن هنا تبرز العلاقة بين مفهوم الدولة القانونية ومبدأ المشروعية، ذلك أن إلزام الحكام والمحكومين بالخضوع لقواعد القانون، وتحكم هذا الأخير في تنظيم وضبط سائر التصرفات والنشاطات، هو مظهر يؤكد قانونية الدولة أو وجود ما يسمى بدولة القانون.

من هذا المنطلق تُقرر الوصاية الإدارية ضمن حدود المشروعية، حيث يتم التأكد من التزام المجالس المحلية بكافة القوانين، والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها^(٦٥).

وقد تخلت السلطة المركزية عن سلطاتها ذات الطابع المحلي للجماعات المحلية؛ لأن الاعتراف للمجالس المحلية بالشخصية الاعتبارية وتمتعها بدرجة من الاستقلال المالي والإداري يحقق التنمية المحلية، ولكنها قيدتها بحق الرقابة والإشراف عليها، لضمان السير الحسن للجماعات المحلية وفق أطر المشروعية القانونية، وبما تستلزمه قواعد السياسة العامة والمصلحة العامة للدولة.

المطلب الأول

الوصاية الإدارية بين ضوابط المشروعية وقيود التنمية المحلية

إن خضوع الأجهزة المحلية لوصاية وإشراف السلطة المركزية يعتبر من الأركان الأساسية التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، وعليه مُنح للجماعات المحلية استقلال نسبي في المجال الإداري والمجال المالي على السواء، مما انعكس سلباً على تحقيق أفق التنمية المحلية والمتوازنة على المستوى اللامركزي، ناهيك عن أن فكرة الاستقلال التام أمر غير قائم نهائياً في جميع الدول؛ لأنه يسبب العديد من العوائق كنشوء الكيانات السياسية التي تطالب بالانفصال عن الدولة مما يهدد وحدتها وسلامة أراضيها.

(٦٥) طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٧٦، ص ١٩.

الفرع الأول

قيود الوصاية الإدارية على الاستقلال الإداري والمالي للجماعات المحلية

تتمتع الجماعات المحلية بالاستقلال الإداري والمالي باعتبارهما من آثار تتمتعها بالشخصية المعنوية، ويفترض قانوناً أن تمارس أعمالها وتصرفاتها وفق هذا الأمر، لكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، فالمشرع قيده بضرورة خضوع نشاط هذه الهيئات لرقابة الإدارة المركزية، وهذا هو الاستثناء.

وبما أن الوصايا الإدارية رقابة استثنائية فهي مقيدة بجملة من الضوابط^(٦٦) أهمها:

- * لا وصاية إدارية إلا بنص قانوني.
- * عدم جواز تدخل الهيئات المركزية في شؤون الهيئات المحلية.
- * عدم جواز حلول سلطات الوصاية محل سلطات الإدارة المركزية.

وبذلك لا يجوز لسلطات الوصاية المتمثلة في الإدارة المركزية الوصية أن تعدل بالزيادة أو بالنقصان في القرارات، والتصرفات القانونية الصادرة من السلطات اللامركزية وقت التصديق عليها في الحالات التي يشترط القانون ضرورة الحصول على مصادقة سلطة الوصاية؛ لأن أي محاولة للتعديل تعتبر حلاً من سلطة الوصاية وهذا مخالف لنظام الوصاية^(٦٧).

أولاً - ضوابط الاستقلال الإداري للجماعات المحلية:

يعد الاستقلال الوظيفي من العناصر الأساسية التي تحقق استقلال الجماعات المحلية، ويبرز ذلك من خلال السلطات الفعلية التي تباشرها الجماعات المحلية في إدارة المرافق التابعة لها بإدارة شؤون الوحدات المحلية التي تمثلها، على أن يكون اختصاصها أصيلاً باتخاذ ما يلزم من سلطات البت واتخاذ القرارات في المسائل المحلية المتميزة عن المسائل المركزية.

(٦٦) عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٢٤٦.

(٦٧) المرجع نفسه، ص ٢٤٦.

يعتبر الانتخاب عنصراً أساسياً لتشكيل الهيئات المحلية، والذي بواسطته تكون المجالس المحلية معبرة عن الشخص المعنوي الذي يمثل الإدارة المحلية، لكن يبقى التساؤل مطروحاً هل انتخاب أعضاء المجالس المحلية هو الوسيلة الوحيدة التي تحقق استقلال الهيئة المحلي؟

لا يمكن إنكار أن عنصر الانتخاب هو فاعل للديمقراطية وتجسيد لحق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه، فإذا كانت اللامركزية تطبيقاً للمبدأ الديمقراطي، فإن هذا المبدأ يستلزم اللجوء إلى الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب.

وعليه وبعبارة أخرى، فإن الربط بين الديمقراطية السياسية والإدارية يؤدي بالضرورة إلى أن يكون الانتخاب هو الوسيلة التي يتم عن طريقها تشكيل الهيئات المحلية، على أساس أن الديمقراطية السياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخاب، والديمقراطية الإدارية تقوم على مشاركة المواطنين في إدارة شؤنهم^(٦٨).

ونظراً للانتقادات التي وجهت لمؤيدي مبدأ الانتخاب، ذهب اتجاه ثانٍ للقول إنه ليس هناك ما يمنع أن يكون أعضاء المجالس المحلية معينين، بشرط المحافظة على استقلالهم بتوفير جميع الضمانات التي تكفل لهم ذلك، وقد انطلق أصحاب هذا الاتجاه من التركيز على العيوب التي تنجر عن مبدأ الانتخاب، حيث تتكون الإدارة من أشخاص تنقصهم الكفاءة والخبرة خاصة بالنسبة للدول النامية، بل ذهبوا إلى أبعد من ذلك، حيث رأى أصحاب هذا الاتجاه أنه ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب للحد من ظواهره السلبية، كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال أمام تدخل السلطة المركزية في الإدارة المحلية^(٦٩).

لم يسلم كذلك مبدأ التعيين من الانتقادات، فظهر اتجاه ثالث ينادي بالأسلوب المختلط، حيث تتبع هذه الوسيلة أكثر الدول النامية ومنها الدول العربية، وهو أسلوب يقوم على الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء المجالس المنتخبة وبالتالي الجمع بين الخبرة والكفاءة المتمثلة فيمن تختارهم الإدارة المركزية وإشراك المواطن في اختيار ممثليه.

(٦٨) عميور ابتسام: «نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم»، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، الجزائر، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٣٥.

(٦٩) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧، ص ٢٢٥.

انتهجت هذا الأسلوب دولة الكويت من خلال القانون المنظم للبلدية رقم ٣٣/٢٠١٦^(٧٠)، حيث يتألف المجلس البلدي من أعضاء منتخبين ومعينين وفق النصاب التالي:

عشرة أعضاء ينتخبون وفقاً لأحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢، على أن ينتخب عضو عن كل دائرة من الدوائر العشر المبينة في الجداول التي تصدر بمرسوم. ستة أعضاء يعينون بمرسوم خلال ١٥ يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات، ويشترط لعضوية المجلس البلدي الشروط المحددة في القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢، ويشترط في الأعضاء المعيّنين المنصوص عليهم في البند الثاني من هذه المادة أن يكونوا حاصلين على مؤهل جامعي، ولكل ناخب حق الإدلاء بصوته لمرشح واحد من المرشحين في الدائرة المقيد بها.

ويكون لكل دائرة جدول انتخاب دائم أو أكثر، تحرره لجنة أو لجان مؤلفة من وزارة الداخلية، تشكل بقرار من وزير الداخلية، وتسري أحكام القانون رقم (٣٥) لسنة ١٩٦٢ المشار إليه، على كل ما لم يرد بشأنه نص خاص في هذا القانون.

أما المشرع الجزائري فقد حسم موقفه بتبنيه لمبدأ الانتخاب، سواء أكان ذلك في عهد الحزب الواحد أم عهد التعددية السياسية، حيث أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة.

تظهر نصوص الجماعات المحلية ذاتها (قانوني الولاية والبلدية) تبني نظام الانتخاب محلياً، كما تبرزه النصوص المتعلقة بالعملية الانتخابية بصفة عامة^(٧١)،

(٧٠) المادة ٤ من القانون رقم ٣٣/٢٠١٦، وتقابلها المادة ٣ من القانون رقم ٢٠٠٥/٠٥ الملغي والتي ورد فيها :

« يتشكل المجلس البلدي من :

عشرة أعضاء منتخبين وفقاً لأحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس الأمة، على أن ينتخب عضو من كل دائرة من الدوائر العشر المبينة في الجداول المرافقة لهذا القانون.

سنة أعضاء يعينون بمرسوم.

وتشترط في كل الأعضاء المنتخبين والمعينين الشروط اللازمة لعضوية مجلس الأمة، وللأعضاء المعيّنين حقوق العضوية كالأعضاء المنتخبين.

وينتخب المجلس البلدي من بين أعضائه ولمثل مدته رئيساً للمجلس ونائباً للرئيس».

(٧١) القانون العضوي رقم ١٦/١٠، المؤرخ في ٢٢ ذي القعدة ١٤٣٧ هـ - الموافق لـ ٢٥ أوت ٢٠١٦، المتضمن قانون الانتخابات (الجريدة الرسمية عدد ٥٠، الصادرة في ٢٨ أوت ٢٠١٦).

حيث تذهب هذه النصوص إلى تخصيص أحكام خاصة بالجماعات الإقليمية وانتخاب مجالسها المحلية حيث سار على نهج المشرع الفرنسي^(٧٢).

يتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي من ٣٥ إلى ٥٥ عضواً حسب عدد سكان الولاية، أما المجلس الشعبي البلدي فيتراوح عدد أعضائه المنتخبين من ٧ إلى ٢٧ عضواً حسب عدد سكان البلدية، ويتواجد بالجزائر ١٥٤١ مجلساً بلدياً و٤٨ مجلساً ولائياً.

ثانياً – ضوابط الاستقلال المالي للجماعات المحلية:

تعتبر الموارد المالية العمود الفقري لأي نظام حكم محلي فعال، وعليه يمكن قياس درجة فعالية واستقلالية أي سلطة محلية بمدى قدرتها المالية على تمويل برامجها الخدماتية، وتنفيذ سياساتها وخططها التنموية من مصادرها الذاتية، دون الاعتماد كلية على الإعانات والدعم المركزي.

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية خاصية الاستقلال المالي، أو الخدمة المالية المستقلة، بما يوفر لها موارد مالية خاصة تمكنها من أداء اختصاصاتها الموكلة لها في نطاق عملها^(٧٣)، فالاستقلال المالي هو الذي يدعم قوة الجماعات المحلية على تقديم الخدمات التي تقع ضمن مهامها ومسؤوليتها.

وتستلزم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية أن تمكنها السلطة الوصية من إدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، ووفق السياسة التنموية المحددة في برامجها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مع العلم أن مصادر تمويل الجماعات المحلية تختلف باختلاف الخصائص الاقتصادية والتنظيمية لكل بلد.

تشمل مصادر تمويل الجماعات المحلية مصادر التمويل الداخلية والخارجية، وعلى الرغم من تنوع مصادرها، وكذا التحسينات التي وردت في مختلف قوانين المالية المتعاقبة خاصة في مجال الجباية المحلية، إلا أنها مازالت تتخبط – في بعض النظم منها – الجزائر – في أزمت مالية انعكست سلباً على نوعية الخدمات المرفقية التي تقدمها

Guy Braibant, Bernard Stirn; Op.Cit; p 92-93.

(٧٢)

(٧٣) لخضر مرغاد، الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٣.

للمواطنين، بل تجاوز الأمر في بعض البلديات إلى حد عدم قدرتها على تغطية نفقاتها الإلجبارية^(٧٤)، مما سبب للبعض إشكالية في تحقيق التوازن المالي لها.

إنّ هذا القصور في التسيير المالي أدى بالسلطة المركزية إلى التفكير جلياً في ضرورة الإصلاح والانتقال إلى مرحلة جديدة قائمة على مقتضيات جديدة للاستقلالية المالية .

إن الضرائب المحلية تعتبر فريضة مالية إلزامية تحدد بموجب قوانين تصدرها السلطة التشريعية، تتقاضاها المجالس البلدية جبراً من الأفراد دون مقابل بهدف تحقيق مصلحة عامة^(٧٥)، أما الرسوم فهي مبالغ تستوفى بموجب القوانين والأنظمة مثل: (الرسوم القضائية، رسوم تسيير السيارات، رسوم التسجيل بالجامعة ...).

يبين الشكل الموضح أدناه أهم الضرائب التي أسفر عنها الإصلاح الضريبي الجزائري بعد أن فصل بين الضرائب العائدة للدولة والضرائب العائدة للجماعات المحلية.

الضرائب المعينة لصالح الدولة	الضرائب المعينة لصالح الجماعات المحلية
١- الضريبة على الدخل الإجمالي.	١- الرسم على النشاط المهني.
٢- الضريبة على أرباح الشركات.	٢- الرسم العقاري.
٣- الضريبة على الإنفاق مثل (الرسم على القيمة المضافة).	٣- رسم التطهير.
٤- الضرائب على رأس المال.	٤- رسم الذبح.
٥- الضرائب على التجارة الخارجية.	٥- الضريبة على الأملاك.

إن الرسوم المحلية المباشرة مختلفة ومتعددة، تؤسس وتقبض من طرف إدارة الضرائب، ثم توزع بين البلديات والولايات والصندوق المشترك للجماعات المحلية سابقاً، والذي أصبح اسمه حالياً «صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية».

(٧٤) يوسف/ن، «الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر»، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس)، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٦.

(٧٥) بعلي محمد الصغير، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ٥٧.

وقد حدد قانون الضرائب المباشرة والرسوم معدل الرسم^(٧٦) على النشاط المهني كما يلي :

الرسم على النشاط المهني	الحصة العائدة للولاية	الحصة العائدة للبلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المجموع
المعدل العام	٠,٥٩٪	١,٣٠٪	٠,١١٪	٢٪

ويوزع ناتج الضريبة الجزافية الوحيد كما يلي :

ميزانية الدولة : ٤٩٪، البلديات : ٤٠,٢٥٪، الولاية : ٥٪، الصندوق المشترك للجماعات المحلية : ٥٪، غرف الصناعة والتجارة : ٥٪

(٧٦) المادة ٢٢٢ من قانون الضرائب المباشرة والرسوم الماثلة، الأمر ٧٦ / ١٠١ المؤرخ في ٩ ديسمبر ١٩٧٦، المتضمن قانون الضرائب المباشرة والرسوم الماثلة، الجريدة الرسمية عدد ١٠٢، الصادرة في ٢٢ ديسمبر ١٩٧٦، ص ٤٧٣، المعدل والمتمم بقوانين المالية المتعاقبة لكل سنة.

٪، الغرفة الوطنية للصناعة التقليدية ٠,٠١٪، غرفة الصناعة التقليدية والمهن: ٠,٢٤ ٪.

تبقى موارد الجماعات المحلية ضئيلة ومرتبطة أساساً بالمساعدات التي تأتيها من الإدارة المركزية وبحصتها من الضرائب والرسوم المحلية، وبقاء الموارد المالية للهيئات الإقليمية دون المستوى المطلوب من شأنه أن يزيد من حدة تدخل السلطة المركزية في شؤون الجماعات المحلية، حيث لا تمنح لها المساعدات المالية إلا تحت سلسلة من الشروط تقلص من حريتها، سواء بالنسبة للمساعدات التي تأتيها من طرف الدولة، أو تلك التي تأتيها من الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ويعتبر الاعتماد على الموارد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة، إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار في الميزانية المحلية^(٧٧)، وتتمثل الموارد الخارجية الأساسية للإدارة المحلية في الجزائر في الإعانات والقروض .

إن اللامركزية المحلية في مفهومها الصحيح ليست تبعية مطلقة وليست استقلالاً مطلقاً، فالمركز القانوني الذي تتمتع به يوجب لها ترك مجال لممارسة مهامها بشيء من الاستقلالية مع استبقاء الرقابة المكفولة للمركز القانوني، وبذلك تعتبر ضماناً مزدوجة للدولة من جهة بهدف استبعاد الانقسام السياسي والإداري، وضماناً للجماعات المحلية من جهة أخرى لحفظ استقلالها النسبي^(٧٨).

وبتقييم الوصاية الإدارية في الجزائر وتأثيرها على حدود الاستقلال الوظيفي والإداري للجماعات المحلية، نلاحظ أن المشرع الجزائري قد مس بمبدأ استقلال الجماعات المحلية -البلديات خاصة - وذلك من خلال تقليده للنموذج الفرنسي التقليدي المتمثل في الرقابة الإدارية المشددة، فقد اقتبس المشرع كل صور الرقابة على الأعضاء منفردين ومجتمعين في شكل مجالس، ناهيك عن الرقابة الإدارية على الأعمال التي تباشرها هذه المجالس، ومن هنا كانت السلطة الوصائية متواجدة دائماً وفي جميع المراحل وفي جميع المجالات على عمل السلطات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في

(٧٧) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص ٥٠.

(٧٨) فريحات إسماعيل، «مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري»، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الوادي، الجزائر، ٢٠١٤، ص ١٥٥.

الكثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية^(٧٩).

لذا ينبغي ألا تكون الرقابة الوصائية من القوة والشدة بما كان، بحيث تفقد الهيئات اللامركزية حريتها في العمل وتقضي على الغرض من إنشائها، كما ينبغي ألا تكون من الضعف بحيث تنحرف هذه الهيئات عن الخط المرسوم لها في سند الإنشاء^(٨٠).

الفرع الثاني

أبعاد مشروعية الوصاية الإدارية

إن الهدف من فرض الوصاية على جهة معينة يبتغي جملة من المقاصد العامة، ولتحقيق ذلك أخضع المشرع كل هياكل الدولة للرقابة بأشكالها المختلفة بما يصون مبدأ المشروعية ويضمن سلامة التصرفات، ذلك أن الإدارة الرشيدة تفرض وصاية حازمة وعامة ودقيقة^(٨١).

وعليه إذا تقرر الوصاية الإدارية بكل ضوابطها القانونية، تتمكن السلطة المركزية من الإشراف على أعمال الجماعات المحلية لضمان مشروعيتها، ولتحقيق التنمية المحلية حماية للمصلحة العامة، وبهذا كرست أبعادها التي يمكن حصرها في:

* الوصاية الإدارية تهدف إلى المحافظة على وحدة الدولة من الناحيتين السياسية والقانونية^(٨٢)، حتى لا تصبح الهيئات اللامركزية دويلات ضمن دولة.

* ضمان حسن سير الخدمات المحلية.

* تحفيز موظفي المرافق المحلية على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين وبالتالي إدارة المرافق العامة، وتأدية الخدمات العمومية

(٧٩) عبد الحليم بن مشري، المرجع السابق، ص ١١٦.

(٨٠) عمر الشيوحي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، دون ذكر دار النشر، عمان، ١٩٨١، ص ٣١١.

(٨١) عمار بو صياف: «الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد ٦، ٢٠٠٩، ص ١٧.

(٨٢) حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دون طبعة، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٨٨، ص ٢٢٢.

بجودة وكفاءة^(٨٣).

- * قيام الوحدات المحلية بتأدية مهامها القاعدية بفعالية، ووضع معيار التنوع لمستوى الخدمات المطلوبة وتقديمها للسكان .
- * التعاون الوثيق بين الإدارة المركزية والوحدات المحلية، مما يكفل لها اكتشاف نقاط الضعف وتعديلها للأحسن.
- * التأكيد على أن الوحدات المحلية تقوم بواجباتها ووظائفها في نطاق الحد الأدنى المطلوب وبدرجة من الكفاءة والفعالية، وذلك من خلال اطلاع الحكومة المركزية على موازنة الإدارة المحلية التي تعتبر مؤشراً أساسياً من مؤشرات أدائها العام.
- * تأكيد الوحدة السياسية والإدارية للدولة، على اعتبار أن الوحدات المحلية نظام فرعي من النظام العام للدولة وأجهزتها.
- * التأكيد على أن الجماعات المحلية تعمل وفق القوانين والأنظمة التي تصدرها الحكومة المركزية.

المطلب الثاني

آثار الوصاية الإدارية على التنمية المحلية

مفهوم التنمية المحلية يتعارض مع مبدأ الدولة المركزية أو المهيمنة، ومن هنا يأتي الدور الجديد للجماعات المحلية، باعتبارها قاعدة الإدارة المحلية ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن خلالها يتم تحقيق التنمية الوطنية الشاملة. إن اللامركزية لا تعد مجرد نظام لتوزيع الوظائف بين السلطة المركزية والمحلية، بل أضحت وسيلة لتحقيق التنمية المحلية التي تعرف على أنها «عملية لإعادة تشكيل كافة هياكل المجتمع كي تتيح استخدام الموارد المحلية الاقتصادية والبشرية لبناء القاعدة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية للمجتمع»^(٨٤).

الفرع الأول

البناء القاعدي والتنمية المحلية

تلعب الإدارة المحلية دوراً كبيراً في حل العديد من القضايا باعتبارها المجموعة الإقليمية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية القاعدية، لاسيما المعقدة منها والتي تعجز الدولة عن حلها، وذلك بحكم إلمامها بكل مشاكله وقربها من المجتمع، فيتعين على الجماعات المحلية باعتبارها مكاناً لالتقاء التطلعات الاجتماعية والاقتصادية أن تقوم بإعداد مخططات التنموية طبقاً للصلاحيات المخولة لها سواء في قانون البلدية رقم ١٠-١١، أو قانون الولاية رقم ١٢/٠٧، ويتجسد التخطيط المحلي للتنمية في المخطط البلدي للتنمية والمخططات القطاعية، إضافة إلى مخططات التهيئة الولائية.

ظهر مفهوم التنمية المحلية بعد ازدياد الاهتمام بالمجتمعات المحلية لكونها وسيلة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القطري، فالجهود الذاتية والمشاركة الشعبية لا تقل أهمية عن الجهود الحكومية في تحقيق التنمية، عبر مساهمة السكان في وضع وتنفيذ مشروعات التنمية، مما يستوجب تضافر الجهود المحلية الذاتية والجهود الحكومية

(٨٤) محمد حسن الدخيل، إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ٢٠٠٩، ص ١٩.

لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية، ويقوم مفهوم التنمية المحلية على العناصر التالية^(٨٥):

- المشاركة الشعبية في جهود التنمية المحلية، والتي تقود إلى مشاركة السكان في جميع الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التي يعيشونها معتمدين على مبادراتهم الذاتية.
- توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع الاعتماد على النفس والمشاركة.

إن طريق التنمية الشاملة لا يمر إلا عبر التنمية المحلية كإحدى الركائز الأساسية للإدارة العامة، لكون مفهوم الإدارة المحلية يبدأ في جوهره من منطلق مبدئي: الذاتية في الأداء والاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات، وهو ما يصعب تحقيقه طالما كان الاعتماد كلياً على السلطة المركزية مادياً وإدارياً في أي دولة من الدول^(٨٦).

وتعتمد التنمية المحلية على مبدأ البناء القاعدي للمجتمع من الأسفل للوصول إلى التنمية الشاملة في جميع المجالات، وهذا لن يتحقق إلا بوجود هيئة قاعدية كالبلدية باعتبارها أقرب للسكان المحليين، التي يمكنها التكفل بإدارة التنمية المحلية عن قرب لمعرفة الحاجات الحقيقية للسكان المحليين.

يعتبر البناء القاعدي مركز الديمقراطية الإدارية، والتي تعني إشراك جميع المواطنين بفئاتهم المتنوعة: حركات المجتمع المدني، نقابات، نخب علمية وفنية، مشاركة القطاع الخاص في إعداد مخططات التنمية، وهذا ما تم تجسيده في ديباجة قانون البلدية من خلال التأكيد على الغاية من إصدار القانون الجديد، وهو تمكين المواطنين من التعبير السليم عن احتياجاتهم الحقيقية المحلية والإشراف على تنفيذها، وبالتالي مساهمة جميع عناصر المجتمع المحلي في تجسيد وظيفة البلدية^(٨٧).

(٨٥) كاهنة شاطري، المرجع السابق، ص ٢٩.

(٨٦) تصريح الدكتور عبد الله الكندري، في مقال محمد أنور، «اللامركزية الإدارية... نظام الدول المعاصرة»، المرجع السابق.

(٨٧) عزيز محمد الطاهر، «آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر»، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، ٢٠١١، ص ٥.

وتحاول الدولة من خلال مخططات البلدية التي تندرج ضمن برامج التجهيز إعطاء دفع أكثر للتنمية المحلية لمختلف البلديات، وذلك بتمويل مختلف المشاريع المحلية التي تضعها بموجب مخططات البلدية، والتي تعد مجموعة من الوسائل القانونية والمالية التي تسمح للبلدية بتقدير وتجسيد سياستها التنموية على المستوى المحلي بتمويل من السلطة المركزية، وهي كلها برامج ضمن المخططات الوطنية الكبرى، ويكون تمويلها من ميزانية الدولة مباشرة، وهو ما يعني أن المجلس المنتخب ليس له أي سلطة في اتخاذ أي قرار فيما يتعلق بهذه المشاريع تطبيقاً للمبدأ القائل: «أنّ من يمول يحكم»^(٨٨).

وبهدف إنجاز مخططاتها يمكن للبلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتنفيذ مشاريعها، كما يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي عقد صفقة مع إحدى أو مجموعة من المؤسسات التي يراها مناسبة وفق أحكام قانون الصفقات العمومية.

وأضاف الدكتور «الكندري» في دراسته حول إنشاء بلديات المحافظات وأهميتها في الكويت الحالي، أن الأخذ بنظام اللامركزية الإدارية في مجال التنظيم الإداري في شأن بلدية الكويت له إيجابيات عديدة، حيث إن ما تؤديه البلدية من خدمات عديدة ومتنوعة تختلف في مداها وأهميتها من محافظة إلى محافظة أخرى، ومن ثم فإن إنشاء مجلس بلدي لكل محافظة يمكن البلدية من أداء دورها بشكل فعال يتفق مع حاجة المواطنين والمتطلبات الواقعية، ويواجه المشكلات العملية بما يتلاءم وموجبات الحل السليم لها، مضيفاً أن تعدد المجالس البلدية من شأنه تلاشي بعض العيوب التي تشوب المجلس الواحد، الذي يصعب عليه مراعاة معاملة خاصة لكل محافظة من محافظات الدولة بوضع سياسات وبرامج مختلفة تناسب كلاً منها بصورة مستقلة عن غيرها^(٨٩).

(٨٨) Jacques de Courson; 2001 (Les élus locaux; édition d'organisation 2 ème; Paris; p82.

(٨٩) محمد أنور، نقلاً عن عبد الله الكندري، المرجع السابق.

الفرع الثاني

أثر مراجعة نظام الوصاية الإدارية

– الاتجاه الجديد – على التنمية المحلية

تعد المجالس المحلية النواة الرئيسية في التنمية المحلية والتنمية الشاملة، وهذا بحكم قربها من المواطن، كما أنها تمثل عنصر الاستقلالية والرشاد في التسيير، ناهيك عن كونها محط أنظار المواطنين ومكان تحقيق آمالهم وتطلعاتهم في تنمية محلية تضمن لهم إطاراً معيشياً مقبولاً، إلا أنه في ظل وجود رقابة الحل التي تمارس من طرف سلطة الوصاية والمنصوص عليها في قانون البلدية والولاية، يصبح الحديث عن تنمية محلية مجرد نظرية يفندوها الواقع المعاش والحالة المزرية التي تعيشها معظم بلديات ولايات الوطن^(٩٠).

إنَّ المطالبة بمراجعة نظام الوصاية الإدارية لا ينصرف فقط على جعلها أكثر مرونة، وإنَّما أيضاً إلى إشراك البلدية في مستقبل البلاد، وترتيباً على ذلك تفرض الممارسة الميدانية وحتمية النهوض بالتنمية المحلية، إعادة الاعتبار في تقدير العديد من المؤشرات التي تقوم عليها الوصاية الإدارية والتي يمكن إجمالها في ما يلي:

أولاً – تقييد اللجوء إلى حالات حل المجالس المحلية:

للوصول إلى تنمية حقيقية على المستوى المحلي يتطلب الأمر توفير الظروف المناسبة لتحقيق ذلك، والتي من أهمها عامل الاستقرار في الوظيفة الانتخابية، وبالتالي فإن تحقيق الجماعات المحلية لدورها التنموي أصبح أمراً في غاية الصعوبة، لهذا ومن أجل تخطي الوضعية الحالية للجماعات المحلية، ومن أجل منح المكانة اللائقة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة فإنه يتعين إعادة النظر في الحالات المؤدية لحل المجالس المنتخبة والتخفيف من حدة الوصاية، ومحاولة إيجاد طرق أخرى تجنب السلطة المركزية أعمال هذه الوسيلة الخطيرة على الكيان القانوني للمجالس المحلية.

(٩٠) سرير عبد الله رابح: «المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية»، مجلة المفكر، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر ٢٠١١، الجزائر، ص ١٥.

ثانياً - تقدير موازنة للوصاية المالية:

بعد منح الدولة الإعانات للجماعات المحلية، تقوم بعملية مراقبة أموالها وكيفية صرفها من طرف الجماعات الإقليمية المستفيدة منها، فالتمول المركزي للاستثمارات المحلية هو رغبة من السلطة المركزية في قيادة التنمية المحلية، مما ينجر عنه خضوع الهيئات الإقليمية لوصاية السلطة المركزية سواء من حيث الاختيارات الاقتصادية أو من حيث الإنفاق المالي^(٩١).

وعليه بات واضحاً أهمية الموارد المالية في تحقيق الاستقلال بالنسبة للجماعات المحلية، فإذا لم تستقل فإن استغلالها يعتبر ناقصاً ويحول دون ممارستها للاختصاصات المخولة لها على أحسن وجه.

لإمكانية تحقيق نتيجة فعالة على مستوى الاستقلال المالي للجماعات المحلية لا بد من إلغاء الوصاية المالية من السلطة المركزية، وذلك بتحويل اختصاص تقدير الحسابات الخاصة بالميزانية والرقابة على تسييرها إلى الغرف الجهوية، وهي هيئات قضائية توجيهية إرشادية تستهدف الأخذ بيد المجموعات المحلية، ولذلك تقوم محكمة المحاسبة la cour des comptes، بناء على ملاحظات الغرف الجهوية، بتخصيص جزء من تقديرها السنوي إلى كيفية التسيير المحلي^(٩٢).

ثالثاً - التخفيف من الوصاية التقنية:

الوصاية التقنية، تصرفات أو أعمال تملي الدولة بموجبها على الجماعات المحلية السلوك الواجب اتباعه في التسيير حتى قبل اتخاذ القرار، ويؤدي هذا الأسلوب إلى اصطدام لامركزية سلطة القرار بمركزية وسائل التنفيذ وإجراءاته.

لقد جعلت هذه الصورة من الوصاية الإدارية مبدأ الاستقلالية مفرغاً من محتواه لصالح تبعية شبه مطلقة للسلطة المركزية، وللتخفيف من حدة الوصاية التقنية لا بد من إدراج أحكام قانونية، تنص على عدم جواز فرض السلطة المركزية على الجماعات

(٩١) عميور ابتسام، المرجع السابق، ص ٥٢.

Guy Braibant; Bernard Stin; Op. Cit; p88.

(٩٢)

المحلية أي إجراءات إلا إذا كانت صادرة تطبيقاً للقانون، ولا ينبغي أن ترفق القروض والمساعدات المقدمة لها شروطاً تتعارض مع هذه المبادئ.

رابعاً - إنشاء بنى تحتية أساس الإنماء المتوازن:

يشمل مفهوم الإنماء المتوازن مضمون عملية التنمية وبعدها الجغرافي في آن معاً، حيث لا يجوز أن تقتصر التنمية على ناحية دون النواحي الأخرى^(٩٣)، فالتنمية الاقتصادية يجب أن تقترن بالتنمية الاجتماعية والثقافية والتربوية والسياسية لكي تكتمل عملية التنمية، خاصة أن تنمية كل عنصر من عناصر التنمية تنعكس إيجاباً على العناصر الأخرى شرط توافر متطلبات موضوعية وذاتية، يأتي في طليعتها توافر المؤسسات القادرة على القيام بعملية التنمية، والعنصر البشري والإمكانات المالية.

تعتبر اللامركزية الإدارية وسيلة لتحقيق التنمية المحلية، غير أن هيئات اللامركزية الإدارية تبقى بمفردها عاجزة عن تحقيق الإنماء المتوازن، نظراً لتواضع إمكانياتها بالنسبة لما تتطلبه عملية الإنماء المتوازن، خاصة وأن العملية تتطلب إنشاء بنى تحتية متطورة في مختلف المناطق بما فيها المناطق النائية، وهذا يتطلب رسم سياسات على مستوى السلطة المركزية وتنفيذها لما توفره هذه الأخيرة من شروط مادية وقوانين تشجع على تحقيق التنمية، لذلك لا يمكن للسلطة المركزية أن تتخلى عن دورها في تحقيق الإنماء المتوازن، وتترك هذه المهمة حكراً للإدارة المحلية القائمة في إطار اللامركزية الإدارية.

تعتبر الجماعات المحلية المحرك المساعد لتجسيد التنمية إقليمياً إذا ما توفرت لها الإمكانيات البشرية والمالية، ومُنحت لها الصلاحيات الضرورية، إذ لا يقتصر دورها على تقديم الخدمات الضرورية وإدارة المرافق على الصعيد المحلي، إنما يتعدى دورها إلى إنشاء واستثمار بعض المرافق الاقتصادية، وتمكنها بالتالي من

(٩٣) عصام سليمان: «اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن»، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، العدد ٤٠، نيسان ٢٠٠٢، لبنان منشورة على الموقع الرسمي للجيش اللبناني:

<https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content>

القيام بالأعباء الملقة على عاتقها، فتلعب دوراً متعاضداً في عملية التنمية المحلية وبالتالي في مجال الإنماء المتوازن^(٩٤).

وعلى الرغم من هذه الصلاحيات المعطاة للمجالس المحلية لم تتمكن هذه الأخيرة من القيام بمعظم المهام الموكلة إليها، وذلك بسبب ضعف مواردها المالية، وعدم إعداد الجهاز البشري العامل فيها إعداداً جيداً، والقيود الموضوعية عليها في إطار الرقابة الوصائية من قبل السلطة المركزية، إذ إن الرقابة ضرورية ولكنها إذا ما تجاوزت حدوداً معينة تصبح عائقاً أمام تنفيذ قرارات المجالس المحلية.

خامساً - الرقابة القضائية على عمل الجماعات المحلية :

تهدف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة إلى حماية النظام القانوني للدولة، حيث تمارس من قبل الهيئات القضائية الإدارية عن طريق الدعوى التي يحركها المواطنون، أو السلطات الوصية المختصة.

لابد على الجماعات المحلية أن تتحرى الدقة في أعمالها، بأن تخضع لمبدأ المشروعية، وتصدر جميع أعمالها المادية والقانونية في النطاق القانوني بالمعنى الشامل، وإلا يطعن فيها بعدم المشروعية ومخالفة القانون سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية، مما يترتب عليه إلزامياً إلغاء التصرف المخالف للقانون^(٩٥).

الأصل أن الإدارة المركزية ليس لها أن تمارس في رقابتها على الهيئات اللامركزية إلا ما نص عليه القانون صراحة، وبالتالي ليس لها أن تحل نفسها محل الجماعات المحلية، ولا تملك سلطة تعديل أو استبدال القرارات التي تخضع لوصايتها، حيث لا تملك إلا أن توافق عليها بحالتها، أو ترفضها خلال المدة التي يحددها القانون^(٩٦).

(٩٤) تعتمد بعض الدول المتقدمة اللامركزية الإدارية الموسعة، كفرنسا وبريطانيا وإيطاليا وألمانيا، حيث تقوم مؤسسات اللامركزية الإدارية بدور أساسي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بفعل الصلاحيات التي تتمتع بها والإمكانيات المالية والبشرية المتوفرة لديها مما يزيد من فاعليتها، ويعزز دورها في مجال التنمية المتوازنة.

انظر: عصام سليمان، المرجع السابق.

(٩٥) مليوني صليحة، المرجع السابق، ص ٣٧١-٣٧٢.

(٩٦) عبد الرؤوف صالح رزق، دعوى الإلغاء في القانون الإداري الكويتي (أوجه الطعن بالتظلم والإلغاء ووقف التنفيذ والتعويض على القرارات الإدارية المعيبة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٥٤٥-٥٤٦.

تخضع أعمال الهيئات المحلية في الجزائر لرقابة القضاء بناء على دعوى قضائية يرفعها ذو الشأن للطعن في القرارات المخالفة للقانون أو القرارات المدومة^(٩٧)، ولأن القضاء الإداري يفصل في المنازعات بأحكام ذات حجية مما يحمي حقوق وحريات الأفراد ضد انحراف أو إساءة استعمال السلطة وبهذا يحسم المنازعة الإدارية، وهو ما جعل البعض يقترح استبدال الرقابة الوصائية بالرقابة القضائية^(٩٨)، وهو النهج الذي سار عليه المشرع الفرنسي في التوجه الجديد، حيث تعتبر قرارات الجماعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها، ولمثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب الإلغاء بالنسبة للقرارات المحلية التي يراها غير شرعية، وتحريك دعوى الإلغاء ليس وقفاً على ممثل الدولة، فهو أيضاً حق للأشخاص الطبيعية والقانونية لممارسته مباشرة أو بواسطة ممثل الدولة عندما تطلب منه تحريك الدعوى^(٩٩)، وبالتالي تكون القرارات الصادرة عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي والتي لا تدخل ضمن اختصاصاتهما معرضة للإلغاء إذا ما رفعت بشأنها دعوى إلغاء، حيث يعد مشوباً بعيب الاختصاص الجسيم فصل البلدية في مسألة الحيابة بموجب قرار إداري، في حين يكون الفصل في هذه المسائل من اختصاص القضاء، وهو ما قضى به مجلس الدولة في قراره المؤرخ في ١٠ / ٠٦ / ٢٠٠٢^(١٠٠)، على نقيض ذلك نجد أن البلدية هي التي لها صلاحية القيام بهدم البناء الذي تم دون رخصة بناء^(١٠١)، وذلك مباشرة دون اللجوء إلى القضاء الذي يبقى غير مختص في هذه الحالة، وعليه قضى مجلس الدولة بإلغاء الحكم المستأنف

(٩٧) قضية القرارات المدومة. Rosan Girar قرار مجلس الدولة الفرنسي في ٣١ ماي ١٩٥٧ - بموجب هذا القرار قضى مجلس الدولة الفرنسي أن بعض قرارات الإدارة تكون مشوبة بعدم الشرعية إلى درجة أن ينظر إليها كأنها غير موجودة، وبالتالي يمكن منازعتها أو استبعادها في أي وقت حتى ولو كان أجل الطعن فيها قد فات وانقضى.

(٩٨) ملياني صليحة، المرجع السابق، ص ٤٢٠.

(٩٩) على الرغم من أن الرقابة القضائية تعد من بين أنواع الرقابة الأكثر ضماناً لحقوق الأفراد بالنظر لاستقلالية القضاء وحياده، إلا أننا لا نحبذ إلغاء الرقابة الإدارية كلية؛ لأن القضاء لا يمكنه التدخل وحده دون طلب من أحد الخصوم، كما لا يمكنه إلزام الهيئات المحلية بأداء وتنفيذ اختصاصاتها، ناهيك عن طول المنازعة وبطأ إجراءاتها. كل هذه الأسباب تجعل المتضرر من قرارات الجماعات المحلية يعزف عن سلوك هذا الطريق إلا إذا كان ملزماً به.

(١٠٠) قرار مجلس الدولة بتاريخ ١٠ / ٠٦ / ٢٠٠٢، مجلة مجلس الدولة، العدد ٢٠٠٢، ص ٢٠٩.

(١٠١) حول موضوع الرقابة القضائية على تراخيص البناء والتعمير في فرنسا، انظر: قرارات مجلس الدولة الفرنسي التالية :

-Conseil d'Etat, Assemblée, du 18 juillet 1973, 86275, publié au recueil Lebon .

-Conseil d'Etat, Section, du 13 mars 1970, 75820, publié au recueil Lebon.

والفصل من جديد برفض الدعوى الأصلية لعدم التأسيس في قراره الصادر بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٩^(١٠٢).

وفي قرار آخر قرر مجلس الدولة أن كل قرار إداري كان أو قضائي يجب أن يكون مسبباً، وهذا وجه من أوجه إلغائه^(١٠٣).

إن اختصاص الوالي في إدارة الظروف الاستثنائية يخوله اتخاذ قرارات بالتسخير عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، وعليه يعتبر القرار الولائي بتسخير أطباء من القطاع الخاص مختصين في طب النساء والتوليد، لتدعيم مصلحة استشفائية مختصة في علاج أمراض الأمومة والطفولة متواجدة في وضع خطير ضماناً لاستمرارية المرفق العام وحماية المرضى يعد مشروعاً والطعن بإلغائه خالٍ من الأساس^(١٠٤).

ومن صور العيوب الشكلية والإجرائية التي كانت محل رقابة القضاء الإداري قرار مجلس الدولة المؤرخ في ١١/٠٤/٢٠٠٧، «والذي يقضي بضرورة تبليغ قرار التصريح بالمنفعة العمومية»، حيث إن والي ولاية الجزائر قام بنشر قرار التصريح بالمنفعة العمومية بجريدة الشروق، إلا أنه لم يقيم بإبلاغ المستأنف بالقرار محل الطعن^(١٠٥).

فصل مجلس الدولة الجزائي في القضايا المشوبة بعيب تجاوز السلطة في عدة حالات، وقرر بأنه عند رقابة مدى مشروعية قرار الهدم البلدي لحل تجاري الممنوح بقرار ولائي دون إثبات الخطر على الأمن العام لتبرير عملية الهدم، يعد غير مشروع ومشوباً بعيب تجاوز السلطة^(١٠٦).

(١٠٢) قرار مجلس الدولة رقم ٠٨٧١٣٠، الصادر بتاريخ ٢٠١٣/١٢/١٩. (غير منشور)، نقلاً عن: كمال محمد الأمين، الرقابة القضائية على تراخيص أعمال البناء والتعمير مدعماً بقرارات مجلس الدولة والمحكمة العليا، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن ٢٠١٧، ص ٧١.

(١٠٣) قرار مجلس الدولة بتاريخ ٢٠٠٢/٠٢/١١، مجلة مجلس الدولة، العدد ٨، ٢٠٠٢، ص ٨١.

(١٠٤) قرار مجلس الدولة رقم ٠٥٠٥٨٢ المؤرخ في ٢٧/٠٥/٢٠١٠، مجلة مجلس الدولة، العدد ١٠ لسنة ٢٠١٢.

(١٠٥) قرار مجلس الدولة ٢٠١٠٢٧ بتاريخ ١١/٠٤/٢٠٠٧، مجلة مجلس الدولة، العدد ٩، ٢٠٠٩، ص ٨٢.

قرار آخر لمجلس الدولة ٢٣٠٧ المؤرخ في ٠١/٠٧/٢٠٠٣ قضى بإبطال عقد التنازل، وهو عقد إداري صادر عن البلدية لفائدة شخص وذلك لعدم مراعاة إجراء الشهر العقاري بقضية (ب.ط) ضد بلدية القبة، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، ٢٠٠٣، ص ١١٩.

(١٠٦) القرار رقم ٠٦٤٤٧٥ المؤرخ في ٢٨/٠٧/٢٠١١، مجلة مجلس الدولة، العدد ١٠ لسنة ٢٠١٢.

تعد سلطات القاضي واسعة في دعوى التعويض بغرض إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل نشوء النزاع وتحريك الدعوى، فتبدأ الرقابة بفحص وتقدير مدى شرعية أو عدم شرعية العمل الإداري الضار ليتمكن من وجود حق للمدعي^(١٠٧)، مع الإشارة إلى أن دعوى القضاء الكامل ليست محددة بميعاد .

أقر مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الجماعات المحلية في قراره بتاريخ ٢٦ جويلية ١٩١٨، حيث توسع مجلس الدولة في تقرير مسؤولية الإدارة المحلية بسبب الأخطاء التي يرتكبها أعوانها.

قضية Epoux Lemonnier^(١٠٨):

اعتبر المجلس في هذه القضية بأن السماح بالقنص دون التأكد من توافر الضمانات الكافية لأمن الطريق في المكان يعتبر خطأ جسيماً، وبالتالي تكون البلدية مسؤولة عن الحادث، وقد أخذ المجلس بعين الاعتبار المبلغ المحكوم به من طرف القضاء العادي، وجعل البلدية تحل محل الضحايا لتحصيل المبالغ المحكوم بها على رئيس البلدية حتى لا يكون هناك إثراء غير مبرر للضحايا حول الحادث نفسه.

كما ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره بتاريخ ٢٢/٠٧/٢٠٠٣ عن الغرفة الثالثة^(١٠٩)، بأنه يتم إعفاء البلدية من المسؤولية عندما تتصرف حفاظاً على أمن وسلامة المواطنين، أو في حال أثبتت الإدارة المحلية أن الضرر اللاحق بفعلها قد نشأ بسبب تقصير المضرور^(١١٠)، وعليه لا يمكن تحميلها مسؤولية التعويض.

وبإمعان النظر في النظام القضائي لدولة الكويت وتطوره التشريعي في ضوء أحكام الدستور، يتضح لنا أن النظام القضائي لم يكن يعرف بادئ الأمر قضاء إلغاء القرارات الإدارية ووقف تنفيذها، وكانت هذه القرارات تولد حصانة من الإلغاء

(١٠٧) قرار الغرفة الإدارية بالمجلس رقم ١٤٥٩٩٥ بتاريخ ٠١/٠٢/١٩٩٩، قضية بلدية قصر الأبطال ضد (أ.ط.ومن معه)، حيث أقر أن البلدية مسؤولة عن التعويض .

مجلس الدولة، الغرفة الأولى، مجلة مجلس الدولة، العدد ١، ٢٠٠٢، ص ٩١.

(١٠٨) <https://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/26-juillet-1918-Epoux-Lemonnier>

(١٠٩) قرار مجلس الدولة المؤرخ في ٢٢/٠٧/٢٠٠٣، مجلة مجلس الدولة، العدد ٥، ٢٠٠٣، ص ٢٠٥.

(١١٠) قرار مجلس الدولة رقم ٥٤٢٤٥ المؤرخ في ١٩/١١/٢٠٠٩، مجلة مجلس الدولة، العدد ١٠ لسنة ٢٠١٢.

القضائي أو حتى وقف تنفيذها، ولو كانت غير مشروعة ومشوبة بعيب مخالفة القانون^(١١١).

لكن بالرجوع لنص المادة ١٦٩ من الدستور الكويتي^(١١٢) ذاته، نجدها قد حددت أن القانون ينظم الفصل في الخصومات الإدارية بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها، وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملاً ولاية الإلغاء، وولاية التعويض بالنسبة للقرارات الإدارية المخالفة للقانون.

وعليه أرجئ الفصل في الخصومات الإدارية، وخاصة المنصبة على طلبات إلغاء القرارات الإدارية ووقف تنفيذها إلى حين صدور قانون خاص ينظم الفصل فيها، وليس هذا فحسب بل وتضمنت المادة ١٦٩ من الدستور ما يفيد التوجيه للمشرع بأن يكون الفصل في هذه الخصومات بواسطة غرفة أو محكمة خاصة يبين القانون نظامها وطريقة سيرها، وكيفية ممارستها للقضاء الإداري شاملاً ولاية الإلغاء والتعويض بالنسبة للقرارات الإدارية المخالفة للقانون^(١١٣).

استمر الحظر قائماً على المحاكم العادية، بحيث لم تلغ القرارات الإدارية أو توقف تنفيذها أو تؤولها حتى صدر المرسوم بالقانون ٢٠ / ١٩٨١^(١١٤)، والقاضي بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، والمعدل بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢^(١١٥)، فاستحدث في النظام القضائي لدولة الكويت قضاء الإلغاء.

وقد أناط المشرع بهذه الدائرة وحدها ولاية الحكم بإلغاء القرارات الإدارية المشار إليها في المرسوم السالف الذكر، وكذلك ولاية الحكم بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن تلك القرارات سواء رفعت إليها بطريقة أصلية أو تبعية، وذلك يعد تطوراً في القضاء الكويتي.

(١١١) المادة الثانية من قانون تنظيم القضاء الصادر بالمرسوم الأميري رقم ١٩ لسنة ١٩٥٩ تؤكد ذلك بنصها : «ليس للمحاكم أن تنتظر في أعمال السيادة، ولها دون أن تلغي الأمر الإداري، أو توقف تنفيذه أو تؤوله أن تفصل في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة، عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك».

(١١٢) وزارة العدل، مجموعة التشريعات الكويتية، الدستور الكويتي والمذكرة التفسيرية، الجزء الأول، الكويت، الطبعة الأولى، طبع في مطابع الخط، ٢٠١١، ص ٤٧.

(١١٣) طارق عبد الرؤوف صالح رزق، المرجع السابق، ص ٢٨.

(١١٤) المرسوم بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١، بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، المرسوم ٢٠ / ١٩٨١ عدد مواده ١٧ مادة.

(١١٥) القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢، في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم ٢٠ / ١٩٨١ القاضي بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية (١٩٨٢ / ٦١)، عدد المواد: اثنان ٢.

وبالتبعية تطبق أحكام المادتين الأولى والرابعة على البلدية عند إصدارها قرارات مخالفة للقوانين أو اللوائح، حيث يشترط لقبول الطلبات المبينة بالبنود ثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً من المادة الأولى^(١١٦) أن يكون الطعن مبنياً على أحد الأسباب الآتية: عدم الاختصاص، وجود عيب في الشكل، مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ في تأويلها أو تطبيقها وإساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح.

وفي هذا الشأن وكعينة فقط قضت الدائرة الإدارية السادسة بالمحكمة الكلية بتاريخ ٢٥ / ٠١ / ٢٠١٠، بإلغاء قرار بلدية الكويت القاضي بإغلاق المقاهي الواقعة داخل سوق السالمية مع ما يترتب على ذلك من آثار، حيث إن إجراء البلدية الذي تم من دون إعطاء إنذار بالإغلاق لأصحاب المقاهي يعتبر تعسفاً منها وسوء استخدام للسلطة، كما أن البلدية عندما اتخذت قرار الإغلاق لم تسلم قرار الإغلاق لأصحاب المقاهي إمعاناً في سوء استخدام السلطة^(١١٧).

كما ألغى القضاء الإداري قرار البلدية القاضي بفصل مدير إدارة أتهم بالتسبب بتجاوزات (مشروع أبو فطيرة)، حيث حكمت المحكمة الكلية بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بإلغاء القرار المطعون فيه رقم ٣٧ / ٢٠١١ مع ما يترتب على ذلك من آثار، أهمها إعادة المدعي إلى عمله بوظيفته (مدير إدارة التراخيص الهندسية فرع بلدية مبارك الكبير)، كما أمرت بتنفيذ الحكم بغير إعلان وألزمت الإدارة تعويضه ٥٠٠١ دينار^(١١٨).

(١١٦) المادة ١ من المرسوم بالقانون ٢٠ / ١٩٨١: «تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية تشكل من ثلاثة قضاة وتشمل على غرفة أو أكثر حسب الحاجة، وتختص دون غيرها بالمسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض:

أولاً: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم.
ثانياً: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.
ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية.
رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم.
خامساً: الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة».

(١١٧) إلغاء قرار البلدية بإغلاق مقاهي السالمية، تاريخ الاطلاع ١٩ / ٠٧ / ٢٠١٩، على الساعة ١٧:٥٠
<https://www.alanba.com.kw/ar/kuwait-news/incidents-issues/90348/26-01-2010->

(١١٨) إلغاء المحكمة الكلية قرار البلدية بفصل موظف، تاريخ الاطلاع على الرابط ١٩ / ٠٧ / ٢٠١٩، على الساعة ١٨:٠٠
<http://alwatan.kuwait.tt/articleDetails.aspx?id=262270&>

وقد حدد المشرع الكويتي في القانون المنظم للبلدية، سلطة النظر في المنازعات التي تكون مخالفة للوائح التي تصدرها البلدية بموجب المادة ٤٦ من القانون ٢٠١٦/٣٣، حيث تنشأ بقرار من المجلس الأعلى للقضاء دائرة خاصة واحدة أو أكثر بالمحكمة الكلية تشكل من ثلاثة قضاة، تختص دون غيرها بالنظر في الجرائم التي ترتكب بالمخالفة للوائح التي تصدرها البلدية، وتستأنف الأحكام الصادرة من هذه الدائرة أمام محكمة الاستئناف في دائرتها الجزائية.

الخاتمة:

يعترف المؤسس الدستوري الجزائري للمجالس المنتخبة بأنها قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية من خلال أحكام المادة ١٧ من دستور عام ١٩٩٦ المعدل في ٢٠١٦: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية».

وتهدف اللامركزية الإدارية إلى حماية المصالح المحلية على مستوى الأقاليم، لذلك فتكريس اللامركزية يرتبط أساساً بمدى استقلال الجماعات المحلية في ممارسة مهامها والاختصاصات المنوطة بها، ويمكن الاستدلال لتبيان ذلك من خلال حقيقة وأبعاد تدخل السلطة المركزية في عمل الهيئات المحلية عن طريق ما يعرف بالوصاية الإدارية، وعلى الرغم من أن غالبية الدساتير تنص على حرية المجالس المحلية في إشباع الحاجات العامة، فالأجاء الغالب في الدول الغربية مثل فرنسا وبعض دول الاتحاد الأوروبي هو التخفيف من آليات الرقابة الوصائية قدر الإمكان، ومع هذا مازالت بعض النظم العربية مثل (الجزائر وتونس والمغرب، الكويت) تمنح جهات الوصاية سلطة تقديرية واسعة لممارسة الوصاية الإدارية، مما يجعل مسألة الاستقلالية مسألة نسبية، حيث تبقى الهيئات المحلية دائماً تحت سلطة السلطة المركزية، لمنع خروجها عن السياسة العامة للدولة وحفاظاً على وحدتها.

بناء على ما تقدم في هذه الدراسة يمكننا الخروج بأهم النتائج التالية :

النتائج:

- نستنتج أنه كل ما كانت اللامركزية مجسدة فعلياً كل ما كانت الرقابة الوصائية أقل شدة وهو ما تسعى الجزائر والكويت للوصول إليه، في حين نجحت في الوصول إليه فرنسا بموجب القانون رقم ٨٢ / ٢١٣ والقوانين المكمل له، حيث سجلت نقلة نوعية في إلغاء الوصاية المالية، وفي منح سلطة الرقابة على قرارات المجالس الإقليمية إلى القضاء الإداري بطلب من السلطة الوصية، حيث يختص القضاء الإداري فقط بإلغاء الأعمال المخالفة للقانون.
- يجب أن يبقى مجال الرقابة ممارساً في أطر قانونية محددة، حتى لا تختنق الهيئات المحلية برقابة سلطة الوصاية وتبقى محتفظة باستقلاليتها، فاللامركزية كمفهوم مستورد خيار لا مفر منه لتحقيق الديمقراطية الإدارية^(١١٩).
- تتجه أغلب النظم الإدارية الحديثة إلى تشديد الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية مما يؤدي إلى التأثير على استقلاليتها، حيث إن منحى العلاقة العضوية بين الاستقلالية والرقابة الوصائية هي علاقة عكسية وليست علاقة طردية، بحيث كلما توسعت قواعد الرقابة الوصائية كلما ضاق مجال الاستقلالية والعكس صحيح.
- تشديد الرقابة الوصائية المفروضة على الهيئات المحلية ككل أو على أعضائها أو أعمالها؛ حيث يُلاحظ من الإصلاحات الجديدة أن المشرع الجزائري عمل على تشديد وتوسيع هذه الرقابة، وكذا الحد من استقلالية المجالس المنتخبة بما يمس مباشرةً بالمبدأ الدستوري القاضي بتكريس اللامركزية والديمقراطية الإدارية وجعلها صورية فقط، وهو ما ينعكس سلباً على أداء هذه الهيئات وعلى دورها في تحقيق التنمية المحلية.
- ضعف الموارد المالية المحلية إذ تعتمد مختلف الجماعات المحلية في النظم المقارنة على الميزانية العامة للدولة كأهم مورد لها، في حين تمثل الموارد المالية المحلية

(١١٩) حميد حميدي: «Problématique de l'Etat territorial. Quelques éléments de réflexion sur les facteurs de blocage de la décentralisation en Algérie»، مداخلة أُلقيت في المنتدى الدولي حول «الدولة الإقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية»، جامعة قلمة، الجزائر، يومي ٢٧ و٢٨ أبريل ٢٠١٥.

نسبة ضعيفة جداً مقارنة بحجم احتياجات القاعدة الشعبية، الأمر الذي يؤدي إلى تسجيل عدم تناسب بين مالياتها والمهام المسندة إليها .

- ومن مجمل أهم النتائج المسجلة من هذا البحث يمكن رفع أهم التوصيات التالية:
- إن الاعتراف للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية، وتمتعها بدرجة من الاستقلال المالي والإداري يحقق هدف الحكومة في أن تعمل أفضل وبكلفة أقل وبمزيد من الشفافية.
- العمل على تحقيق الموازنة بين مؤشري: الوصاية والاستقلالية بما يضمن المشاركة الفعالة في التخطيط والتنمية في ظل اللامركزية، الأمر الذي يؤدي إلى المشاركة الشعبية القاعدية بمستوى عالٍ.
- ضمان حد أدنى من الاستقلال المالي والإداري في ظل الرقابة الوصائية المعتدلة، حتى يساهم عمل الجماعات المحلية في تحقيق التنمية المحلية المتوازنة على جميع الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية .
- تحفيز الجماعات المحلية على توسيع مواردها المالية خارج الميزانية العامة للدولة، وذلك بزيادة الاستثمار المحلي تحت رقابة السلطة المركزية.

المراجع

المصادر والمراجع باللغة العربية :

أولاً - المؤلفات:

- محمد الصغير بعلي، يسري أبو العلا، المالية العامة، دار العلوم للنشر، الجزائر، ٢٠٠٣.
- حسام مرسي، أصول القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٢.
- حسن محمد عواضة، المبادئ الأساسية للقانون الإداري، دراسة مقارنة، المؤسسة الجامعية، لبنان، ١٩٩٧.
- حمدي سليمان سحيمات القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، دراسة تحليلية تطبيقية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، ١٩٨٨.
- زهدي يكن، القانون الإداري - الجزء الأول - المكتبة العصرية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٥٥.
- صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية والولائية، دار الراية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، ٢٠١٦.
- طارق عبد الرؤوف صالح رزق، دعوى الإلغاء في القانون الإداري الكويتي (أوجه الطعن بالتظلم والإلغاء ووقف التنفيذ والتعويض على القرارات الإدارية المعيبة)، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ٢٠١٢.
- طعيمة الجرف مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، ١٩٧٦.
- عمار عوابدي، القانون الإداري - النظام الإداري - ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٥.
- عمر الشيوخي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة في الأردن، دون ذكر دار النشر، عمان، ١٩٨١.

- عادل بو عمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠١٠.
- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، مصر، ١٩٧٣.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار الهدى، الجزائر، ٢٠٠٩.
- عمار بو ضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط ٢، الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٧.
- فريجة الحسين، شرح المنازعة الإدارية - دراسة مقارنة - دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠١١.
- كمال محمد الأمين، الرقابة القضائية على تراخيص أعمال البناء والتعمير مدعماً بقرارات مجلس الدولة والمحكمة العليا، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٧.
- محمد أحمد بركات الأحمد، نظام المحافظات في دولة الكويت نحو تحقيق دور أفضل في خدمة الوطن والمواطن - دراسة مقارنة - الكويت، ٢٠١٢.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري: التنظيم والنشاط الإداري، دار العلوم للنشر، الجزائر، ٢٠٠٢.
- محمد حسن الدخيل، إشكالية التنمية الاقتصادية المتوازنة، منشورات الحلبي الحقوقية، مصر، ٢٠٠٩.
- محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.

ثانياً - المقالات:

- سرير عبد الله رابح: «المجالس المنتخبة كأداة للتنمية المحلية»، مجلة المفكر، العدد السابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ٢٠١١.
- شوايدية منية: «الرقابة الإدارية بين الوصاية الإدارية والسلطة الرئيسية»، حوليات جامعة قالة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد رقم ١٣، الجزائر، ٢٠١٥.

- عبد الحليم بن مشري: «نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد ٠٦، الجزائر، ٢٠٠٩.
- عبد الله الكندري، في مقال محمد أنور: «اللامركزية الإدارية... نظام الدول المعاصرة»، الرأي، تاريخ الاطلاع، ٢٧/١٢/٢٠١٨، الساعة، ٢٧:٠٣، على الرابط: <http://www.alraimedia.com>.
- عصام سليمان: «اللامركزية الإدارية والإنماء المتوازن»، مجلة الدفاع الوطني اللبناني، العدد ٤٠، نيسان ٢٠٠٢، لبنان.
- عمار بو ضياف: «الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري والتونسي»، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد ٦، الجزائر، ٢٠٠٩.
- كاهنة شاطري: «تطور اللامركزية الإدارية (فرنسا والجزائر نموذجاً)»، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مجلة علمية دولية محكمة، مركز جيل البحث العلمي، العام الثالث، العدد ١٣، الجزائر، ديسمبر ٢٠١٧.
- لخضر مرغاد: «الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر»، مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، الجزائر، ٢٠٠٥.
- محمد الفيلي: «التنظيم الإداري في دولة الكويت»، مقال منشور على الرابط الإلكتروني، تاريخ الاطلاع ٢٧/١٢/٢٠١٨ الساعة ٠٣:٠٢ http://www.alfililaw.com/index.php kuwait_admin_org

ثالثاً - الرسائل الجامعية:

- عميور ابتسام، «نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم»، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، الجزائر، ٢٠١٢-٢٠١٣، ص ٣٥.
- غزيز محمد الطاهر، «آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر»، مذكرة ماجستير، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، ٢٠١١.
- فريحات إسماعيل، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة

ماجستير، كلية الحقوق جامعة الوادي، الجزائر، ٢٠١٤ .

- يوسف/ن، «الجباية المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر»، (مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة بومرداس)، الجزائر، ٢٠٠٩.

رابعاً – المداخلات :

- حميد حميدي: «Problématique de l'Etat territorial. Quelques éléments de réflexion sur les facteurs de blocage de la décentralisation en Algérie»، مداخلة أقيمت في المنتدى الدولي حول «الدولة الإقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية»، جامعة ٨ ماي ١٩٤٥ قلمة، الجزائر، يومي ٢٧ و ٢٨ أبريل ٢٠١٥.

خامساً – القوانين :

- * القانون العضوي ١٠/١٦، المؤرخ في ٢٢ ذي القعدة ١٤٣٧ الموافق لـ ٢٥ أوت ٢٠١٦، المتضمن قانون الانتخابات، (الجريدة الرسمية عدد ٥٠، الصادرة بتاريخ ٢٨ أوت ٢٠١٦).
- * وزارة العدل، مجموعة التشريعات الكويتية، الدستور الكويتي والمذكرة التفسيرية له، الجزء الأول، الكويت، الطبعة الأولى، طبع في مطابع الخط، ٢٠١١.
- * الدستور الجزائري ١٩٩٦، المؤرخ في ٨ ديسمبر ١٩٩٦، (الجريدة الرسمية، عدد ٧٦ الصادرة في ٨ ديسمبر ١٩٩٦)، والمعدل بالقانون رقم ١٦-٠١ المؤرخ في ٢٦ جمادى الأولى عام ١٤٣٧، الموافق لـ ٦ مارس ٢٠١٦، والمتضمن التعديل الدستوري (الجريدة الرسمية، عدد ١٤ لـ ٧ مارس ٢٠١٦).
- * القانون رقم ١١-١٠ المؤرخ في ٣ جويلية ٢٠١١، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد ٣٧ سنة ٢٠١١.
- * القانون رقم ١٢-٠٧ المؤرخ في ٢١ فيفري ٢٠١٢، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد ١٢ سنة ٢٠١٢، صفحة ١٣.

- * القانون رقم ٣٣ لسنة ٢٠١٦ في شأن بلدية الكويت (٢٠١٦/٣٣)، صدر بقصر السيف في: ٢٩ رمضان ١٤٣٧ هـ الموافق: ٤ يوليو ٢٠١٦ م.
- * القانون رقم ٥ لسنة ٢٠٠٥ في شأن بلدية الكويت (٢٠٠٥/٥).
- * القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٨٢، في شأن تعديل بعض أحكام المرسوم بالقانون رقم ٢٠/١٩٨١ القاضي بإنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية (١٩٨٢/٦١).
- * المرسوم بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨١، بشأن إنشاء دائرة بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية.

سادساً – القرارات القضائية :

- قرار مجلس الدولة بتاريخ ١١/٠٢/٢٠٠٢، مجلة مجلس الدولة، العدد ١، ٢٠٠٢.
- قرار مجلس الدولة بتاريخ ١٠/٠٦/٢٠٠٢، مجلة مجلس الدولة، العدد ٢، ٢٠٠٢.
- قرار مجلس الدولة ٢٣٠٧ المؤرخ في ٠١/٠٧/٢٠٠٣، مجلة مجلس الدولة، العدد ٤، ٢٠٠٣.
- قرار مجلس الدولة المؤرخ في ٢٢/٠٧/٢٠٠٣، مجلة مجلس الدولة، العدد ٥، ٢٠٠٣.
- قرار مجلس الدولة ٢٧٠٢١ المؤرخ بتاريخ ١١/٠٤/٢٠٠٧، مجلة مجلس الدولة، العدد ٩، ٢٠٠٩.
- قرار مجلس الدولة رقم ٥٤٢٤٥، المؤرخ في ١٩/١١/٢٠٠٩، مجلة مجلس الدولة، العدد ١٠، ٢٠١٢.
- قرار مجلس الدولة رقم ٥٥٠٥٨٢، المؤرخ في ٢٧/٠٥/٢٠١٠، مجلة مجلس الدولة، العدد ١٠، ٢٠١٢.
- قرار مجلس الدولة رقم ٠٦٤٤٧٥، المؤرخ في ٢٨/٠٧/٢٠١١، مجلة مجلس الدولة، العدد ١٠، ٢٠١٢.
- قرار مجلس الدولة رقم ٠٨٧١٣٠، الصادر بتاريخ ١٩/١٢/٢٠١٣ (غير منشور).

المصادر والمراجع باللغة الفرنسية:

I- Ouvrages :

- 1- Jean Rivero; Droit Administratif; 6édition; Dalloz; Paris; 1980.
- 2- Marcel Walin; Précis de droit Administratif ; édition montechristieu; Paris; 1969.
- 3- Chapus. René; Droit Administratif General; Tome1; Delta ; 9 édition ; Paris; 1995.
- 4- Gustave PEISER, Droit administratif général, 20e édition, Dalloz, Paris, 2000.
- 5- Jacques de Courson; Les élus locaux; édition d'organisation2 ème: Paris; 2001.
- 6- Maspitiol et Lorque; Tutelle administrative; Paris; 1930.

II Sites internet:

- 1- Anne GAZIER, Le contrôle des collectivités territoriales, Fiche de niveau Institutions administratives/La libre administration des collectivités territoriales / 29 décembre 2007, www.france-jus.ru.
- 2- Cédric MOLITOR, La tutelle administrative sur les pouvoirs locaux: le régime applicable en régions de Bruxelles-capitale-, www.avcb-vs.gb.be.
- 3- La loi de Décentralisation de 02Mars 1982; <http://www.dila.premier-ministre.gouv.fr> .
- 4- S.A, « La tutelle sur les actes du prédirent du conseil communal», www.etudier.com
- 5- S.A, Tunisie: Répartition verticale des compétences, www.portal.cor.europa.eu.

III. Articles :

- 1- Pavia Marie-Luce, « la décentralisation: principe d'organisation territoriale de la république Française», Revue du conseil d'état, N°3; paris, janvier-juin 2003.
- 2- Guy Braibant ;Bernard Stirn; «Le droit administratif français»; 5 édition revue et mise à jour; Presses de sciences po et DALLOZ; Paris; 1999; p86.

IV. Les-decisions -du-Conseil-d-Etat Français :

- 1- conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/26-juillet-1918-Epoux-Lemonnie –
- 2- Conseil d'Etat, Section, du 13 mars 1970, 75820, publié au recueil Lebon.
- 3- Conseil d'Etat, Assemblée, du 18 juillet 1973, 86275, publié au recueil Lebon .

The effect of guardianship control on the independence of local groups - a comparative study -

Dr. Laib Samia

Dr. Chouaidia Mounia

Abstract:

The Algerian Constitutional Constitution recognizes the elected councils as the basis of decentralization and the place of citizen participation ; in the conduct of public affairs through the provisions of Article 17 of the Constitutional Amendment of 2016, where administrative decentralization aims to protect local interests at the regional level.

Despite the tendency of most modern Western administrative systems to reduce the mechanisms of censorship - France as a model - some Arab administrative systems still give the custodians broad discretion to exercise administrative tutelage, making the issue of independence a relative issue such as Algeria, Tunisia, Kuwait, which is reflected negatively on the performance of these bodies and their role in achieving local development. Therefore, the tendency of the organic relationship between independence and censorship is an inverse relationship, not a positive one, so that the more conservative rules of control are expanded, Leah, and vice versa

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

The effect of guardianship control on the independence of local groups a comparative study

Dr. Laib Samia

Dr. Chouaidia Mounia

**University
of Kuwait**

Academic
Publication Council



ISSN: 1029 - 6069

No. 1, Vol. 45

Shaban 1442 - March 2021