

المبحث الأول: الاطار المفاهيمي لرقابة الإدارية الوصائية على البلدية

رغم أن استقلال الجماعات الإقليمية عن السلطة المركزية أصيل، إلا أنها تخضع لرقابة هذه الأخيرة تمارس على أعضائها و هيئاتها و أعمالها.

ولقد عانى الكثير من فقهاء القانون الإداري بتحديد مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية ، بحيث تعددت هذه التعريفات، وجاءت مختلفة في مضمونها إلى حد كبير، ويرجع ذلك إلى إتساع مدلولها و تنوع صورها و وسائلها ، هذا بالإضافة إلى صدورها عن جهات مختلفة و إنصرافها إلى جهات متعددة.

هذه الرقابة التي تسمى عند البعض بالوصاية الإدارية و عند البعض الآخر بالرقابة الإدارية الوصائية.

ولقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين وهما:

- المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية.
- المطلب الثاني: أهداف ومبررات الرقابة الإدارية الوصائية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بشكل دقيق ينبغي دراسة النقاط التالية سنخصص لكل نقطة منها فرعاً خاصاً بها - وهي :

- تعريف الرقابة الإدارية الوصائية .
- تمييز الرقابة الوصائية عما يشابهها من رقابات أخرى.
- تحديد أهم خصائص هذه الرقابة .

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية (الوصاية الإدارية)

في استعراضنا للتعريفات المختلفة ، سنقوم بتقدير كل تعريف على حدة ، كما سنحاول استخلاص المقومات الأساسية التي تتركز عليها فكرة الرقابة الإدارية الوصائية من هذه التعريفات ولكن قبل ذلك ، نستعرض الاختلاف الفقهي حول مصطلح الوصاية الإدارية .

أولاً: الاختلاف حول مصطلح الوصاية الإدارية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلاً بين الفقهاء ، فذهب فريق منهم إلى معارضة استعمال هذا المصطلح ، وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية ، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية. والى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية (الجماعات الإقليمية) مثل القاصر أو عديم الأهلية في القانون المدني.¹

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذاً بهذا التعبير عن القانون الخاص. وقد أيد الفقهاء -خصوصاً في القديم هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة ، وبين القصر من جهة أخرى .

وقد كان من هذا الرأي كل خطباء الجمعية الوطنية الفرنسية سنة 1871²، وما زال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير ، رغم تقريرهم قيامه على أساس خاطئ.³

يرى جورج فيدال أن عبارة الوصاية قد أسئء إختيارها ، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات اللامركزية من أجل إحترام مبدأ الشرعية والصيانة المصلحة العامة، و اجتناب إساءة إستعمال السلطة العامة.¹

1 – René Chapus, Droit administratif général, delta, 9ème édition, tome1, Paris1995, p361

2- عبد المجيد فياض، "الوصاية و مظاهرها على الهبات اللامركزية المحلية في مصر"، مجلة إدارة فضاها الحكومة ، العدد الرابع ، السنة 13 أكتوبر ديسمبر 1969 ، ص 937.

3- عثمان خليل عثمان، اللامركزية و نظام مجالس المديرية في مصر، دراسة مقارنة ، مكتبة سيد عبد الله و هبة ، ص58

ويرى بعض رجال الفقه العربي²، أن الأفضل إستعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود، و حجتهم في ذلك أن الاختلاف جوهري بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية ، إذ أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص ، هو حماية حقوق ناقصي أو عديمي الأهلية من الأشخاص الطبيعية، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص في أهلية الهيئات اللامركزية، إنما كاملة الأهلية في ممارسة التصرفات القانونية الموكولة لها، ثم إن المجلس الممثل للهيئة المحلية هو الذي يعمل بنفسه ويعمل بداءة، بعكس ناقص الأهلية في القانون الخاص، ثم إن الغرض من فرض الوصاية على ناقص الأهلية هو حمايته في شخصه أو في ماله، أما الغرض من الوصاية الإدارية فهو حماية المصلحة العامة من تخاذل و انحراف الهيئات اللامركزية عند قيامها باختصاصاتها، كما أن الوصاية الإدارية تختلف في وسائلها وأثارها عن الوسائل التي يلجأ إليها الوصي للدفاع عن مصالح ناقص الأهلية الذي يمثله وعن الآثار المترتبة عن تصرفاته .

وكذلك في الوصاية على ناقص الأهلية نكون أمام شخص واحد يملك سلطة التصرف، وإن كنا من حيث الشكل نلاحظ شخصين قاصر ووصى عليه ، بينما في الوصاية الإدارية، فنحن أمام شخصين قانونيين مستقلين، يملك كل واحد منهما سلطة التصرف باسمه ولحسابه بالكيفيات وفي الإطار الذي حدده القانون.³

ورغم صحة هذه الاعتبارات جميعا ، فإن جانب من الفقه⁴ يرى ضرورة الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية، لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له

1- عبد المجيد فياض، المرجع السابق، ص 938

2- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977، ص 92.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، الجزائر، دار الريحانة ، ص 81.

4- عبد المجيد فياض، المرجع السابق ، ص 939.

مضمون أوسع من الوصاية، وقد تستعمل الرقابة في بعض الأحيان وسائل غريبة عن الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية.¹

والحقيقة أن القانون الإداري قد استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص، واكتسبت في القانون الإداري معنى مغايراً تتواءم وطبيعته، ومثال ذلك العقود الإدارية والملكية في الأموال العامة والمسؤولية الإدارية، ومن بين هذه المصطلحات "الوصاية" الذي فرض نفسه في المجال الإداري حيث درج استعماله في كثير من الأنظمة الحديثة للدلالة على طبيعة العلاقة القائمة بين الإدارة المركزية للدولة والأشخاص المعنوية العامة اللامركزية، كما أن مصطلح الوصاية الإدارية يساعد على إظهار الاختلاف بين الوصاية وبين الرقابة الرئاسية في حين أن مصطلح الرقابة الإدارية يشمل الرقابة الرئاسية وقد يؤدي إلى الخلط بينهما.²

ثانياً: تعريف الرقابة الإدارية الوصائية

يعرفها أحد الفقهاء الرقابة الإدارية الوصائية بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية، بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، و بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية، مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية الاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة".³

فهذا التعريف و إن كان قد عني بتحديد طرفي الرقابة الوصائية و الإشارة إلى بعض مهامها، كما أنه أشار إلى أهم صفاتها و هي الصفة الإستثنائية التي تقوم على أساس عدم جواز حصولها إلا بنص في القانون.

1- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظر الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، كلية الحقوق، جمهورية مصر العربية، 1973، ص 120.

2- مختار بوشيب، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ج 2، ص 363.

3- بكر القباني، "الوصاية الإدارية"، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، 1984، ص 100.

إلا أن هذا التعريف لم يبين وسائلها بالرغم من أهمية هذا البيان ولم يذكر رقابة الشرعية كمهمة لهذه الرقابة، زد على ذلك أن التعريف يجعل الرقابة الوصائية مقصورة على رقابة الدولة، وذلك بالرغم من أنها قد تصدر عن هيئات لا مركزية عليا في مواجهة هيئات، لا مركزية أدنى.

و من الفقهاء من يعرفها بأنها: "الفكرة التي تستخدم في مجال القانون العام ، لتحديد العلاقة بين جهة إدارية و جهة أخرى تخضع لها بالنسبة لبعض النواحي، خضوعا بعيدا على السلطة الرئاسية ، وذلك عن طريق تدخلات و رقابات محددة ، فيما يتعلق بموضوعها و أسبابها وذلك من أجل مراقبة إلزام الجهة المشمولة بالرقابة باحترام المشروعية و مستلزمات المصلحة العامة".¹

ويمتاز هذا التعريف ببيان مهمة الرقابة الوصائية، ووجوب تقييدها، و بعدها عن السلطة الرئاسية، و يعاب عليه عدم بيان طرفي الرقابة الوصائية، و إغفاله تحديد وسائل هذه الرقابة.

وقد عرفها "قالين" بأنها: "جملة الرقابات التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا، على أن تكون هذه الشخصية أكثر إتساعا من الشخصية المشمولة بالرقابة".²

فهذا التعريف يمتاز بتحديد طرفي الرقابة الوصائية ، مع بيان إمكان صدورها عن السلطة المركزية أساسا أو بعض السلطات اللامركزية أحيانا .

إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف لم يعن ببيان وسائل هذه الرقابة و مهمتها ، فضلا عن عدم بيان وجوب إستنادها إلى نصوص قانونية.

و يعرف "ريفيرو" الرقابة الوصائية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الحدود المقررة في القانون"³ و هو تعريف ناقص على أساس أنه و إن كان قد أشار إلى طرفي الرقابة و ضرورة مباشرتهما إلا في الحدود المقررة قانونا ، إلا أنه لا يتضمن أي إشارة إلى وسائلها و مهمتها.

1- المرجع السابق، ص 100.

2 - M. Waline, Droit administratif, op .cit ,p362.

3 - J. Rivero, op .cit, Paris, 1965, p283.

و يعرف الفقيه البلجيكي "Jacques Dembour" الرقابة الوصائية بأنها : "مجموعة السلطات المحددة التي تمنح لسلطة عليا بالقانون أو بمقتضى القانون، من أجل إحترام القانون و حماية المصلحة العامة، في مواجهة القصور الضار أو التجاوز أو التعدي الذي يمكن أن يصدر عن العمال اللامركزيين".¹

و يحتوي هذا التعريف على جملة من المزايا ، فقد أشار إلى طرفي الرقابة ، فضلا عن وجوب إستناد هذه الرقابة إلى نص ، مع ضرورة تقييدها ، كما أنه يبرز مهمة الوصاية . إلا أن هناك من انتقده على أساس أنه لم يشر إلى وسائل هذه الرقابة.

و قد عرف "Maspetiol et Laroque" الرقابة الوصائية بأنها : "مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزيين و أعمالهم، و ذلك بقصد حماية المصلحة العامة".²

فقد أبرز هذا التعريف طرفي الرقابة و أشار إلى بعض مهامها و إمكان إنصرافها إلى عمال وأعمال الهيئات اللامركزية و ضرورة تقييدها و استنادها إلى القانون ، إلا أنه لم يشر إلى رقابة الشرعية ولا إلى وسائلها.

و يمكن القول على ضوء جميع هذه التعاريف أن مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية يركز على أمور أساسية و هي:

1- صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية ، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.

2- انصراف هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية الإقليمية و المرفقية ، وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.

1 – Jacques Dembour, les actes de la tutelle administrative en Droit Belge, Bruxelles k1955, p7.

2 – Maspetiol et Laroque, op cit, P10.

3- الصفة الإستثنائية للرقابة الإدارية ، و ذلك على أساس عدم جواز مباشرتهما إلا بنص وفي الحدود و بالقيود المقررة في القانون.

4- إمكان إنصرافها إلى أعضاء الهيئات اللامركزية و بعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في القانون المباشرة هذه الرقابة.

5- استهداف احترام مبدأ الشرعية، و حماية المصلحة العامة.

الفرع الثاني: تمييز الرقابة الإدارية الوصائية عن الرقابات الأخرى

لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية بصفة دقيقة ينبغي تمييزها عن الرقابة الرئاسية من جهة ، وعن الإشراف الإداري من جهة ثانية، و ذلك في فرعين على التوالي:

أولاً: التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و الرقابة الرئاسية

تمارس السلطة المركزية رقابة على الأشخاص الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً و كذلك على أعمالهم، و تسمى هذه الرقابة بالرقابة الرئاسية¹.

فالرقابة الرئاسية هي سلطة الرئيس الأعلى على مرؤوسيه في نطاق التدرج الهرمي للسلم الإداري، حيث تشمل هذه السلطة الموظفين أنفسهم و تشمل أعمالهم أيضاً، فلرئيس الإداري سلطة إصدار التعليمات و التعقيب على تصرفات مرؤوسيه ، فله أن يجيزها أو يعدلها أو يلغيها أو يحل هو شخصياً محلهم في القيام بها.²

و تكمن الصعوبة في التمييز بين الرقابتين في أن كلاهما يستعمل وسائل ذات طبيعة إدارية واحدة كسلطة التصديق و الإلغاء و الحلول... الخ.

إلا أن التمييز بين الرقابتين أمر ضروري وله أهميته ، و ذلك لأن الأصل بالنسبة للهيئات المركزية أو هيئات عدم التركيز في العاصمة أو الأقاليم - هي أن يخضع نشاطها - كلياً وجزئياً-

1- عادل محمود حمدي، المرجع السابق ، ص 124.

2- إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق، 2005، ص 100.

لرقابة السلطة المركزية في حين أن الأصل بالنسبة للجماعات اللامركزية الإقليمية أن تستقل هي بإدارة نشاطها فيخضع لسيطرتها، و أن الاستثناء هو خضوع جانب من هذا النشاط للرقابة عليه من جانب السلطة المركزية.¹

و الرقابة الإدارية الوصائية و إن كانت تتفق مع الرقابة الإدارية الرئاسية في بعض اختلافات جوهرية ، و هذا ما سنتطرق له في الآتي:

1- نقاط التشابه بين الرقابتين

نجد أن كلا الرقابتين تمارسها سلطة إدارية عليا في مواجهة سلطة إدارية أدنى. فسواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لامركزية ، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة ، تمارس رقابتها على أعضاء و أعمال الإداريين الخاضعين لها خضوعاً رئاسياً، كما تمارس نفس هذه السلطة رقابتها على نفس الهيئات اللامركزية و أعمالها.²

و إذا كان الأصل أن تمارس الرقابة سلطة مركزية عليا سواء على الهيئات المركزية أو اللامركزية.

إلا أنه في بعض الأحيان نجد بعض التشريعات ، تخول لهيئات لا مركزية ممارسة الرقابة الوصائية على هيئات لا مركزية أدنى منها³. كما أنه يوجد تشابه و تداخل بين الرقابتين في بعض الوسائل المتعددة كسلطة التعيين و الحلول و التصديق و الإلغاء.⁴

فسلطة التعيين، تمارسها السلطة العليا في الرقابة الرئاسية بالنسبة للعاملين في الإدارات والمصالح التابعة لها ، و تمارس أيضاً لتعيين بعض أعضاء الهيئات اللامركزية.⁵

1 – André de Laubadère, traite de droit administrative, librairie générale de droit et de jurisprudence 8ème edition, 1980, paris, p 70.

2- مختار بوشيبية، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص 186.

3- كالقانون المصري، قانون الإدارة المحلية.

4- تجدر الإشارة إلى أنه هناك من لم يعتبر سلطة التعيين أحد مظاهر الرقابة الوصائية إنما هي من سلطة الإشراف الإداري.

5- بعض الأنظمة تجمع بين انتخاب و التعيين كالقانون الأردني

كما أن سلطة الحلول تمارس في الرقابتين ، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شروط ودون الحاجة إلى نص قانوني يقررها ، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون .

أما سلطة التصديق و الإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق التصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة .

ثانيا: نقاط الاختلاف بين الرقابتين

1- يرى بعض الفقهاء أن الفرق الجوهرى بين الرقابتين يكمن في سلطة التعديل، فهذه السلطة توجد في الرقابة الرئاسية و لا توجد في الرقابة الوصائية ، فالسلطة الإدارية العليا تملك حق تعديل القرارات الصادرة عن الهيئات الخاضعة لها ¹.

أما بالنسبة للرقابة الوصائية ليس لها أن تمارس رقابتها على تلك الهيئات إلا بما نص عليه القانون صراحة ، و ليس لها بالنسبة للقرارات التي تخضع لرقابتها أن تعدل فيها أو تستبدل بما غيرها ، و كل مالها هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي يحددها القانون .

فإذا قامت السلطة الوصائية بالتعديل بعد ذلك اعتداء على استقلال الهيئات اللامركزية.

2- لا تملك السلطات المركزية في إطار الرقابة الوصائية توجيه أوامر و تعليمات ملزمة إلى الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة ، ذلك أن توجيه الأوامر و واجب الطاعة من سمات السلطة الرئاسية، وهذا من شأنه أن يهدد إستقلال الهيئات الإدارية الإقليمية ، الذي يعد عنصرا أساسيا و ركنا مهما في النظام اللامركزي.²

غير أن البعض ذهب إلى خلاف ذلك مثل الدكتور عادل محمود حلمي حين قال "إننا نرى أن سلطة التوجيه لا يقتصر تواجدها على الرقابة الرئاسية ، فهي تتواجد أيضا في الرقابة الوصائية، و إن كنا نرى مع بعض الشراح أن لا يكون لها في الرقابة الوصائية صفة الأمر

1 - Maspetiol et Laroque, La tutelle administrative, Paris, 1930, p 272.

2- حمدي سليمان سحيمات القبيبات، الرقابة الإدارية و المالية على الأجهزة الحكومية، العتبة دار الثقافة و النشر والتوزيع، الأردن ، الطبعة الأولى، 1998، ص 77.

والإلزام بل صفة النصح والإرشاد إذا لم يكن منصوفا عليها في التشريعات المقررة لهذه الوصاية".¹

و لكن سلطة توجيه الأوامر التي تعني حق إصدار أوامر لها صفة الإلزام غير موجودة في الرقابة الوصائية ، فليس للسلطة المركزية أن تأمر الجماعات الإقليمية باتخاذ قرار معين أو تجبرها على ذلك إن هي رفضت ، لأن الأصل أن هذه الأخيرة هي التي تعمل بداعة ثم يأتي دور الرقابة الوصائية. فاللامركزية الإقليمية تستلزم الإستقلالية و ذلك يستبعد سلطة توجيه الأوامر في الرقابة الوصائية.²

3- إن قرارات السلطة الوصائية تعتبر قرارات مستقلة عن قرارات الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة، على خلاف قرارات السلطة الرئاسية التي تعتبر قرارا واحدا . فكل من قرار السلطة الوصائية و قرار الجماعات الإقليمية يعتبر قرارا له كيانه واستقلاله ، و يترتب على ذلك أنه إذا تمت المصادقة على قرار الهيئة اللامركزية ، تسري آثار القرار من تاريخ صدوره عن الهيئة ، لا من تاريخ التصديق .

و كنتيجة لهذا الإستقلال ، فإن الجماعات الإقليمية لا تتقيد بالقرارات الصادرة عن السلطة المركزية بالموافقة، بل تستطيع الرجوع في قراراتها، كما أنها تتحمل المسؤولية كاملة عن قرارها حتى و لو صادقت عليه السلطة المركزية.

كما أنه إضافة إلى ما سبق يمكن الطعن إستقلالا في كل من قراري الجماعة الإقليمية والسلطة المركزية ، و الاستناد إلى العيوب الذاتية في كل قرار على حدة ، و هو ما لا نجده في السلطة الرئاسية ، حيث يعتبر القرار قرارا واحدا.³

4- تمارس الرقابة الرئاسية داخل شخص معنوي واحد أي تنظم العلاقات بين أطراف الرئيس وتابعيه - ينتمون إلى شخص معنوي واحد. بينما الرقابة الوصائية تنظم العلاقات بين

1- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 144.

2 - A. De laubadere, p.cit, p 96.

3- عادل محمود حمدي، المرجع السابق ، ص 149.

الدولة بصفتها القائمة على أمر المصلحة العامة و الأشخاص العامة الأخرى بصفتها محل هذه الرقابة¹، فتمارس الرقابة الوصائية بين أشخاص معنوية مختلفة و مستقلة عن بعضها.

و خلاصة لما سبق فإن كل أعمال الموظف الإداري خاضعة - كأصل عام- لرقابة رئيسه التسلسلي، فليس ثمة أي نوع من مهامه الوظيفية مستثنى من الرقابة الرئاسية . وفي المقابل فإن الجماعات الإقليمية المشمولة بالرقابة تتمتع بجانب من الإستقلالية والذاتية ، حيث تبقى سيدة نفسها ومالكة زمام نشاطها و قرارها.²

ثانيا : التمييز بين الرقابة الإدارية الوصائية و الإشراف الإداري

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الرقابة الوصائية من عدة نواحي، بحيث نجد أن المقصود بالإشراف الإداري هو: "مجموعة الإجراءات التي تباشرها السلطة المركزية على نفس الهيئات اللامركزية وعلى أعمالها ، ولا يكون الغرض منها تحقيق وحدة القانون أو حماية المصالح التي تقوم الدولة برعايتها".³

وتتضمن هذه الإجراءات التوجيه غير الملزم والرقابة غير المقررة بنص قانوني أو تنظيمي والتعيين والتأديب . وهذا الإشراف لا يتقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو التنظيم ، وإنما يتقرر لها بمقتضى ما لها من حقوق مترتبة على كونها هي المسؤولة عن حسن سير وإنتظام المرافق العامة التي تنشئها، فمن غير المعقول ألا يكون للدولة سلطان على هذه المرافق بعد إنشائها، فالإشراف على هذه المرافق هو من متطلبات هذه المسؤولية، وعليه فهما يختلفان من حيث السند القانوني لكل منهما .

1- خالد عبد المجيد فياض، الوصاية الإدارية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 4، سنة 13، أكتوبر/ ديسمبر، 1969، ص 941.

2- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام ، الطبعة الثانية، 1998، ج1، ص 117.

3- إبراهيم رابعي، مذكرة ماجستير، المرجع السابق ، ص 104.

إذ المعروف أن الرقابة الوصائية لا تتقرر إلا بنص قانوني . ويختلفان أيضا من حيث الغرض الذي تستهدفه كل منهما، ومن حيث الوسائل المستعملة في كل من الرقابتين.¹

وسنبين أهم الفروق بينهما من خلال عرض أهم السلطات التي تمارسها السلطة العليا في إطار الإشراف الإداري .

أولا: سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة

للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات والمنشورات، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة، بل تعد من قبيل النصائح، ولا تشكل في حد ذاتها ضررا لأحد لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها، وبكيفية تسيير هذه المرافق، فهي تتعلق إما بمصالح الأفراد أو بمصالح الهيئة اللامركزية، ومن ثمة فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا.²

فسلطة إصدار التوجيهات غير إلزامية لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية، لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لامركزية ، حيث لا وجود للسلطة الرئاسية هذا من جهة ومن جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية وتقتضي من المرؤوس إطاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا شكل إمتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية.³

كما لا يمكن اعتبارها رقابة وصائية، لأن إستقلال الجماعات الإقليمية لا يبيح توجيه الأوامر إلى الهيئات المحلية فهذه الهيئات يفترض فيها بحكم اللامركزية نفسها ، أنها تتمتع بقدر من الإستقلالية في التصرفي تتعارض مع واجب الطاعة للإدارة المركزية . فهذه السلطة ليست من الرقابة الوصائية وليست من السلطة الرئاسية فهي إذن إشراف إداري بالمعنى السابق ذكره. وليس

1- عادل محمود حمدي، المرجع السابق ، ص 150.

2- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 153.

3- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، الطبعة الأولى، 1994، ص 232.

لهذه التوجيهات أي قوة إلزامية وقيمتها إستشارية بحتة . وللهيئات اللامركزية أن تأخذ بها أو لا تأخذ و قرارها بعد ذلك صحيح . ولكن هذا القرار قد يتعرض للإلغاء من السلطة الوصائية إذا كان القانون قد نص على وجوب عرضه عليها.¹

ثانيا: سلطة الرقابة غير مقررة بنص قانوني أو تنظيمي

تطبيقا لقاعدة لا وصاية إلا بنص، فإن السلطات الإدارية المركزية التي تختص بالرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية لابد أن تكون محددة على سبيل الحصر في القانون . كما أن وسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية ، محددة على سبيل الحصر في القوانين المنشئة و المنظمة لهذه الهيئات اللامركزية، فلا يجوز للسلطة الوصية أن تستخدم وسائل أخرى للرقابة غير تلك المقررة في القانون، كما يجب عليها أن تستخدم هذه الوسائل في ظل الأشكال والإجراءات المقررة في القانون.²

فالنص المقرر للرقابة الوصائية يجب أن يحدد الوسائل التي تستعملها السلطة الوصية في رقابتها على تلك الهيئات . فإن حدث أن صدر قانون يمنح السلطة العليا حق الرقابة على هيئة اللامركزية ، دون أن يحدد الوسائل التي يجوز لهذه السلطة أن تستعملها ، اكتفاء بتحديد الغرض من الرقابة فهل تعد هذه الرقابة رقابة وصائية ؟

يرى بعض فقهاء القانون الإداري³، أن مثل هذه النصوص القانونية المقررة لتلك الرقابة لا تخول للسلطة المركزية حقا قبل الهيئة اللامركزية . فهي لا تنشأ بذاتها رقابة وصائية فليس للسلطة المركزية أن تباشر أي إجراء وصائي معين ، قبل أي قرار يصدر من تلك الهيئة ولا تلزم هذه الهيئة بأي إتزام قبل هذه السلطة ولو كان لمجرد إستطلاع الرأي في بعض المسائل. ولا تشكل هذه النصوص أي قيد على حرية تلك الهيئة في البحث والتقرير . ويستند أصحاب هذا الرأي إلى القاعدة المقررة في الرقابة الوصائية من أنها قيد لابد أن يكون محددا بنص قانوني، يبين الأعمال التي ترد عليها الرقابة و الوسائل التي تستعمل في هذا الشأن، فإذا كان النص لا تتوفر فيه هذه

1- حمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري ، القسم العام الدار الجامعة الجديدة للنشر والإسكندرية ،1996، ص 324.

2- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فترة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب ،1984، ص 269.

3- ابراهيم رابعي، مذكرة ماجستير، المرجع السابق ، ص 106.

الشروط، فإنه لا يخول للسلطة المركزية سوى إجراءات مادية بحتة قبل الهيئة اللامركزية من شأنها تمكين هذه السلطة من توجيه بعض النصائح أو الإرشادات أو طلب بعض البيانات والمعلومات، وهي في ذلك لا تنقيد إلا بمراعاة الصالح العام، ومن ثم فإن هذه الإجراءات التي تباشرها هذه السلطة لا تكون في هذه الحالة إجراءات وصائية بل إجراءات إشرافية.¹

ثالثا: سلطة التعيين

يرى بعض الفقهاء أن سلطة التعيين و التأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الرقابة الوصائية، فإذا نص المشرع على أن تعيين و تأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يتمان إلا عن طريق السلطة المركزية ذاتها أو ممثليها ، عندئذ فإن القرارات التي تصدرها السلطة المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد في نظر هؤلاء الفقهاء قرارات وصائية، لأن هذه القرارات من شأنها إهدار كل إستقلال وحرية للهيئات اللامركزية.

أما إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو إجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية، و يمكن أن تمارس بشأنها الوسائل الوصائية، وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين و التأديب ليسا من وسائل الرقابة الوصائية بل من وسائل الإشراف الإداري.²

والحقيقة أن التعيين يتعارض مع الرقابة الوصائية التي هي في الأساس سلطة رقابة لاحقة.³

كما أنه يتعارض مع مبدأ اللامركزية الإقليمية التي تقتضي نوعا من الاستقلالية ، ولا يمكن تحقيق هذه الأخيرة إلا بأسلوب الانتخاب، وتمتع جهة الوصاية بسلطة التعيين يستدعي التبعية

1- عادل محمود حمدي، المرجع السابق ، ص 153.

2- المرجع نفسه ، ص 155.

الرئاسية و الأعضاء المعينون يظلون تابعين للسلطة المركزية تبعية رئاسية فيخضعون لكل ما تملكه هذه السلطة من سلطات رئاسية تأديبية في مواجهة عمالها، ومن بينها حق الإيقاف والعزل.¹

أما إذا نص القانون على أنه بمجرد تعيينهم يكتسبون صفة الاستقلال في ممارسة أعمالهم ويتحررون من أية رابطة تسلسلية أو رئاسية بالسلطة التي عينتهم يكونون خاضعين للوصاية كالأعضاء المنتخبين.

وعليه فإن التعيين ليس وسيلة من وسائل الرقابة الوصائية، وإنما هو من وسائل الإشراف الإداري تستخدمه السلطة المركزية لتدعيم الجماعات الإقليمية بأعضاء تتوفر فيهم الكفاءة العلمية والخبرة الفنية.

أما التأديب، فإن الجانب الغالب في الفقه، يرى أن السلطة المركزية حق إسقاط العضوية عن بعض المنتخبين، الإخلالهم بواجباتهم، كما أن لها حق إيقاف الهيئة اللامركزية وحلها، لذلك فهو من وسائل الرقابة الوصائية.²

وتجدر الإشارة أن عبارة سلطة التأديب في الرقابة الوصائية ليس لها نفس المعنى في نطاق السلطة الرئاسية، لأن عدم إمتثال الموظف لما يأمره به رئيسه في مجال السلطة الرئاسية يعد خطأ تأديبيا يجازي عنه بعقوبة تأديبية ، وذلك غير موجود في مجال الرقابة الوصائية.³

الفرع الثالث: خصائص الرقابة الإدارية الوصائية

تتميز الرقابة الإدارية الوصائية جملة خصائص أساسية مستمدة من إستقلال الهيئات اللامركزية المعنية بهذه الرقابة، ويمكن إجمال هذه الخصائص في كوما رقابة إدارية، و ذات صفة إستثنائية، وأما رقابة مشروطة و خارجية، وفيما يلي بيان لكل خاصية من هذه الخصائص على حدة.

1- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 164.

2- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 165.

3- عبد المجيد فياض، المقال السابق ، المرجع السابق، ص 944.

أولاً: رقابة إدارية

تستند الصفة الإدارية الأعمال الرقابة الوصائية إلى صدور هذه الأعمال عن جهة إدارية - حسب المعيار الشكلي - وحصولها بموجب قرارات إدارية¹. والأصل أن هذه الرقابة تتم بطريقة تلقائية من جانب السلطة المركزية، وإن كانت أحياناً تتم بناء على ذوي الشأن، فضلاً على أنها قد تتسع لتشمل مراقبة الشرعية ومراقبة الملاءمة².

وهو ما يميزها عن الرقابة القضائية التي تصدر عن القضاء بموجب أحكام قضائية وتقتصر على مراقبة الشرعية، وذلك بناء على طلب ذوي الشأن.

ثانياً: رقابة استثنائية

تتميز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية بالصفة الاستثنائية³، وذلك على أساس أنها لا تفترض، وأنها لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها صراحة، وأن هذه الرقابة لا تتم إلا في الحدود وبالوسائل التي يقررها القانون، وبالنسبة للحالات المحددة فيه⁴.

وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة مفترضة تتم بقوة القانون. كما أن إستناد الرقابة الوصائية إلى القانون من حيث قيامها، ورسم حدودها، وتحديد وسائلها وبيان حالاتها يرجع إلى اختصاص المشرع وحده، مباشرة هذه المهمة وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية الإقليمية، مما يمتنع معه تقييد هذا الاستقلال إلا بواسطة المشرع، وعليه فإنه إذا لم ينص القانون على إخضاع عمل معين من جانب جهة لامركزية لرقابة الإلغاء مثلاً فإن جهة الوصاية لا تملك في هذه الحالة إجراء الإلغاء، وإن كان لها حق اللجوء إلى القضاء لطلب الحكم بإلغاء العمل الصادر عن الهيئات اللامركزية لعيب تجاوز السلطة.

1 - Maspétial et Laroque, op. cit, p,84.

2- توفيق شحاتة، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الأول، 1955 ص 182.

3 - De Lauba dere, op. cit, p118.

4- بكر القباني، المقال السابق، المرجع السابق، ص136.

وإضافة الصفة الاستثنائية على هذه الرقابة يترتب عليه وجوب تفسير النصوص المتعلقة بهذه الرقابة تفسيراً ضيقاً، وذلك على أساس أن النصوص المذكورة تعتبر استثناءً وارداً على أصل عام وهو ما يوجب عدم التوسع في تفسير هذه النصوص، احتراماً لمبدأ استقلالية الهيئات اللامركزية.¹

أضف إلى ذلك، أنه إذا نص القانون على تحويل جهة الرقابة الوصائية سلطة اتخاذ إجراء وصائي معين، فإنه لا يكون لهذه الجهة أن تستعمل إجراءات وصائية أخرى بدلاً من الإجراءات المسموح به قانوناً كما أنه لا يجوز لجهة الوصاية أن تستعمل وسيلة وصائية تقررت لها قانوناً لغير الغرض الذي حدده القانون.

كما يترتب عليها كذلك أنه لا يجوز لشخص لامركزي أن يتنازل للجهة الوصائية ولو جزئياً عن حريته المقررة قانوناً. شأنه في ذلك شأن الشخص العادي الذي لا يملك التنازل عن حريته الفردية.

ثالثاً: رقابة خارجية

توصف هذه الرقابة بأنها رقابة خارجية، وذلك على عكس الرقابة الرئاسية بوصفها رقابة داخلية ذاتية، وذلك على أساس استقلال الهيئات اللامركزية المشمولة بالرقابة عن الجهة الوصائية. أي أن الرقابة الوصائية تتم بين شخصين مستقلين، وهما الشخص المعنوي القائم بما والشخص الإداري اللامركزي الخاضع لها، عكس الرقابة الرئاسية التي تتم بين جهتين تابعتين لشخص معنوي واحد.

رابعاً: أما رقابة جزئية ومشروطة وغير مطلقة

إذا كان الأصل أن السلطة الرئاسية تتسم بالإطلاق والشمولية، وأنه بمقتضاها يكون للرئيس الهيمنة التامة على المروءوس، وأن هذا الأصل العام يسري على جميع تصرفات المروءوسين من غير حاجة إلى نص خاص يقررها، فإن الرقابة الوصائية لا تتواجد إلا بنص صريح في القانون، و

1- بكر القباني، المرجع السابق، ص 138.

تباشرها السلطة الوصائية في حدود مضمونه فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي رقابة جزئية و مشروطة، لا تمارس إلا في الحالات وبالأوضاع المنصوص عليها في القانون، فهي تتبع منه وليست إختصاصا عاما كما هو قائم في السلطة الرئاسية¹.

فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية².

كما هو الحال بالنسبة للوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث لا يخضع أي منهما للرقابة الوصائية بمناسبة مباشرته الإختصاصاته كمثل للسلطة المركزية، إنما يخضع للسلطة الرئاسية للوزير بالنسبة للوالي وللوالي بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

هذا فيما يخص أهم خصائص الرقابة الادارية ، وفي هذا الصدد نذكر التساؤل الذي كثيرا ما يطرح على مستوى الفقه وهو هل الرقابة الوصائية تراقب الشرعية أم الملاءمة ؟

أعني هل ستقتصر على مراقبة السلطة المقيدة أم تمتد إلى مراقبة السلطة التقديرية للهيئات المحلية ؟

أو بعبارة أخرى هل تكون مقصورة على الأحوال التي يقيد القانون فيها من سلطة الهيئات المحلية، أم تمتد إلى الأحوال التي أطلق القانون لها فيها حرية التصرف ؟

وهل هناك فارق في هذا الصدد بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية ؟

يرى أغلب الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على إحترام القانون، وتراقب الملائمة قصد التحقق من ملائمة وموافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة³.

1- عبد المجيد فياض، المقال السابق، المرجع السابق، ص 941.

2- عادل محمود حمدي، المرجع السابق، ص 167.

3- إبراهيم رابعي، مذكرة ماجستير ، المرجع السابق ، ص 121.

وقد حاول البعض أن يقول أن السلطة الرئاسية تراقب الشرعية و الملائمة بينما تقتصر الوصاية الادارية على رقابة الشرعية فحسب، وهذا الرأي غير صحيح لأن الوصاية الادارية في فرنسا تنصب أيضا على الملائمة، وإن كان هذا الأمر لا يحدث في نطاق واسع.¹

ولقد إستدل أنصار الرأي القائل بأن الرقابة الوصائية تشمل الرقابة على الشرعية والملائمة بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء لا يقصدون إلا تحقيق مغانم شخصية أو تكون لهم أراء وإتجاهات غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي فتكون شرعية من الناحية القانونية ولكنها في مضمونها لا تتسجم مع مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى و السياسة العامة للدولة، هنا يسمح القانون للسلطة الوصائية بإستعمال وسائل الرقابة الكفيلة بوضع الأمور في نصابها باعتبارها مسؤولة عن ذلك أمام البرلمان أو رئيس الدولة حسب الأحوال.²

ورأى جانب آخر من الفقه أن الجهات الوصية لا تنتظر في الملائمة، إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو في حالة وجود ظروف إستثنائية.³

المطلب الثاني: أهداف ومبررات الرقابة الإدارية الوصائية

تسعى الرقابة الإدارية الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية والمالية، إلى جانب ذلك فلها مبرراتها التي هي أصلا أهم المهام وراء وجودها . هذا ما سنتطرق إليه في هذا المطلب والذي قسمناه إلى فرعين و هما:

الفرع الأول : أهداف الرقابة الإدارية الوصائية.

1- مصطفى أبو زيد فهمي، " نظام الإدارة المحلية في القانون المقارن " ، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثالثة ، العدد الأول، يونيو 1961، ص 167.

2- محمد الشافعي أبو راس، القانون الإدارات، عالم الكتب ، القاهرة ، الجزء الأول، ص 280.

3- ابراهيم رابعي، مذكرة ماجستير، المرجع السابق ص 121.

يمكن تقسيم أهداف الرقابة الوصائية إلى أهداف سياسية و أخرى إدارية .

أولاً : الأهداف السياسية.

أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه، هو ضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزية الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها و بين السلطة المركزية¹، و هو أمر قد يهدد وحدة الدولة و كذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدات إلى وحدات سياسية - فيدرالية -².

ثانياً: الأهداف الإدارية

إن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية الإدارية، وجود رقابة وصائية تستهدف ضمان حسن إدارة وتسيير الهيئات الإدارية اللامركزية، كما تستهدف ضمان وحدة الإتجاه الإداري، من جانب سائر الهيئات اللامركزية، خاصة وأن أعضاء هذه الهيئات يستلهمون أحيانا وجهات نظر متباعدة، ولاسيما الأعضاء الذين يتم إختيارهم بطريق الإنتخاب، و ذلك بتأثير الإعتبارات السياسية أو الإنتخابية هذا بالإضافة إلى إفتقار الأعضاء المنتخبين عادة إلى الخبرة الإدارية والكفاية الفنية.

أضف إلى ذلك أن للدولة مصلحة إدارية مباشرة في الرقابة الوصائية على إدارة وتسيير الهيئات اللامركزية الإقليمية، وذلك لميل القائمين على هذه الهيئات إلى إثثار المصالح المحلية على المصالح العليا للدولة، مما قد يعرض الأخير للخطر .

1- المرجع السابق، ص110.

2- بكر القباني، المرجع السابق ، 131.

وكذلك فإن مصلحة الدولة تستوجب من الناحية المالية، وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية الإقليمية¹، بشأن جباية الضرائب المحلية، وذلك بسبب الصلة الوثيقة بين هذه الجباية و بين جباية الضرائب الوطنية، لأن الملتزمين بدفع الأولى يلتزمون في نفس الوقت بدفع الثانية.

هذا بالإضافة إلى أن مصلحة الدولة تستوجب أيضا وجود رقابة وصائية على الهيئات اللامركزية وذلك فيما يتعلق بما يقدم إليها من هبات أو وصايا و ذلك بغية التخفيف من المضار التي تنشأ عن حبس المال من جانب هذه الهيئات، وهي المضار التي تنشأ عن تراكم الأموال في ذمة الأشخاص الإدارية، مع عدم إنتقال ملكيتها إلى الغير في الأغلب الأعم، وعدم دخولها بالتالي في نطاق التبادل الإقتصادي، وهو الأمر الذي يترتب عليه في النهاية، حرمان خزينة الدولة من الحصول على الضرائب والرسوم التي تقتضيها عند إنتقال ملكية الأموال².

ولذلك وجدت في فرنسا منذ القرن الثامن عشر القيود الوصائية التي فرضتها التشريعات المختلفة على قبول التبرعات من جانب الجماعات الإقليمية³.

الفرع الثاني: مبررات الرقابة الإدارية الوصائية

إن قيام الدولة بمهمة الرقابة الوصائية لا يتعارض مع ما للجهات اللامركزية من إستقلال، كونه إستقلالاً نسبياً كما قدمنا، وهو الأمر الذي يفيد وجود تلازم حتمي بين اللامركزية والرقابة الوصائية، وذلك على النحو الذي تتمكن السلطة المركزية معه من مراقبة مدى إحترام القانون ومراعاة الملاءمة في مجال أعمال الهيئات اللامركزية⁴، وبالتالي فلهذه الرقابة مجموعة من المبررات منها إحترام الشرعية وحماية المصلحة العامة من جانب الهيئات اللامركزية المشمولة بهذه الرقابة وهذا ما سنبينه في الآتي:

1- محمد رمضان، الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق بجمهورية مصر العربية، 1976، ص 84.

2- بكر القباني، المرجع السابق ، ص 123.

3 – M Waline, op.cit,p268.

4 – M. Waline Précis de droit Administratif, Paris,1969, p22.

أولاً: إحترام الشرعية

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية بإحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية إحترام القانون وذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها و شكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى إحترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، هذا فضلا عن الرقابة القضائية.

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي إلتزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله، والإمتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض وهي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية ولم تنقرر بنص صريح.¹

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل إحترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية، وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم إحترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة هذه الوصاية.

ثانياً: حماية المصلحة العامة

تتمثل المصلحة العامة بمعناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية فضلا عن مصلحة المواطنين.

1- **مصلحة الدولة:** توجد للدولة مصلحة مباشرة في ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات اللامركزية وذلك من أجل حماية المصلحة العامة من الناحية السياسية والإدارية و المالية. وقد سبق أن ذكرناهم بشيء من التفصيل عند الحديث عن أهداف الرقابة الوصائية.

1- بكر القباني، المقال السابق، المرجع السابق، ص128.

- 2- مصلحة الأشخاص اللامركزية: من المهام الرقابة الوصائية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو إنحرافهم عن تأدية مهامهم نحوه وفقا لما يقرره القانون وبخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم إختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين.¹
- 3- مصلحة المواطنين: تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئ عن الإهمال أو عدم إلتزام الحياض والإنصاف.

و بعد دراسة مفهوم الرقابة الإدارية الوصائية وذلك من خلال التطرق لأهم التعريفات الفقهية التي قيلت بشأنها، وتمييزها عما يشابهها من رقابات أخرى، و كذا تحديد خصائصها، وبيان أهم الأهداف التي تسعى من أجل تحقيقها و كذا مبرراتها، فإن التساؤل الذي يطرح بعد ذلك هو، من الذي يقوم بهذه الرقابة ؟ وما القيود الواردة على ممارستها ؟

باعتبارها رقابة لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون صراحة، ولا تمارس إلا بالكيفية والأسلوب الذي حددته النصوص القانونية، هذا ما سنحاول الإجابة عليه في المبحث التالي.

المبحث الثاني: تطبيقات الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصريح أو التصديق، أو الحل أو الإلغاء وفي هذا الشأن يقول الأستاذ أحمد محيو مبرزا أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية " بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية ملائمة لقرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال".

1 – Maspétiol et Laroque, op.cit ,p15.

وتقتصر الرقابية الوصائية على بعض من أعمال الهيئات اللامركزية، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها، كما أنها تهدف إلى التحقق من قيام المجالس المحلية بمهامها دون إهمال أو إنحراف، وأنها تحسن استخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية، كما أنها تقوم بتنفيذ الخطط والبرامج الإقتصادية التي تضعها هذه السلطة.

فالأصل و القاعدة العامة أن المجالس الشعبية البلدية هي التي تعمل بداءة وأن قراراتها - في حدود اختصاصاتها - نافذة بذاتها، وأنها هي التي تقوم بالنشاط الذي يحقق المصلحة العامة والمحلية.

ومع هذا يوجب القانون في بعض الحالات الحصول على إذن مسبق أو تصريح من السلطة المركزية قبل قيام البلدية ببعض الأنشطة.

و أحيانا يشترط الحصول على تصديق لاحق من السلطة المركزية كي يكون العمل نافذا، وقد يصل الأمر إلى إلغاء العمل الذي قامت به الهيئات المركزية.

وتعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال أهم وسائل الرقابة و أكثرها ممارسة وهي تنصرف إما إلى الأعمال الإيجابية و تتخذ شكل التصريح أو التصديق أو الإلغاء، كما تنصرف إلى الأعمال السلبية للبلدية، فهذه الأخيرة لا تنجو من رقابة السلطة الوصية، فإذا إمتنعت البلدية عن القيام بعمل يوجب القانون، كان للسلطة المركزية في بعض الحالات أن تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء ذلك العمل.

المطلب الأول: الرقابة على الأعمال الإيجابية

يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون المحلية التي تدخل ضمن إختصاصاته عن طريق المداولات التي تعتبر آلية للتسيير المحلي، و التي يجري العمل بها في كل دورات المجلس.

إذ تعمل سلطة الوصاية على إقرار الأعمال التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي في حالة توافقها مع القوانين عن طريق آلية المصادقة (التصديق)، أو تعمل على إبطالها و إلغائها في حالة مخالفتها للقانون، عن طريق آلية الإلغاء (البطلان).

الفرع الأول: المصادقة

كما سبق الإشارة إليه، فإن إستقلالية المجالس الشعبية البلدية ليست مطلقة، حيث يتجلى هذا بوضوح عند إصدار القرارات من طرفها والتي لا تصبح نافذة إلا بعد المصادقة عليها من طرف الجهات الوصية.

وتعرف المصادقة على أنها الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية، يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلاً للتنفيذ على أساس عدم مخالفة أية قاعدة قانونية أو مساس بالمصلحة العامة.

بالتالي تتولى جهة الوصاية بموجب القوانين، الإعلان بأن هذه القرارات الصادرة عن المجالس الشعبية البلدية يمكن أن ترتب آثار قانونية ما لم تخرق أي قاعدة قانونية، فقد نصت المادة 55 من قانون البلدية الجديد على أن تودع المداولات في أجل ثمانية (08) أيام بعد توقيعها من جميع أعضاء المجلس لدى الوالي، وذلك للمصادقة عليها.

فالتصديق أو المصادقة، يعتبر بمثابة الإذن بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي، فوصاية التصديق وصاية لاحقة، أي تأتي بعد إصدار المجلس الشعبي البلدي لقراراته.

وتأخذ المصادقة شكلين:

أولاً: المصادقة الضمنية

تكون المصادقة ضمنية إذا نص القانون على اعتبار قرارات المجلس الشعبي البلدي نافذة إذا ضمت فترة معينة دون إقرارها، وحدد المشرع هذه الفترة بواحد وعشرون (21) يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية ليدلي الوالي برأيه أو بقراره فيما يخص شرعية هذه القرارات وصحتها، وذلك ما نصت عليه المادة 56 من قانون البلدية 10-11، وتتمثل هذه القرارات في كل المداولات التي لا يكون موضوعها المسائل المذكورة في المادة 57 من نفس القانون وهي:

- الميزانيات والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.

- إتفاقيات التوأمة.

- التنازل على الأملاك العقارية للبلدية.

وهو ما يعتبر مصادقة ضمنية بعد إستيفاء القيد الزمني المقدر ب : 21 يوما.

كما أن البطلان في هذه الحالة يعد نسبيا وليس بقوة القانون، فالوالي يحق له إثارة البطلان متى إكتشفه خلال 21 يوما ويحصن بعد هذا الأجل.

ثانيا: المصادقة الصريحة

تكون المصادقة صريحة إذا فرض القانون تصديق السلطة الوصائية على قرارات المجلس الشعبي البلدي، حتى تصبح نافذة وإلا فإنها لا تنفذ مهما طال مدتتها، وذلك بعكس التصديق الضمني، الذي يسري مع مرور القيد الزمني من تاريخ إيداع المداولة لدى الولاية.

وقد أشار قانون البلدية رقم 10-11 في مادته 57 إلى حالات التصديق الصريح التي يشترط لنفاذها مصادقة الوالي.

ومع ذلك فقد عمد المشروع من خلال المادة 58 من نفس القانون إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح، وما قد يترتب عليه من تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري، وذلك عندما عمد إلى التصديق الضمني مع تمديد القيد الزمني إلى 30 يوما، وهو ما كان معمول به أيضا في ظل القانون 08-90 بموجب المادة 43 منه: " عندما ترفع المداولات المنصوص عليها في المادة 42 إلى الوالي دون أن يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية تعتبر مصادقا عليها".

الفرع الثاني: البطلان

يعرف البطلان أو الإلغاء على أنه الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية بمقتضاه إنهاء آثار قرار صادر عن المجلس الشعبي البلدي، لأنه يخالف قاعدة قانونية، أي يخالف المشروعية.

و بالتالي فيتجسد البطلان في حق السلطة الوصائية في إبطال و إزالة كل مفعول قانوني لمداولات أو قرارات المجلس الشعبي البلدي التي تشوبها عيوب مخالفة للمشروعية. فإجراء البطلان أخذ صورتين في ظل قانون البلدية القديم 90-08 هما البطلان المطلق (المادة 44) و البطلان النسبي (المادة 45)، عكس ما جاء به القانون الجديد 11-10 أين أخذ بالبطلان بحكم و قوة القانون من خلال نص المادة 59:

تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

و يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

في حين نصت المادة 60 من نفس القانون على: " لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كالوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع و إلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي".

أو من خلال هاتين المادتين، نجد أن المشرع في قانون البلدية الجديد 11-10 أدرج كلمة باطلة دون تقييد قرار الإبطال بقيد زمني معين، عكس قانون البلدية القديم 90-08 الذي حددها بمدة شهر، و بالتالي فالبطلان في القانون الجديد 11-10 هو مطلق و ليس نسبي.

كما يعتبر البطلان وسيلة لاحقة، لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار من المجلس الشعبي البلدي، فتلغيه لكونه مخالفا للقانون و معارضا مع الصالح العام.

إن البلدية يمكنها الطعن في القرار المتضمن بطلان المداولة عن طريق التظلم الإداري الذي يكون إما ولائيا يوجه للوالى بإعتباره السلطة مصدرة القرار، أو قد يكون رئاسيا إلى الوزير المكلف بالداخلية، كما يمكن لها اللجوء إلى القضاء عن طريق المحاكم الإدارية برفع دعوى الإلغاء و هذا طبقا لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة على الامتناع في اداء المهام

كما سبق الإشارة إليه، فإن البلدية اختصاصات و صلاحيات تمارسها في حدود إستقلالها المالي و الإداري تجسيدا لمبدأ الديمقراطية، كما تسهر من خلالها على تحقيق مصالح المواطنين و تلبية حاجياتهم، و في نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على هذه الأعمال و التصرفات، إلا في حالات إستثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية و الحلول محل المجلس الشعبي البلدي و القيام بأعماله في حالة إمتناع هذا الأخير عن أداء المهام الموكلة له أو ما يعرف بالموقف السلبي للمجلس الشعبي البلدي.

و بما أن إجراء الحلول يعتبر نوع من أنواع رقابة سلطة الوصاية على أعمال البلدية، فإن المشرع أحاط هذا الإجراء بمجموعة من الضمانات و الشروط نظرا لخطورته على إستقلالية البلدية، و وضع حالات حددها و حصرها في قانون البلدية الجديد 10-11.

الفرع الأول: الحلول

يتمثل الحلول في إمكانية السلطة الوصية الحلول محل البلدية في القيام بعملها، و يتجلى ذلك على وجه الخصوص في ضبط الميزانية و توازنها.¹

لقد سمح نظام الوصاية بتدخل الجهات الوصية في عمل الجهات اللامركزية، إذ تعتبر سلطة الحلول من أهم و أخطر آليات الوصاية.

و لشدة تأثير سلطة الحلول على حرية و إستقلال البلدية، أحاطها المشرع بقيود و ضمانات محددة، إذ لا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوافر الشروط التالية:

1- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ط2، المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص 107.

- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.
 - إمتناع البلدية و لجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو بالتقاعس عن أداء مهامها .
 - حلول سلطة الوصاية إستنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الإختصاص.
 - لممارسة الحلول لابد أن تقوم جهة الوصاية بلفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى وصايتها و إلى ضرورة القيام بالتزاماتها.
- في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية بإسم البلدية و لحسابها و يترتب عنه المسؤولية التي قد تحدث و تلحق أضرارا بالغير.

الفرع الثاني: حالات الحلول

يمكن للسلطة الوصية أن تحل محل المجالس البلدية، في حالات معينة حددها القانون، و نظرا لخطورة هذا الإجراء أخضع المشرع سلطة الحلول إلى شروط صارمة و دقيقة، و تم إعمالها قانونا في وضعيات و مجالات محددة حصرا.

و تتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري و الحلول المالي.

أولا: الحلول الإداري

يتمثل الحلول الإداري في ممارسة سلطات الضبط الإداري¹، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية بإتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية المعني.

وقد أقرت المادة 100 من القانون 10-11 على ذلك صراحة ب: "يمكن للوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك و لاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية".

1- عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 115.

و إذا كانت المادة 100 تنظم حلول الوالي محل البلدية بالنسبة لقواعد الضبط الإداري، فإن نص المادة 101 من نفس القانون جاء عاما عندما نص على: "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعداره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

و المتمعن في نص هذه المادة يجد أنه ليصح الحلول لابد أن يسبق الحلول إعدار من الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي يحدد فيه الأجل القيام بما هو مفروض عليه قانونا.

و من صور الحلول الإداري أيضا، ما جاءت به المادة 142 من قانون البلدية الجديد 10-11 أين يمكن للوالي أن يصدر أمر بالإيداع التلقائي للوثائق في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حالة تقصير رئيس البلدية من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها.

نشير بأن كل القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية قد تناولت سلطة الحلول بدأ من قانون البلدية 67-24 بنص المادة 233 منه، و بنفس الحالات الواردة فيه تناول القانون 90-08 المتعلق بالبلدية ذلك، مع تعديل في صياغتها.

ثانيا: الحلول المالي

إن الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي هي في النفقات الإلزامية و إعادة التوازن للميزانية المحلية حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية.

تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية، الوالي حق التدخل وفق الإجراءات و الأحكام المنصوص عليها في المواد 102، 183، 184، 186 و التي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية و ضمان التصويت عليها.

إذ يحق للوالي إستنادا للمادة 102، في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها و تنفيذها وفق الشروط المحددة

في المادة 186 من نفس القانون، هذه الأخيرة نصت بضرورة إستدعاء الوالي للمجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة عليها.

غير أنه، لا تعقد هذه الدورة إلا إذا إنقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية و بعد تطبيق أحكام المادة 185 عندما يتعلق الأمر بالميزانية الأولية، و حتى لا تبقى الأمور معلقة في حالة عدم التوصل إلى المصادقة في هذه الدورة، يتدخل الوالي ليضبطها نهائيا.

إن الرقابة على الميزانية لا تتوقف عند مرحلة التصويت عليها بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ، خاصة إذا ترتب على تنفيذها عجز و ذلك ما أكدته المادة 184 من قانون البلدية ب: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على المجلس الشعبي البلدي إتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاصه و ضمان توازن الميزانية الإضافية.

إذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي الإجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم إتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بإمتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر".

تبقى الإشارة إلى أن سلطة حلول الوالي تمتد إلى حالة تصويته على ميزانية غير متوازنة، وذلك ما أشارت إليه المادة 183 من قانون البلدية 10-11.

ملخص الفصل الاول

الرقابة الوصائية هي مجموعة السلطات المحددة التي يمنحها القانون إلى سلطة عليا في مواجهة العمال اللامركزية وأعمالهم و ذلك بقصد حماية المصلحة العامة وتسعى الى تحقيق مجموعة من الاهداف منها السياسية والمتمثلة في ضمان وحماية وحدة الدولة وأخرى ادارية تستهدف حسن ادارة وتسيير الهيئات الادارية اللامركزية وباعتبار استقلالية المجلس الشعبي البلدي ليست مطلقة، تعمل السلطة الوصائية على اقرار الاعمال التي يقوم بها المجلس عن طريق اليات منها المصادقة والبطان او بدرجة اكثر خطورة الحلول محل المجلس الشعبي البلدي لقيام هذه الاخيرة من طرف السلطة الوصائية (الوالي).