

طرق وأنواع ممارسة الرقابة الإدارية على المرافق العامة والجماعات المحلية في الجزائر

أ. بريش ريمة (*)

مقدمة:

تحتل الرقابة الإدارية أهمية كبيرة في العملية الإدارية على مستوى المرفق العام، وتكمن هذه الأهمية في إنجاح سير هذه المرافق. ونظراً لهذه الأهمية كان لا بد من تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه الأعمال والأشخاص في مختلف المؤسسات العمومية، ويتجسد هذا التنظيم من خلال العمل القانوني الذي يحكم عملية الرقابة، وأن ما يتم تنفيذه يكون وفق ما نصت عليه القوانين والتنظيمات واللوائح، وأن الإدارة تهدف أساساً بكل مكوناتها إلى تقديم الخدمة للمواطنين، ويأتي دور الأجهزة الرقابية لضمان تقديم هذه الخدمة بأسرع وقت وأقل تكلفة وأكثر جودة، وذلك بالقضاء على كثير من الأخطاء والانحرافات التي تعرقل تحقيق مصالح المواطنين والحفاظ على الصالح العام.

وعليه فإن توضيح مفهوم المرفق العام يمثل البداية الصحيحة التي يجب أن ننطلق منها للخوض في موضوع الرقابة الإدارية الممارسة على المرفق العام، ومن ثم الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية وسوف نواجه كل هذه المسائل في على الآتي:

أولاً: مفهوم المرفق العام

ثانياً: أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة

ثالثاً: الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية

(*) أستاذة مساعد قسم ب - كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة خالدي مامون

خنشلة - الجزائر.

أولاً: مفهوم المرفق العام

ينظر الأفراد للإدارة العامة بشكل خاص وللدولة بشكل عام، بأنها الجهة المعنية بإشباع حاجاتهم العامة، وتلبية رغباتهم ومتطلبات حياتهم. وتقوم الإدارة العامة بذلك من خلال المرافق العامة المتنوعة، ومن هنا يرى بعض الفقهاء أن المرافق العامة هي سبب وجود الإدارة العامة، فالإدارة العامة منحت امتيازات السلطة العامة كي تضمن حسن سير المرافق على أكمل وجه وتقدم الخدمات المناطة بها بأفضل صورة ممكنة.^(١)

١ - تعريف المرفق العام "le service public":

تعد فكرة المرفق العام من الأفكار الأساسية في بناء الأساس الذي قامت عليه نظريات القانون الإداري، حيث استندت مدرسة المرفق العام لهذه الفكرة القانونية واعتبرتها أساساً لتحديد نطاق القانون الإداري وتطبيق أحكامه، كما اعتمدت عليها أيضاً لرسم مجال اختصاص وسير هذه المرافق وبيان خصائصها.

ومن الفقهاء من ارتكز على المعيار الوظيفي، ومنهم من اشتد في تعريف المرفق العام على المعيار العضوي، ومنهم من مزج بين الأول والثاني، ففي المعنى العضوي يقصد بالمرفق العام كل منظمة عامة تنشئها الدولة وتخضع لإدارتها بقصد تحقيق حاجات الجمهور، وفي المعنى الوظيفي أو الموضوعي يقول الدكتور عمار بوضياف: "يقصد بالمرفق العام بالنظر للمعايير الموضوعية كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجة عامة، ومن ثم تخرج عن نطاق هذا التعريف سائر النشاطات الخاصة كالمؤسسة الخاصة، كما يخرج عنه المشروعات التي تستهدف فقط تحقيق الربح."^(٢)

كما عرفه الفقيه Duguít بأنه: «كل نشاط يجب أن يكلفه، ويتولاه، الحكام، لأن الاضطلاع بهذا النشاط لاغنا عنه لتحقيق التضامن الاجتماعي، وتطوره، بحيث لا يمكن تحقيقه على أكمل وجه، إلا عن طريق تدخل السلطة الحاكمة.

أما الدكتور سليمان الطماوي فقد عرف المرفق العام بأنه « مشروع يعمل بانتظام واطراد تحت إشراف رجال الحكومة، بقصد أداء خدمة عامة للجمهور، مع خضوعه لنظام قانوني معين».

٢- عناصر المرفق العام:

استناداً إلى التعاريف السابقة يمكن استخلاص العناصر والأركان التي يقوم عليها المرفق العام على النحو الآتي:

أ- تلبية الحاجات العامة:

إن أساس و مبرر وجود أي مرفق عام هو تلبية الحاجات العامة للجمهور وتحقيق نفع عام^(٣)، حيث تقوم الإدارة العامة للمرافق العامة بإنشاء الحاجات التي تقتضيها الحياة العامة للمواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة، و يرى ديجي Duguit أن الحاجات العامة هي:

«النشاطات والخدمات التي يقرر الرأي العام في وقت من الأوقات و في دولة معينة، أن على الحكام القيام بها ، نظراً لأهمية هذه الخدمات للجماعة، و لعدم تأديتها على الوجه الأكمل بدون تدخل الحكام».

ويترتب على ذلك أن المرافق العامة إنما تقوم بتقديم خدماتها أصلاً، بصورة مجانية، رغم ما قد تفرض من رسوم، لا ترتقي أبداً إلى مستوى سعر تكلفة الخدمة المقدمة مثل رسوم الاستفادة من خدمات المستشفيات العامة، أو الدراسة بالجامعات^(٤)

ب- المرفق العام مرتبط بالدولة والإدارة العامة :

حتى يكتسب أي جهاز إداري صفة مرفق عام لابد و أن يرتبط بالدولة والإدارة العامة، على أنه عضو في هذه الإدارة، وذلك حسب الوظيفة التي يؤديها، وهذا الارتباط لا يكون إلا وفقاً للعنصرين السابقين، وبالتالي نجد المرفق العام ما هو إلا أداة في يد الدولة لتحقيق النفع العام، وعلى هذا الأساس يكون ارتباط المرفق العام وخضوعه للسلطة المتخصصة من حيث الإنشاء، التنظيم، التسيير والرقابة.

ج- المرفق العام مشروع ذو نفع عام :

الهدف الأساسي من وجود المرفق العام هو تحقيق المصلحة العامة عن طريق إشباع الحاجات العامة سواء كانت مادية أو معنوية لمواطني الدولة، وهذه المصلحة العامة تكون متلائمة مع الطبيعية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية السائدة في كل مجتمع ودولة.

٣- خصائص المرفق العام:

تخضع المرافق العامة لنصوص تشريعية وتنظيمية مختلفة مع مراعاة طبيعة النشاط التي تقوم به، ويكون ذلك عادة من خلال إصدار قوانين أساسية خاصة بكل واحد منها، وهو ما يمثل النظام القانوني الأخص للمرفق العام، ومع ذلك ونظراً لخاصية عدم تقنين القانون الإداري فإن المرافق العامة، على مختلف أنواعها، وأشكالها، تخضع لمجموعة من القواعد العامة، تشكل ما يعرف « بالمبادئ الأساسية للمرافق العامة»، أو النظام القانوني العام للمرافق العامة، الذي يسري على جميع أنواع المرافق العامة سواء وردت بقوانينها أو أنظمتها الداخلية أو لم ترد، إذ أنها تعتبر من المبادئ العامة للقانون، وتتمثل المبادئ الأساسية للمرافق العامة في :

* مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة

* مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واطراد

* مبدأ القابلية للتغيير والتطور^(٥)

أ- مبدأ مساواة المنتفعين أمام المرافق العامة:

إن مبدأ المساواة أمام المرافق العامة هو امتداد للمبدأ العام ومساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقاً من حقوق الإنسان وحقاً دستورياً، ويترتب على هذا القول نتائج، تتمثل في مبادئ فرعية هي مساواة المنتفعين من خدمات المرفق والمساواة في الالتحاق بالوظائف العامة.

ب- مبدأ سير المرافق العام بانتظام واطراد:

بما أن هدف المرافق العامة هو إشباع الحاجات العامة للأفراد من خلال ما تقدمه من خدمات وما تقوم به من أعمال، فإن الأفراد يطمئنون إلى أن كثيراً من شؤونهم وأمورهم وحاجاتهم اليومية تدبر من خلال المرافق العامة،^(٦) فلا يمكن أن نتصور مثلاً توقف جهاز القضاء عن الفصل في الخصومات، أو توقيف جهاز الأمن عن أداء مهامه أو مرفق الدفاع... الخ.

ج- مبدأ القابلية للتغير والتطور:

إن تقديم الخدمات المرفقية بكفاءة وفاعلية يتطلب من إدارة هذه المرافق أن تواكب كل جديد في عالم الإدارة والتقدم العلمي، فليس من المصلحة العامة أن تبقى المرافق العامة تقدم خدماتها بالطرق التقليدية التي بدأت بها، أو أن تحافظ على تنظيمها القانوني كما هو، بل على العكس فالإدارة العامة متجددة ومتطورة تواكب كل جديد.^(٧)

٤- أنواع المرافق العامة:

سبق القول أن المرافق العامة أنواع، ولهذا كان من الطبيعي أن تتباين طرق إدارتها، فما صلح لمرفق لا يصلح بالضرورة لآخر، كما أن المرافق تختلف من حيث نشاطها بالجانب السيادي للدولة.

١- المرافق العامة الإدارية والاقتصادية:

تتعدد أنواع المرافق العامة بتعدد تقسيماتها الفقهية وهذا بالنظر إلى طبيعة المرفق في حد ذاته ونستعرضها فيما يلي:

* المرافق العامة الإدارية:

يقصد بالمرافق العامة الإدارية المرافق التي تنشئها الإدارات العامة لممارسة وظيفتها الإدارية والمتمثلة أساساً، في النشاط التقليدي للدولة في مجالات التعليم، الدفاع، الأمن... الخ.

* المرافق العامة الاقتصادية:

نصت المادة ١٣٧ ف ١ من القانون رقم ٩٠-٠٨ المؤرخ في ٧ ابريل سنة ١٩٩٠ المتعلق بالبلدية: «تكون المؤسسات العمومية ذات طابع إداري أو صناعي أو تجاري وفقاً لما أنشئت من أجله»، وتعد المرافق العمومية الاقتصادية أو الصناعية أو التجارية نوع جديد، لأن وظائف الدولة كانت مقصورة على الوظائف التقليدية، حيث كان يحرم عليها إنشاء مرافق اقتصادية، وإن تدخلت في ذلك فإنها تعتبر قد أخلت بمبدأ حرية الفرد في التجارة والصناعة».

إضافة إلى أنواع أخرى من المرافق التي يمكن ذكرها فيما يلي:

- المرافق العامة الوطنية : هي المرافق العامة التي تنشئها السلطات الإدارية المركزية (الوزارات).

- المرافق العامة المحلية (البلدية والولاية) : هي المرافق التي تنشئها وحدات الإدارة المحلية،^(٨)

* المرافق الاجتماعية :

وهي المرافق التي تهدف إلى تحقيق خدمات اجتماعية للجمهور مثال ذلك، المرافق المتخصصة لتقديم إعانات للجمهور ومراكز الضمان الاجتماعي والتقاعد ومراكز الراحة، ويحكم هذا النوع من المرافق مزيج من قواعد القانون العام والخاص كما تمثل منازعتها أمام القضاء الإداري وأحياناً أخرى أمام القضاء العادي، وبالرجوع للقانون رقم ٨٣-١٥ المؤرخ في ٠٢ جويلية ١٩٨٣ المتعلق بالمنازعات في مجال الضمان الاجتماعي، نجد المشرع قد وزع الاختصاص بين القضاء العادي وبين المحاكم الإدارية.^(٩)

* المرافق المهنية أو النقابية :

وقد ظهر هذا النوع من المرافق عقب الحرب العالمية الثانية، وهو يرمي إلى تنظيم بعض المهن في الدولة عن طريق أبناء المهنة أنفسهم، والسمة البارزة في المرافق المهنية أن انضمام أفراد المهنة إليها ليس أمراً اختيارياً وإنما هو أمر

إجباري، مما يجعلها نوعاً من الجماعات الجبرية،^(١٠) وتدار هذه المرافق من قبل مجموعة من المنخرطين فيها، وتتخذ شكل التنظيم النقابي، يشرف على إدارته مجلس منتخب.

٥- طرق إدارة المرافق العامة:

تتباين طرق إدارة المرافق العامة بتعدد أنواعها، فما صلح لمرفق لا يصلح بالضرورة لآخر، فهناك مرافق عامة تدار بواسطة جهاز حكومي ومرافق أخرى تدار بواسطة شخص من أشخاص القانون الخاص، وفيما يلي تفصيل لهذه الطرق:

أ- طريقة الاستغلال المباشر «la régée»:

ويقصد بهذا الأسلوب أن المجموعات العمومية الإقليمية (الدولة ، الولاية، البلدية) هي التي تتولى مباشرة بواسطة أعوانها وأموالها إدارة المرفق العمومي الذي أنشأته.^(١١)

ب- المؤسسة العمومية «l'établissement public»:

عرف الدكتور محمد الصغير بعلي المؤسسة بأنها: «مرفق عام مشخص قانونياً». كما عرفها الدكتور أحمد محيو^(١٢):

« L'établissement public est une personne morale administrative de type fondatif.ont la création a pour but d assures la gestion autonome d un service de l état une willaya une commune ou d une autre personne publique de type corporative...»

وعليه وخلافاً لطريقة الاستغلال المباشر، فإن طريقة المؤسسة العامة تقتضي منح المرفق العام الاستغلال القانوني من خلال إضفاء الشخصية المعنوية عليه، وهذا ما جاء في المادة ١٣٦ من قانون البلدية على ما يلي: « يمكن البلدية أن تنشئ مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لتسير مصالحها العمومية.

- أنواع المؤسسات العامة :

- * المؤسسة العمومية الإدارية ذات الطابع الإداري .
- * المؤسسة العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.
- * المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي .
- * المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني. (١٣)
- * المؤسسة العامة ذات الطابع الاقتصادي.

ج- طريقة الاستغلال غير المباشرة:

ومضمون هذه الطريقة أن تعهد الإدارة لفرد أو شركة بالقيام باستغلال مرفق عام من المرافق الاقتصادية، وذلك في مقابل جعل «مبلغ» يتقاضاه صاحب الشأن في الإدارة المختصة. (١٤)

د- طريقة الاستغلال المختلط:

تقوم هذه الطريقة في إدارة المرافق العامة الصناعية والتجارية على تضافر وتكاتف الرأسمال العام والرأسمال الخاص في إدارة وتسيير المرفق من خلال إحداث جهاز مختلط مثل، (شركة اقتصاد مختلط)، حيث تحوز الإدارة عادة على أغلبية الرأسمال، أكثر من ٥٠٪، لتتمكن من المراقبة والإشراف.

ثانيا- أنواع الرقابة الإدارية الممارسة على المرافق العامة:

للخوض في ذلك لا بد من تحديد مجال كل صورة من صورها بحسب التنظيم الإداري الذي تطبق في مجاله من الناحية القانونية، ولا شك أنها تنحصر في صورتين تنظيمات إدارية مركزية وتنظيمات إدارية لامركزية.

١- الرقابة الإدارية الرئاسية:

إن الرقابة الإدارية الرئاسية من أهم أنواع الرقابة التي تعمل على حماية الإدارة والمرفق العام، إلى جانب حماية المواطنين، وذلك لتحقيق الاستقرار الإداري وفي أحسن ظروف ممكنة أو على الأقل التقليل من السلبيات الإدارية.

أ - مفهوم الرقابة الإدارية الرئاسية :

يعرف الفقيه الفرنسي توزيعه الرقابة الرئاسية بأنها: «السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلاً عن الحلول محلهم في العمل أحياناً، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة.»

* خصائص الرقابة الإدارية (الرئاسية) :

تمتاز الرقابة الإدارية الرئاسية بثلاث خصائص أساسية هي: أنها رقابة إدارية، رقابة مفترضة، ورقابة داخلية شاملة.

- أنها رقابة إدارية:

وهي تعني أنها تصدر عن جهة إدارية، فهي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية الملائمة.

- أنها رقابة مفترضة:

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الإداري ممارستها بقوة القانون في جميع المرافق المركزية دون حاجة إلى نص يقرر ذلك.^(١٥)

- أنها رقابة داخلية شاملة:

أن الجهة التي تمارس الرقابة الرئاسية «وهي السلطة الرئاسية»، والجهة المشمولة بالرقابة وهم المرؤوسين، تتبعان نفس الجهة الإدارية، مما يجعل منها رقابة ذاتية.

ب - وسائل الرقابة الإدارية الرئاسية:

تبين لنا مما تقدم أن السلطة الإدارية تمثل السلطة العليا في الدولة، حيث ترسم لها السياسة وتحدد الأهداف، وتصدر التوجيهات، وتراقب التنفيذ، وتتمثل رقابتها في ناحيتين:

- الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين)، الرقابة على الأعمال.

* الرقابة على أشخاص الإدارة (المرؤوسين): (١٦)

ويقصد برقابة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين، السلطات والصلاحيات التي يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوسين في حياتهم الوظيفية بعيداً عن الموظفين وتصرفاتهم فيما يخص حياتهم الشخصية. ومن هذا المنطلق فإن رقابة الرئيس الإداري على مرؤوسيه تتمثل في سلطة تنظيم مهام العمل ليتم توزيعها وسلطة تأديبهم و ذلك على النحو التالي:

- سلطة تنظيم وتوزيع العمل بين المرؤوسين

- سلطة التأديب

* الرقابة على الأعمال:

وفي هذا الصدد تشير المادة ٤٧ من نفس القانون على أنه: « كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسئول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه». ومن هنا نجد أن الرئيس الإداري الأعلى يتمتع بسلطات واسعة، بالنسبة لما يصدر عن العاملين في المرافق العامة من أعمال، و يمكن ممارسة هذه السلطات بالوسائل التالية: (١٧)

- الإشراف، التفتيش الملاحظة، التقارير الإدارية، التعديل، الإلغاء، التصريح، التصديق إصدار القرارات الإدارية، الحلول.

الرقابة الإدارية الوصائية: (١٨)

يقنضي التعريف بالرقابة الوصائية أو «الوصاية الإدارية» وتميزها عن سواها من صور الرقابة الإدارية الأخرى، أن نشير إلى أن ممارستها إنما تتم حيث تقوم اللامركزية الإدارية، وتهدف إلى تنظيم علاقات الرقابة التي تمارسها السلطة العليا في البناء التنظيمي المركزي للدولة، على نشاط وتصرفات السلطة المحلية المتمتعة بالشخصية الاعتبارية. (١٩)

أ- مفهوم الوصاية الإدارية:

وتعني الوصاية (La tutelle)^(٢٠) الإدارية رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية، وهذه الرقابة فيما لها من سلطات تمارسها إما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات.

وفي تعريف آخر تعرف الرقابة الوصائية على أنها: «الرقابة التي تمارسها الدولة على الجماعات المحلية وفقاً للحدود التي رسمها القانون، من أجل ضمان وحدة التطور والتسيير».^(٢١)

ب- حدود الرقابة الوصائية:

الرقابة تنصب على أشخاص تلك الوحدات، كما قد ترد على الأعمال والهيئات وهذا ما نصت عليه القوانين^(٢٢)، والتي سوف نتناولها بشيء من التفصيل فيما يلي:

- الرقابة على الأشخاص:

تتمثل هذه الرقابة في أن السلطة المركزية تملك حق اختيار الأشخاص المكونين للوحدات اللامركزية، في الوحدات المحلية، وبالرغم أن ذلك يتم في معظم الأحوال عن طريق الانتخاب، فإن ذلك لا يعني خروج الأشخاص عن نطاق الرقابة، فالسلطة المركزية تملك العديد من السلطات التي تتيح لها التدخل في شؤونهم، مثل إيقاف الهيئات التي تؤيد الوحدات وعزل بعض أعضائها، أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون^(٢٣)، أو حل الهيئة نفسها واختيار مجالس مؤقتة لتسييرها، ومع هذا فإن هذه السلطات تعد استثنائية، ولا تتم ممارستها إلا في الأحوال التي يجيز القانون ذلك.

- الرقابة على الأعمال:

تملك السلطة المركزية صاحبة الوصاية الإدارية الرقابية على أعمال الهيئات اللامركزية الخاضعة لوصايتها، وتحدد الرقابة في هذا المجال على الأعمال التي يقوم بها المسيرون للوحدات أو المؤسسات، وهنا تمارس هذه الرقابة على الأعمال

ذاتها أو على إجراءات تنفيذها^(٢٤)، والأصل أن الهيئات اللامركزية بما لها من استقلال، إنما تتصرف طبقاً للقوانين التي تحكمها، تفعيلاً للمبادرة والتحرك الذاتي، ولهذا يجب استبعاد كل مظاهر الرقابة القبلية أو السابقة، لأن في ذلك مساس باستقلال هذه الوحدات نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية، ولهذا فإن أعمال هذه الهيئات أو الوحدات تخضع للرقابة البعدية واللاحقة إلى سلطة التعقيب.

ج - الرقابة على الهيئات:

إن إنشاء وإلغاء الإدارة المركزية من اختصاص القانون، فإن ذات القانون المنشئ لتلك الوحدات، يخول السلطة الإدارية المركزية سلطة إيقاف وحل أجهزة وهيئات الإدارة اللامركزية، دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لها.

٢- طبيعة نظام الرقابة الوصائية:

تتميز الرقابة الإدارية بأنها رقابة مشروعية فقط، أي أنها تحدد نقاط هذه الرقابة ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المختصة، من القيام بها، ولا بد أن يتم بواسطة القوانين والنصوص التي تتمثل في النظام الإداري، لاسيما التشريعات المنشأة والمنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل قانون البلدية وقانون الولاية، وذلك تطبيقاً لقاعدة « لا وصاية إلا بنص ».

- أهداف الوصاية الإدارية:

إن هدف هذه الرقابة هو التوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة، والاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة أخرى، كما تستهدف الرقابة كذلك مراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية بواسطة السلطة المركزية، ومنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، ولتحقيق كل هذه الأهداف تتعدد صور الرقابة الوصائية وتشمل النواحي الإدارية والمالية والتقنية.

ثالثا- الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية:

تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية ركناً من أركان الإدارة المحلية^(٢٤)، إذ لا يمكن منح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، إلا إذا كان ذلك مقروناً بسلطة الرقابة عليها، ومعنى ذلك أنه مهما بلغت درجة الاستقلالية فإن تلك الاستقلالية لن تكون مطلقة، وإلا تعرضت وحدة الدولة للانقسام، ويتحقق استقلال الإدارة المحلية بتفويت وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية المحلية^(٢٥).

ولدراسة هذا الموضوع رأينا تقسيمه إلى:

أ - الرقابة الإدارية على البلدية

ب - الرقابة الإدارية على الولاية

أ - الرقابة الإدارية على البلدية:

تعتبر اللامركزية هي النظام الذي يقوم على أساس تقسيم وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية في الدولة بين الإدارة المركزية من جهة، وبين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية.

- تعريف البلدية:

نصت المادة الأولى من القانون رقم ١١-١٠ المؤرخ في ٢٢ يونيو ٢٠١١، على ما يلي: «البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية، وتحدث بموجب القانون»^(٢٦).

وتكون الرقابة على البلدية إما بالرقابة على الأشخاص، الرقابة على الأعمال، الرقابة على الهيئة:

• الرقابة على الأشخاص:

إن الرقابة الإدارية على الأشخاص تتخذ شكل الإيقاف، الإقالة، والإقصاء والتي نبينها فيما يأتي:

- الإيقاف :

جاء في المادة ٩٩ من قانون الانتخابات رقم ١٢-١١ لسنة ٢٠١٢: « دون الإخلال بالأحكام الدستورية والتشريعية السارية المفعول، يستخلف عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي بسبب الاستقالة، أو الوفاة، أو الإقصاء، أو بسبب حدوث مانع قانوني له، وفقاً لأحكام القانون المتعلق بالبلدية والولاية، حسب الحالة».

- الإقالة :

تنص المادة ٩٠ من الأمر ٦٧-٢٤ المؤرخ في ١٨/٠١/١٩٦٧^(٢٦): « كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً وصحيحاً، فإنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل الوالي، إلا إذا طعن في ذلك في خلال عشرة أيام من التبليغ أمام المحكمة المختصة».

- الإقصاء :

واستناداً لما جاء في نص المادة ٤٤ من قانون البلدية رقم ١١-١٠ ما يلي: « يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة ٤٣ أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.»

• الرقابة على الأعمال: وتكون هذه الرقابة إما بالتصديق أو الإلغاء أو الحلول والتي نتناولها فيما يلي:

أ- التصديق أو المصادقة «Approbation»:

والمصادقة هنا إما تكون صريحة أي كتابية، أو تكون بقوة القانون، أي ضمنية بعد مرور مدة زمنية تقدر بواحد وعشرين يوماً «٢١»، وهذا ما جاء في المادة ٥٦ من قانون البلدية: «... تصبح مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون، بعد واحد وعشرين يوماً «٢١» يوماً من تاريخ إيداعها بالبلدية، كما يمكن من جهة أخرى أن لا تنفذ مداولة البلدية في حالة معينة إلا بعد الموافقة الصريحة عليها أو ضمناً بعد مرور مدة ثلاثون يوماً «٣٠» من دون رد سلطة الوصاية.

ب - الإلغاء (البطلان) «Annulations»:

هذا ما تضمنته المادة ٥٩ والتي جاء فيها مايلي: «تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار».

ج- الحلول «Substitution»^(٢٧):

ونقصد به حلول ممثل السلطة المركزية أي الوالي محل أو مكان المجلس البلدي في أداء عمل كان يجب عليه القيام به أو تنفيذه، وقد جاء في المادة ١٠١ من قانون البلدية رقم ١١-١٠ لسنة ٢٠١١ ما يلي: «عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد أذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الأجال المحددة بموجب الإذار».

• الرقابة على الهيئة:^(٢٨)

إذا كانت الرقابة على الأعضاء تأخذ شكلا فرديا، فإن الرقابة على المجلس الشعبي كهيئة تكون بصفة جماعية من خلال رقابة الحل، شريطة أن يكون ذلك بمرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، كما كان الحال في بداية التسعينات القرن الماضي، ونقصد بالحل إنهاء الوجود الكلي للمجلس الشعبي البلدي قبل انتهاء المدة القانونية له، مع بقاء الوجود القانوني للبلدية وشخصيتها المعنوية، وهذا ما تضمنته المواد ٤٦، ٤٧، ٤٨، ٤٩، من قانون البلدية رقم ١١-١٠ لسنة ٢٠١١ سنذكر منها:

المادة ٤٦ والتي جاء فيها: «يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي: - في حالة خرق أحكام دستوري، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس، في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلال خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطن

وطمأنتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة ٤١ أعلاه، في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد اعذر يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.»

٢- الرقابة الإدارية على الولاية:

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، بالتالي فهي تلعب دورا أساسيا في مختلف الجوانب.

تعريف الولاية

نصت المادة الأولى من القانون رقم ١٢-٠٧ المؤرخ في ٢٨ ربيع الأول عام ١٤٣٣، الموافق ل ٢١ فبراير سنة ٢٠١٢^(٢٩)، على أن: «الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

- صور الرقابة: توجد عدة صور من الرقابة حددها القانون تتمثل في:

- رقابة على الأشخاص: رقابة على الأعمال، رقابة على المجلس كهيئة.

* الرقابة على الأشخاص : لكون جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخوبون، فإن الرقابة التي تباشرها السلطة على الأعضاء تتمثل في، الإقالة الحكومية، الإيقاف، والإقصاء.^(٣٠)

- الإقالة الحكومية (démision d office):

تنص المادة ٤٠ من قانون الولاية ١٢-٠٧ لسنة ٢٠١٢ على ما يلي: «تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك، يثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.»

- الإيقاف (suspension):

تنص المادة ٤٥ من قانون الولاية ١٢-٠٧ لسنة ٢٠١٢ على أنه^(٣١): « يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية، بسبب جنائية أو جنحة أو لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يعلن التوقيف بموجب قرار معطل من الوزير المكلف بالداخلية، إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة...»

- الإقصاء (Exclusion):

في هذا الصدد تنص المادة ٤٦ من قانون الولاية رقم ١٢-٠٧ لسنة ٢٠١٢^(٣٢) على أنه: « يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي، كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية، لها علاقة بعهدته، تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، ويقر المجلس الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية.»

* الرقابة على الأعمال:

- المصادقة «L approbation»: (٣٣)

أشارت المادة ٥٤، ٥٥ من قانون الولاية لسنة ٢٠١٢ على: المادة ٥٤ نصت على « مع مراعاة أحكام المواد ٥٧، ٥٦، ٥٥ من هذا القانون، تصبح مداورات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد وعشرين «٢١» يوما من إيداعها بالولاية.»

المادة ٥٥ « لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهرين مداورات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات والحسابات، التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية.»

٢- الإلغاء «l annulation»:

ينعقد الاختصاص بإلغاء مداوالات المجلس الشعبي الولائي إلى الوزير المكلف بالداخلية^(٣٤) ونصت المواد ٥٧، ٥٦، ٥٣ من قانون ٢٠١٢ وسوف نكتفي بذكر المادة التالية: «٥٣» تبطل بقوة القانون مداوالات المجلس الشعبي الولائي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،

غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة ٢٣،

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

ج- الحلول «la substitution»:

أما نظام الحلول فيمكن لوزير الداخلية أن يعين مندوبية ولائية محل م.ش.و عندما يرفض هذا الأخير أخذ القرارات التي يلزمه بها القانون، وعليه فقد نصت المادة ٤٩ من قانون ٢٠١٢ على مايلي: « في حالة حل المجلس الشعبي الولائي، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة «١٠» أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد...»

* الرقابة على الهيئة: (٣٥)

تعد هذه الرقابة من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي الذي يعد معرضاً فقط للحل^(٣٦)، وأكثرها مساساً بالتسيير

المركزي الديمقراطي، وقد نظم المشرع هذا النوع من الرقابة في المادتين ٤٧، ٤٨ من قانون الولاية رقم ٠٧-١٢ لسنة ٢٠١٢، المادة ٤٧» يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية».

نتيجة:

نصل إلى أن عملية الوصاية الإدارية على المرافق العمومية وعلى الجماعات المحلية، تهدف أساساً إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال الرقابة التي تعمل على التحقق من استخدام الاعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها، مع كشف مواطن الضعف من سوء التسيير والاستغلال والعمل على تقويمها ومعالجتها، لأن الولاية تعد وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخص من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، أما البلدية فتعد الخلية الأساسية للامركزية الإقليمية، فهي تلعب دوراً هاماً في التكفل بحاجيات المواطنين، وبالتالي كلاهما يلعبان دوراً رئيساً في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

وعليه فيجب تسخير كل الإمكانيات لتحقيق الوصاية الفعالة على الجماعات المحلية لاسيما أنها تحتل مكانة هامة في الدولة والمجتمع، فكلما حققت نجاح تحقق التقدم والعكس صحيح، لذا يجب تكاتف الدولة والإدارة والمواطن لتحقيق فعالية سير الجماعات المحلية والمرفق العام بصفة عامة.

هوامش الدراسة

- (١) د.حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق،ص، ٢٦٩.
- (٢) د.عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط٢، ٢٠٠٧، ص٣٠٧.
- (٣) د.محمد عبد، منتديات أرجوان، مقالة حول الإدارة من أجل التمييز"التوجيه والرقابة"، الصادرة بتاريخ ١٨-٠٢-٢٠١٠،
http://www.arab-ency.com/index.php? module= pnEncyclopedia&func= display_ term&id= 12398& m=1،
- (٤) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص٢٠٨.
- (٥) د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ٢٢٠.
- (٦) حمدي القبيلات، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ٢٩٧.
- (٧) د. حمدي القبيلات، القانون الإداري مرجع سابق، ص، ٣١٢.
- (٨) د.محمد الصغير بعلي، القانون الإداري ، مرجع سابق، ص ٢١١ وما بعدها.
- (٩) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٢٧.
- (١٠) د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ٣٢٦.
- (١١) د.ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢١١.
- (12) D.ahmed mahiou.cours d institutions administratives.3e édition avec complément. 22 rue abou nouas. Hydra.alger 1981.p 296
- (١٣) د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٥٢-٣٥٣.
- (١٤) د.عصام الديس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، دار الثقافة ، عمان، طبعة أولى، ٢٠١٠، ص١٤٣.
- (١٥) د.حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، ٥١.
- (١٦) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، بحث منشور على هذا الموقع ص، ٣١.
<http://scholar.najah.edu/sites/scholar.najah.edu/files/conference-paper/role-financial-and-administrative-monitoring-country%E2%80%99s-development-and-administrative-reforms.pdf>.

(١٧) د. صباح سعد الدين عمر العلمي، دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص ٣٣.

<http://scholar.najah.edu/sites/scholar.najah.edu/files/conference-paper/role-financial-and-administrative-monitoring-country%E2%80%99s-development-and-administrative-reforms.pdf>

(١٨) يرجع مصطلح الوصاية الإدارية أساسا للقانون الخاص، حيث أخذ من مفهوم الوصي والموصى عليه في القانون المدني، فاعتبر الإدارة المركزية "جهة الوصاية"، بمثابة الموصى عليه كما اعتبر الإدارة اللامركزية "الجهة الخاضعة للوصاية"، بمثابة الموصى عليه، رغم أن هناك فارق بين الوصاية الإدارية في هذا المجال والوصاية في القانون المدني، فالأشخاص المشمولة بالوصاية الإدارية تتمتع بالأهلية الكاملة في مباشرة التصرفات القانونية، ولا يعتري أهليتها أي نقص كما هو الحال بالنسبة للموصى عليه في القانون المدني، كما أن الوصي في القانون المدني يمثل الشخص الموضع تحت الوصاية ويتصرف باسمه في حين أن الهيئات اللامركزية تمثلها وتتصرف باسمها المجالس والهيئات المختصة بإدارتها، إلا أن المقصود بالوصاية الإدارية ليس حماية مصالح الهيئات اللامركزية كما هو الشأن في الوصاية المدنية، وإنما هو على العكس من ذلك حماية المصلحة العامة التي تمثلها السلطة المركزية. للمزيد انظر الدكتور حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص، ٦٢.

(١٩) د. خالد عمر باجنيد، القانون الإداري اليمن، مرجع سابق، ص، ٢٠٩ .

(٢٠) د. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق ص ٧٢.

(21) zahia mooussa. Evaluation de la décentralisation territoriale en Algérie (1967-1988) revue africaine de droit internationale et comparé. Vpt2. t4 no.2. 1992.p.399.

(٢٢) نقصد بهم " قانون الولاية لسنة ٢٠١٢، وقانون البلدية رقم ١١-١٠ لسنة ٢٠١١، وقانون الانتخابات رقم ١٢-٠١ لسنة ٢٠١٢".

(٢٣) د.محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص، ٢٤.

(٢٤) حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية و المالية، مرجع سابق ، ص ٧٠.

(٢٥) مياسة أودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، ٢٠٠٨، ص، ٧٥.

(٢٦) د.مزياني فريدة ، ندوة دولية مغربية حول إدارة الجماعات المحلية في الدول المغربية، مداخلة بعنوان، سبل وآفاق تطوير الإدارة المحلية في الجزائر، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يوم الاثنين ٠٣-١٢-٢٠١٢.

<http://www.bouhania.com/news.php?action=view&id=214>

(٢٧) كما عرفت بموجب المادة الأولى من قانون (٩٠-٨٠) المؤرخ في ١٧ أفريل ١٩٩٠ من قانون البلدية على أن "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، منتدى القانون، ١٢-٠٩-٢٠٠٨.

<http://droit.hisforum.com/t1072-topic> ،

(٢٨) الأمر ٦٧-٢٤ المؤرخ في ١٨/٠١/١٩٦٧ المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية، عدد ٠٦ .

(٢٩) د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ١٧٤.

(٣٠) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ٢٩٩.

(٣١) منتدى الأوراس القانوني، ٢٧-٠٣-٢٠١٢.

<http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t2048-topic>

(٣٢) د قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي باتنة، ٢٠٠١، ص، ٢٠٤.

(٣٣) منتديات قمار، ٣٠-١٠-٢٠١٢.

<http://guemardz.com/vb/showthread.php?t=4250>.

(٣٤) مدونة القوانين الجزائرية، ٢٥-٠٣-٢٠١٢،

<http://lois-algeriennes.blogspot.com/2012/03/12-07-2012.html>

(٣٥) د ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ١٣٢.

(٣٦) د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ١٩٨.

(٣٧) د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ٢٦٧.

(٣٨) د ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص، ١٣٤.