مجلة القانون، المجتمع والسلطة ISNN 2253-0266
المجلد (15) العدد (2) سبتمبر 2026: ص-ص 431 - 448 e-ISSN 2600-6219

الرقابة الوصائية كوسيلة لتجسيد الحوكمة في التسيير المحلي: الرقابة على الهيئات المحلية في الجزائر أنموذجا

مزياني حميد *
جامعة مولود معمري، تيزي وزو؛ الجزائر

تاريخ الاستلام 13-03-2026 تاريخ القبول 31-08-2026 تاريخ النشر 20-09-2026

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى إظهار أثر الرقابة الوصائية التي تفرضها السلطة المركزية على الجماعات المحلية المنتخبة في الجزائر، ودورها في تجسيد الحوكمة في تسيير الشأن العمومي، على اعتبارها إحدى السبل التي تكفل حسن سير الإدارة المحلية ومنعها من الخروج عن إطارها القانوني. ولأجل هذا المبتغى، قام المشرع الجزائري بتنظيم هذا النوع من الرقابة بمجموعة من النصوص القانونية التي تشكل الإطار القانوني لنشاط هذه الجماعات المحلية (قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07).

تعد اللامركزية الادارية ذلك الأسلوب من التنظيم الإداري الذي يقتضي مبدئيا توزيع ممارسة النشاط الإداري في الدولة بين السلطات المركزية والوحدات الإقليمية المصلحية أو المرفقية، لكن شريطة أن تمنح لهذه الجماعات المحلية المنتخبة قدرا معينا من الاستقلالية في تسيير شؤونها بكل شفافية وفعالية من أجل ضمان تحقيق تسيير محلي أمثل وفعال.

يؤكد الواقع بأن الهيئات المحلية في معظم الدول الريعية، خصوصا في بلادنا، بأنها لاتزال تابعة كلية تجاه السلطة المركزية بسبب الرقابة الوصائية المشددة التي تفرضها عليها، وهو الأمر الذي من شأنه أن يشكل عائقا يحول دون تجسيد الحوكمة العمومية والحقيقية في التسيير، خصوصا أن الهدف الأساسي من تكريس هذه الرقابة هو الحد من انتشار البيروقراطية وكل أشكال الفساد الإداري.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية الإدارية؛ الجماعات المحلية؛ التسيير المحلي؛ الوصاية الإدارية؛ الحوكمة العمومية؛ السلطة المركزية.

* المؤلف المُراسل hamid.meziani@ummto.dz

©مزياني حميد – رخصة المشاع الإبداعي نَسب المصنَّف 4.0 دولي(CC BY 4.0)

Tutelary Supervision as a Means of Realizing Governance in Local Administration: Oversight of Local Bodies in Algeria as a Model

Abstract:

This study aims to demonstrate the impact of the tutelary control imposed by the central authority on elected local collectivities in Algeria, and its role in embodying governance in public management, as one of the wavs to ensure the proper functioning of local administration and prevent it going outside its legal framework. For this reason, the Algerian legislator has regulated this type of control with a set of legal texts that form the legal framework for the activity of these local collectivities (Municipal Law nº 11-10 and State Law nº 12-07).

Administrative decentralization, is the method of administrative organization that requires, in principle, the distribution of the practice of administrative activity in the state between the central authorities and the regional interest and service units, provided that these elected local groups are granted a considerable degree of independence in managing their affairs with complete transparency and effectiveness in order to ensure optimal and effective local management.

The reality confirms that local authorities in our country, like most rentier states, are still subordinate to the central authority due to the strict tutelary control imposed on them, which constitutes a major obstacle to embodying public governance in management, especially since the main objective of establishing this control is to limit the spread of bureaucracy and all forms of corruption.

Keywords: *Administrative decentralization; Local collectivities; Local management; Public governance; Central authority.*

المجلد (15)؛ العدد (2)؛ سبتمبر 2026؛ ص-ص 431 - 448

مقدمة:

تعد الجماعات المحلية من أبرز الهيئات المحلية والإقليمية التي ما فتئت تلعب دورا متزايدا في تجسيد الحوكمة العمومية في التسيير بهدف تحقيق تنمية مستدامة. فإذا كانت هذه الجماعات المحلية تشكل قاعدة أساسية لكل تنظيم لامركزي[1]، والتي ينطلق منها كل تطور اقتصادي واجتماعي، إلا أن أهم ما يتميز به التنظيم الاداري المحلي لدى الدول الريعية، خصوصا الجزائر، هو أن الهيئات اللامركزية المتمثلة في البلديات والولايات لا تتمتع باستقلالية كافية تسمح لها بتحقيق أهداف التنمية على المستوى المحلي، خصوصا في ظل استمرارية الرقابة المفروضة عليها من طرف السلطات المركزية، وكذا افتقارها للموارد والمقومات الضرورية التي تسمح لها بتحقيق التنمية المرجوة.

تعتبر اللامركزية الإدارية إحدى أبرز وأنجع الأساليب المتبعة في ممارسة الوظيفة الإدارية من طرف العديد من الدول عبر العالم، حيث باتت العديد من الأنظمة السياسية المعاصرة تشهد اتساعا متزايدا في نظرتها تجاه مفهوم اللامركزية الإدارية، خصوصا ما يتعلق بموضوع مدى تمتع الجماعات المحلية المصلحية والمرفقية باستقلالية كافية تخول لها سلطة فعلية في عملية اتخاذ القرارات الإدارية بكل حرية، من دون أي تدخل من طرف السلطات المركزية. وباعتبار أن الحوكمة العمومية قد أصبحت تشكل ضرورة ملحة نظرا لارتباطها الوثيق بنظام اللامركزية الإدارية، بهدف الترقية بالمجتمعات المحلية نحو مستوى أفضل في شتى الميادين، فإنه لا مجال للحديث عن نظام إداري لامركزي دون تخويل هامش من الحرية للجماعات المحلية، على نحو يضمن لها تحقيق تنمية محلية حقيقية ومستدامة.

وعلى ضوء هذه المعطيات يطرح التساؤل التالي: أين تكمن المعوقات التي يمكن أن تشكلها الرقابة الوصائية المفروضة من طرف السلطات المركزية على تسيير نشاط الجماعات المحلية في ظل التنظيم اللامركزي في بلادنا؟ وما هي الآليات التي من شأنها أن تكفل تحقيق استقلالية فعلية لهذه الهيئات بغرض تجسيد حوكمة عمومية راشدة؟

[1] – أنظر في ذلك المواد 16 و17 و18 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 20 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 01 نوفمبر 2020، جريدة رسمية عدد 80، مؤرخ في 20 ديسمبر 2020.

تتطلب الإجابة على هذه الإشكالية أن نحيط الموضوع من مختلف جوانبه الأساسية، انطلاقا من تحديد مفهوم اللامركزية الإدارية باعتبارها إحدى أهم الأساليب المعاصرة المتبعة في التنظيم والتسيير العمومي، والأكثر نجاعة لتحقيق حوكمة حقيقية على المستوى المحلي **(المطلب الأول)** ثم إبراز طبيعة الرقابة الوصائية المفروضة على نشاط الجماعات المحلية في الجزائر، من خلال تحديد دور هذا النوع من الرقابة في تجسيد الحوكمة في تسيير الشأن المحلي إن تمت ممارستها وفق ضوابطها وبشكل مرن وشفاف **(المطلب الثاني)**.

المطلب الأول: اللامركزية أسلوب إداري لتجسيد الحوكمة في التسيير المحلي

تعد مسألة تحليل مختلف أساليب وأنماط التنظيم الإداري عنصرا مهما للكشف عن طبيعة العلاقات الموجودة بين الدولة والجماعات المحلية المكونة لها، كما تعتبر دراسة هذه العلاقات عاملا ضروريا لتحديد الطبيعة القانونية للنظام السياسي السائد في الدولة، على اعتبار أن هذا النظام مرتبط ارتباطا وثيقا بنمط التنظيم الإداري. فاللامركزية الادارية هي أسلوب حديث تعتمد عليه معظم الدول المعاصرة لمباشرة وظائفها تخفيفا من مساوئ النظام المركزي بغرض تحقيق حوكمة عمومية مبنية على النزاهة والشفافية في التسيير، بعيدا عن كل أشكال البيروقراطية والفساد. وبغرض الإلمام بهذا المفهوم لابد من تحديد تعريف اللامركزية **(الفرع الأول)** ثم التعرض لمختلف أنواعها **(الفرع الثاني)** مع ضرورة تمييزها عما يعرف باللامركزية السياسية **(الفرع الثالث)**.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

يعرف نظام اللامركزية الإدارية (La décentralisation administrative) بأنه ذلك النظام الذي يقوم على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية المتواجدة في العاصمة وأشخاص الإدارة المحلية في الأقاليم، حيث تتمتع هذه الأشخاص بشخصية معنوية مستقلة، لكن مع خضوعها لرقابة مستمرة من طرف السلطات المركزية. فاللامركزية الإدارية تسمح بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين الجهاز المركزي للدولة من جهة والهيئات الإدارية المرفقية أو المحلية من جهة أخرى[1].

[1] – بوعمران عادل: "البلدية في التشريع الجزائري" (دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010)، ص09.

المجلد (15)؛ العدد (2)؛ سبتمبر 2026؛ ص-ص 431 - 448

يقتضي الاعتماد على اللامركزية في التسيير العمومي أن تمنح للوحدات الإدارية المحلية المصلحية أو المرفقية سلطة البت والتقرير بكل استقلالية فيما يخص الاختصاصات التي خولها إياها القانون، لكن شريطة أن تخضع هذه الهيئات لنوع من الرقابة والإشراف من طرف السلطة المركزية في إطار ما يسمى بالوصاية الإدارية، بقصد الحفاظ على المصلحة العامة وتحقيق تسيير محلي راشد وعقلاني[1].

وبناء على ذلك، تتمتع السلطات المحلية في النظام اللامركزي بقدر من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها، فتحتفظ الإدارة المركزية بسلطة إدارة بعض المرافق القومية، في حين أنها تمنح للأشخاص المعنوية المحلية سلطة إنشاء وإدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع المحلي، والتي تسمى بالإدارة المحلية اللامركزية.

الفرع الثاني: أنواع اللامركزية الإدارية

تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين أساسيتين، إذ توجد لامركزية محلية أو إقليمية **(أولا)** كما توجد لامركزية مصلحية أو مرفقية **(ثانيا)**.

أولا: اللامركزية المحلية أو الإقليمية

يقصد باللامركزية المحلية أو الإقليمية أن تمنح السلطات المركزية لأجزاء من إقليم الدولة جانبا من اختصاصاتها في إدارة المرافق المحلية مع تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تستند هذه الصورة إلى فكرة الديمقراطية التشاركية التي تقتضي إعطاء سكان هذه الوحدات المحلية حق مباشرة شؤونهم بكل استقلالية عن طريق مجالس محلية منتخبة من طرفهم. ومن أبرز الأشخاص الإدارية اللامركزية المحلية أو الإقليمية في النظام الجزائري، المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية.

تقوم اللامركزية الإقليمية أو المحلية على ثلاث عناصر أساسية تتمثل في وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة، وتولي سكان الوحدات المحلية إدارة المرافق الإقليمية بكل حرية، واستقلالية الوحدات المحلية أو المرفقية في تسيير شؤونها.

[1] – القبيلات سليمان حمدي: "مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية الهاشمية"، (دار وائل للنشر والتوزيع، 2010)، ص48.

1 - وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة

يتم منح الشخصية المعنوية للوحدات الإقليمية أو المحلية على أساس أنه من الأفضل أن يتولى سكانها المحليون إدارة شؤون هذه الوحدات كونهم أكثر دراية من غيرهم بواجباتهم وانشغالاتهم، كما أنهم أكثر قدرة على إدارتها بغرض إيجاد الحلول المناسبة لمختلف مشاكلهم وانشغالاتهم اليومية. فأسلوب اللامركزية المحلية أو الإقليمية يمنح للإدارة المركزية فرصة التفرغ لإدارة المرافق القومية، ويتم تحديد اختصاصات الهيئات المحلية بالقانون ولا يتم الانتقاص منها إلا بالقانون كذلك، وهي تشمل على مرافق متنوعة وتتضمن كافة الخدمات التي تقدم للسكان كمرفق الصحة والتعليم، والكهرباء، والماء، وغيرها.

2 - تولي سكان الوحدات المحلية إدارة المر افق الإقليمية بكل حرية

يجب أن يتولى أفراد الوحدات المحلية إدارة هذا النوع من المرافق بأنفسهم، عن طريق اختيارهم المباشر للسلطات المحلية وليس عن طريق الإدارة المركزية، ويتم ذلك باختيار أعضاء المجالس المحلية عن طريق الانتخابات تأكيدا لمبدأ الديمقراطية ولو أنه ليس هناك مانع من مشاركة أعضاء معينين ضمن هذه المجالس بغرض توفير عناصر ذات خبرة وكفاءة، شريطة أن تكون الأغلبية للعناصر المنتخبة محليا.

3 - استقلالية الوحدات المحلية أو المرفقية في تسيير شؤونها

تقتضي اللامركزية الإقليمية أن تتمتع الوحدات المحلية بقدر معين من الاستقلالية عن السلطة المركزية عند مباشرتها لاختصاصاتها، فرغم أن المرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة أعلى منها إلا أن ذلك لا يعني تمتع الهيئات المحلية باستقلال تام عن السلطات المركزية، بل تظل خاضعة لرقابتها في إطار ما يطلق عليه الوصاية الإدارية.

ثانيا: اللامركزية المصلحية أو المرفقية

تنشأ اللامركزية المصلحية أو المرفقية عندما يجد المشرع نفسه مجبرا على أن يمنح بعض المشاريع والمرافق والمصالح العمومية شخصية معنوية وقدرا كافيا من الحرية والاستقلالية عن الإدارة المركزية، لكن مع خضوع هذه المرافق العمومية لإشراف ورقابة السلطة المركزية، ومثال ذلك مرافق البريد والاتصالات والكهرباء والإذاعة.

المجلد (15): العدد (2): سبتمبر 2026: ص-ص 431 - 448

يمكن للهيئات اللامركزية المرفقية أو المصلحية أن تمارس نشاطا واحدا أو عدة نشاطات لكن شريطة أن تبقى هذه النشاطات المتعددة متجانسة مثلما هو الحال بالنسبة للهيئات والمؤسسات العمومية، خلافا للوحدات اللامركزية المحلية أو الإقليمية التي تتولى إدارة العديد من المرافق أو النشاطات ولو أنها غير متجانسة [1].

إن أسلوب الإدارة اللامركزية المرفقية أو المصلحية لا يستند على فكرة الديمقراطية وإنما هي فكرة فنية تتصل بكفاءة إدارة المرفق العام، وبالتالي لا حاجة للأخذ بأسلوب الانتخابات في اختيار رؤساء وأعضاء مجالس إدارة هذه الهيئات العامة، بينما يشترط القانون أن تباشر هذه المؤسسات العمومية نشاطاتها ضمن الحدود التي أجازها له، ولا يجوز لها إطلاقا أن تمارس نشاطات أخرى أو تتوسع في اختصاصاتها. ومن أمثلة الهيئات اللامركزية المصلحية أو المرفقية في الجزائر، نذكر كل من الجامعات والمستشفيات ومراكز التكوين المختلفة ومختلف المؤسسات العمومية التي تقدم خدمات عمومية للمواطنين على غرار المدارس ومكاتب البريد والمراكز الصحية.

الفرع الثالث: تمييز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية

إن مصطلح اللامركزية السياسية (La décentralisation politique) أو ما يسمى بالإقليمية السياسية (La régionalisation) يعني ذلك الشكل من التنظيم السياسي للإقليم في بعض الدول البسيطة، ويقصد بها تمتع الأقاليم، ليس بالاستقلال الإداري فحسب، وإنما كذلك بالاستقلال السياسي الذاتي، وهو ما يعني أن هذه الأقاليم تستفيد من نظام يجعلها تحتل مركزا وسطا بين الهيئات الإدارية اللامركزية في الدولة الموحدة والدويلات في الدولة الفيدرالية، لأنه توجد في هذه الأقاليم مجالس منتخبة من طرف الشعب مباشرة تعبر عما يسمى بالسلطة المحلية.

أما عن الأسباب التي تدفع بعض الدول المعاصرة إلى اعتناق مثل هذا التنظيم، فهي غالبا ما تكون دوافعا تاريخية وثقافية واجتماعية، بحيث تمنح الدولة للمناطق التي تشكل

[1] – بوضياف عمار: "الوجيز في القانون الإداري"، الطبعة الثانية، (جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007)، ص56.

وحدات أو مجموعات ثقافية واجتماعية معينة استقلالا سياسيا ذاتيا في إطار الدولة الموحدة.

ومن مظاهر الاستقلال الذاتي لهذه الأقاليم تمتعها ببرلمان وحكومة محليين، تحدد اختصاصاتها حصريا بموجب أحكام الدستور، الذي عادة ما يكون جامدا يصعب تعديله باعتباره الضامن الأساسي لهذه الأقاليم. وكأمثلة عن بعض الدول الأوروبية التي اعتنقت مبدأ اللامركزية السياسية، نذكر كل من إيطاليا وإسبانيا، فالمادة 05 من دستور إيطاليا لسنة 1947 تنص على وحدة الجمهورية وعدم قابليتها للتجزئة، وفي نفس الوقت تنص على ضرورة منح الأقاليم استقلالها المحلي، وعلى هذا الأساس يوجد في إيطاليا عشرون (20) إقليما تتمتع كلها بالاستقلال السياسي الذاتي.

أما في إسبانيا، فبموجب المادة 02 من دستور سنة 1987، فقد تحصلت ثلاثة أقاليم على الاستقلال السياسي الذاتي، والتي تتمثل في كل من إقليم "Catalogne" وإقليم "Galice" وإقليم "Basque"[1].

وقد ذهب الفقيه "موريس هوريو" إلى القول: ***"إن مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية وإنما هي ذات طبيعة دستورية وسياسية، فلو تعلق الأمر بالجانب الإداري فقط، فإن نظام عدم التركيز الإداري يكفي ويضمن للدولة إدارة أكثر نجاعة وأكثر اقتصادا من اللامركزية الإدارية، غير أن الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة ناجعة فقط، بل هي في حاجة إلى حرية سياسية"*** [2].

المطلب الثاني: دور الرقابة الوصائية في تحقيق الحوكمة في التسيير المحلي

تعد الوصاية الإدارية (La tutelle administrative) إحدى أهم أشكال الرقابة الإدارية التي تفرضها السلطة المركزية على أعمال ونشاط الإدارة المحلية، وعلى هذا الأساس تحظى بمكانة متميزة بين موضوعات علم الإدارة والقانون الإداري كونها تشكل إحدى الضمانات

[1] - (J – L) Austin et (R) Ribot : "Droit administratif général", 2éme édition, (Litec, Paris, 2003), p 78.

[2] – عزالدين عيساوي: الديمقراطية المحلية ...، مرجع سابق، ص215. نقلا عن:
(R) Campus : "Droit administratif général", 1ème édition, (édition Montchrestien, Paris, 2006), p 406.

المجلد (15): العدد (2): سبتمبر 2026: ص-ص 431 - 448

الأساسية لتكريس مفهوم دولة الحق والقانون. وبغرض الإحاطة بمفهوم الوصاية الإدارية، لابد من تحديد مدلولها وتبيان مختلف ضوابطها **(الفرع الأول)** وكذا مختلف صورها وأشكالها **(الفرع الثاني)**.

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية وضو ابطها القانونية

تعرف الوصاية الإدارية على أنها مجموع السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص هم أعضاء في الهيئات اللامركزية وعلى أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة[1]. وقد عرف الفقيه الفرنسي "Charles Debbasch" الوصاية الإدارية على أنها: ***"تلك الرقابة الإدارية التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية أو المحلية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، والمحافظة على تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ بسبب سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية المحلية، مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، شريطة ألا تتم هذه الوصاية إلا ضمن الحالات التي يحددها القانون، وذلك حماية لاستقلال الوحدة المحلية المشمولة بالوصاية الإدارية"*** [2].

تتميز الوصاية الإدارية بخصائص محددة تميزها عن بقية أشكال الرقابة الإدارية الأخرى، إذ هي رقابة إدارية خارجية تمارس وفق أطر قانونية معينة، وهي أداة ذات طابع استثنائي تربط السلطة المركزية بالوحدات المحلية الإقليمية والمرفقية، كما أنها تهدف بالأساس إلى حماية مبدأ المشروعية وتحقيق الصالح العام الذي يجد مرتكزه في الحوكمة العمومية في التسيير[3].

تتمثل الغاية من فرض الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية في الحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة المنتهجة من طرف الدولة، وضمان عدم انحرافها أو

---

[1] – شدادي محسن، بوعمران عادل: "الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري، دراسة تحليلية نقدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 03 (خاص)، 2020، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، ص112. شهوب مسعود: "أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر"، (ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986)، ص93.

[2] – Charles DEBBASCH : " Institutions administratives", 2éme édition, (Dalloz, Paris, 1972), p 72.

[3] – حسين عبد العال محمد: "الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية ومقارنة"، (دار الفكر الجامعي، مصر، 2004)، ص92 وما بعدها.

إهمالها أو تقصيرها في أداء وظائفها بهدف الحفاظ على الوحدة الإدارية للدولة، لأنه لو استقلت هذه الهيئات المصلحية أو المرفقية استقلالا تاما وكاملا وتخلصت من وصاية السلطة المركزية عليها، سوف تتحول هذه اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية.

ومن جانب آخر، تبدو أهمية الوصاية الإدارية في كونها أصبحت تشكل أداة مهمة من شأنها أن تساهم بشكل فعال في رفع كفاءة الجهاز الإداري المحلي وتحفيزه، من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في نشاطه بغرض حماية مصالح الأفراد على المستوى المحلي. وبناء على ذلك، يتوجب على السلطات المركزية عند مباشرتها للرقابة الوصائية على الجماعات المحلية، بأن تراعي الضوابط القانونية التالية:

* الوصاية الإدارية هي رقابة إدارية تمارس وفق القانون الذي يحدد شروط عملها، بمعنى أن تمارس وفق الأشكال والإجراءات المحددة قانونا، وفي هذا السياق ذهب الفقيه الفرنسي "جين ريفيير" "Jean RIVIERE" إلى القول بأنه: ***"لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانون، ولا وجود لوصاية إدارية تتعدى محتوى النص القانوني"*** [1].

* الوصاية الإدارية هي رقابة تعقيب وليست رقابة توجيه، إذ تقتصر في مجمل مظاهرها على كونها رقابة لاحقة ولا يمكن أن تكون غير ذلك.

* الوصاية الإدارية هي رقابة محدودة كونها تمارس من طرف السلطة المركزية على الجماعات المحلية في حدود رقابة المشروعية ولا تتعدى لرقابة الملاءمة، ذلك أن سلطة الوصاية مقيدة بنص القانون وتفتقد للتقدير والاجتهاد.

الفرع الثاني: أشكال الوصاية الإدارية

تتخذ الوصاية الإدارية عدة أشكال إذ يمكن أن تكون على الأشخاص **(أولا)** كما يمكن أن تكون على المجالس المحلية المنتخبة **(ثانيا)** أو على مدى مشروعية أعمال أو مداولات هذه الهيئات **(ثالثا)**.

أولا: الوصاية الإدارية على الأشخاص

تتجسد الوصاية الإدارية على الأشخاص في التوقيف والإقالة والإقصاء.

1 – Jean RIVIERE : « Droit administratif », 9éme édition, (Dalloz, Paris, 1980), p 320.

المجلد (15)؛ العدد (2)؛ سبتمبر 2026؛ ص-ص 431 - 448

1 - التوقيف

يعرف إجراء التوقيف على أنه تعليق لعضوية الشخص المنتخب في الهيئة المحلية (المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي)، وذلك راجع لإحدى الأسباب التي يذكرها القانون. وقد نص القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أن:***"يوقف العضو المنتخب الذي كان محلا لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف، أو كان محلا لتدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في عهدته الانتخابية بصفة صحيحة"*** [1].

يعود الاختصاص في توقيف العضو البلدي المنتخب، إلى الوالي باعتباره الجهة الوصية على المجالس الشعبية البلدية. لم ما يلاحظ من خلال التمعن في أحكام المادة 43 من قانون البلدية هو أن المشرع لم يحدد مدة التوقيف، حيث اكتفى فقط بالنص على أن المنتخب البلدي يستأنف مهامه فور صدور حكم نهائي يقضي ببراءته، وهو ما يعني أن مدة التوقيف متعلقة بالآجال التي تستغرقها الإجراءات القضائية [2].

إن ما يتعلق بإجراء التوقيف بالنسبة للعضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي، فقد نص القانون رقم 12-11 المتعلق بالولاية على أنه :***"يمكن أن يوقف بموجب مداولة للمجلس الشعبي الولائي، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب ارتكابه جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من أداء عهدته الانتخابية بصفة صحيحة"*** [3].

ومن خلال استقراء الأحكام الواردة في نص هذه المادة أعلاه، يتبين بأن توقيف عضو المجلس الشعبي الولائي لأي سبب من الأسباب المذكورة فيها، يتم بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، بناء على قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية، وذلك إلى غاية صدور حكم نهائي من طرف الجهة القضائية المختصة.

---

[1] – المادة 43 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37، مؤرخ في 03 جويلية 2011.

[2] – شدادي محسن، بوعمران عادل: الوصاية الإدارية على الجماعات ...، مرجع سابق، ص117.

[3] – المادة 45 من القانون رقم 12-07، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12، مؤرخ في 09 فيفري 2012.

2 - الإقالة

إن المقصود بالإقالة هو إسقاط صفة العضوية عن المنتخب المحلي نتيجة توفر حالة محددة من الحالات التي ينص عليها القانون، إذ تنص في هذا الإطار المادة 45 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على: " ***يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة"*** .

خولت المادة 45 فقرة 03 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية اختصاص الإقالة للمجلس الشعبي البلدي، ويترتب عن هذا الإجراء منع العضو المنتخب من حضور مداولات المجلس البلدي وقيامه بوظائفه الانتخابية، وهو ما يعني فقدان المنتخب البلدي المقال لمركزه القانوني كنائب منتخب، وبالتالي لابد من استخلافه. أما بالنسبة للقانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، فقد نص هو الآخر على إجراء الإقالة في المادة 45 منه، حيث أكد فيه المشرع بأن الغياب المتكرر للعضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي، ومن دون أي عذر مقبول، يعد بمثابة تخلي منه عن عهدته النيابية. فالمشرع الجزائري إذن لم يمنح لهذا الغياب المتكرر صفة الإقالة بشكل صريح، لكنه اشترط بأن يتم إثبات التخلي عن العهدة من طرف المجلس الشعبي الولائي.

3 - الإقصاء

يقصد بالإقصاء إسقاط عضوية المنتخب من المجلس المحلي بصفة نهائية نتيجة توفر سبب من الأسباب التي ينص عليها القانون. وقد نصت في هذا الإطار المادة 44 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على أنه: " ***يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43، ويثبت الوالي الأقصاء بموجب قرار" .***

وبالمقابل يتم إقصاء العضو المنتخب في المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 46 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، والتي تنص على: ***"كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية، لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب، أو في حالة تنافي، ويقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية" .***

المجلد (15)؛ العدد (2)؛ سبتمبر 2026؛ ص-ص 431 - 448

ثانيا: الوصاية الإدارية على الهيئات (المجالس المنتخبة)

يمكن أن تحدث خلال عهدة المجلس الشعبي المحلي المنتخب حالات معينة يترتب عنها إعاقة السير الحسن والمنتظم لشؤون البلدية أو الولاية، وهو الأمر الذي يؤدي إلى حل المجلس نهائيا. وتتمثل حالات الحل في كل من: خرق أحكام الدستور، إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس المنتخب، الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس المنتخب، عندما يشكل الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة في التسيير، تمس بمصالح المواطنين، عندما يصبح عدد المنتخبين المحليين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف، وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس المنتخب يحول دون السير الحسن للبلدية أو الولاية، ضم بلديات أو ولايات لبعضها البعض أو حالة تجزئتها، حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب أعضاء المجلس المحلي المنتخب.

تجدر الإشارة إلى أن حل المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 35 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، يتم بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من الوزير الداخلية والجماعات المحلية، وأن القانون المتعلق بالبلدية خول للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ كافة الإجراءات للحفاظ على النظام العام، لكن شرط وجود تقاعس أو إهمال من جانب رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو رفضه تنفيذ التعليمات الصادرة من الوالي في هذا الشأن بعد إنذاره.

ثالثا: الوصاية الإدارية على أعمال المجالس المنتخبة

تنصب الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة من خلال الرقابة على جميع مداولاتها، إذ لا تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي صحيحة إلا إذا حظيت بموافقة صريحة أو ضمنية من طرف الجهة الوصية الممثلة في الوالي، أما إذا لم تحظ بموافقة الجهة الوصية فستصبح مرفوضة، ويكون مآلها البطلان المطلق أو البطلان النسبي.

1 - المصادقة الصريحة والمصادقة الضمنية على المداولات

تنص المادة 57 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على: ***" لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي فيما يتعلق بالمسائل التالية، إلا بعد المصادقة الصريحة عليها من***

طرف الوالي، ويتعلق الأمر بما يلي: الميزانيات والحسابات. قبول الهبات والوصايا الأجنبية. اتفاقيات التوأمة. التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

يظهر من خلال التمعن في الأحكام الواردة في نص المادة أعلاه بأن المداولات التي تتضمنها تتمتع بأهمية كبيرة، لذا يجب أن تخضع إجباريا للموافقة الصريحة من طرف الوالي، أما إذا لم يقم الوالي باتخاذ أي قرار بشأنها خلال ثلاثين يوما، تتحول مصادقته من مصادقة صريحة إلى مصادقة ضمنية، وبالتالي تصبح هذه المداولات نافذة مباشرة.

تنفذ مداولات المجلس الشعبي البلدي حسب المادة 56 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، بعد إيداعها مكتب الوالي، وبعد مرور واحد وعشرين يوما، وخلال هذه المدة القانونية تكون المداولات خاضعة لرقابة الوالي إما بالتصديق عليها أو إبطالها.

تجدر الإشارة بأن مهمة التصديق على مداولات المجلس الشعبي البلدي لا تقتصر على الوالي فقط، وإنما خول المرسوم التنفيذي رقم 94-215[1]، بأن يتولى رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، تنشيط وتنسيق عمليات تحضير مخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية، كما يوافق على المداولات وقرارات التسيير للمستخدمين البلديين، باستثناء تلك المداولات والقرارات المتعلقة منها بحركات التنقل والإعفاء من المهام[2].

وإلى جانب ذلك، يصادق رئيس الدائرة على الميزانيات الخاصة بالبلديات التي لا يتجاوز عدد سكانها 50 ألف نسمة، وهو ما يشكل خروجا عن القاعدة العامة التي تمنح هذا الاختصاص في القانون المتعلق بالبلدية إلى الوالي، مما يبين التناقض الموجود بين أحكام

[1] – المواد من 09 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، جريدة رسمية عدد 48، مؤرخ في 27 جويلية 1994.

[2] – مشكور مصطفى ولخضاري العيد: "دور الدائرة في التنمية المحلية"، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 01، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2021، ص150 ص152 وص153.

القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية والمرسوم التنفيذي رقم 94-215، بخصوص السلطة المختصة بالمصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي بين الوالي ورئيس الدائرة [1].

2 - البطلان المطلق والبطلان النسبي للمداولات

تقضي المادة 59 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية بأن تقع مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت مخالفة لإحدى قواعد المشروعية، حيث تتمثل هذه المداولات في المداولات المتخذة خرقا للدستور والمداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، والمداولات المحررة بغير اللغة العربية. ويتم الإعلان عن بطلان هذه المداولات بموجب قرار صادر من الوالي. أما طبقا لأحكام المادة 60 فقرة أولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال أو ما يعرف بالبطلان النسبي، إذا كان موضوعها يمس بمصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، أو بعض أو كل أعضاء المجلس، إما بأسمائهم الشخصية، أو أزواجهم، أو أصولهم، أو فروعهم في الدرجة الرابعة، أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معنيين.

تجدر الإشارة إلى أن المادة 60 فقرة 02 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، قد نصت على أن يتم إبطال المداولة بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي بموجب قرار معلل صادر من الوالي، لكن دون أن تنص على مدة معينة يتم خلالها إبطال هذه المداولة، خلافا للقانون القديم الذي قيد قرار إلغاء المداولة من طرف الوالي بعد مضي مدة شهر من تاريخ إيداعها.

خاتمة:

نتيجة لتعقد وتعدد نشاطات الدولة الحديثة خصوصا في الدول الريعية، ومع استحالة إلمامها بجميع انشغالات وحاجيات السكان في كل المناطق، خصوصا مع اتساع الأقاليم وتعدد الحاجات اليومية للأفراد وتزايدها، أصبح من غير الممكن الاعتماد على المركزية الإدارية وحدها لإشباعها، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى الاستعانة بنظام اللامركزية الإدارية للتخفيف من أعباء

[3] – طواهرية أبو داود، غيتاوي عبد القادر: "الرقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة القانون والعلوم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحي أحمد، النعامة، العدد 07، جانفي 2018، ص130.

السلطة المركزية من جهة، وترك الحرية للجماعات المحلية لتسيير شؤونها الإدارية من جهة أخرى في إطار مقاربة تضمن الحوكمة العمومية في التسيير.

وإذا كانت الجماعات المحلية تشكل القاعدة الأساسية لنظام اللامركزية، نظرا للدور المتزايد الذي ما فتئت تلعبه هذه الهيئات في سبيل تحقيق التنمية المحلية وتكريس نظام الحوكمة الرشيدة في التسيير، إلا أنه من خلال دراستنا للمكانة التي تحتلها هذه الهيئات في بلادنا، يتبين بأنها لا تتمتع باستقلالية كافية تمكنها من تنظيم شؤونها بكل حرية، خصوصا في ظل تبعيتها المستمرة للسلطة المركزية.

وباعتبار أن الجماعات المحلية هي القاعدة الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية ومنطلق كل عملية تنموية حقيقية مبنية على الحوكمة والشفافية في التسيير، وفي ظل الواقع الحالي الذي تتواجد فيه هذه الجماعات في الجزائر، نرى بأنه لابد من تقوية وتعزيز مركزها من خلال اتخاذ التدابير التالية:

- التخفيف من حدة الرقابة الوصائية التي تفرضها السلطات المركزية على الجماعات المحلية، وجعل العلاقات بينها تتسم بالتنسيق والتعاون في إطار تسوده المرونة والشفافية.
- منح هامش أكبر من الاستقلالية للجماعات المحلية لتنظيم شؤونها بكل حرية كونها الأكثر دراية بها، والأكثر قربا من انشغالات السكان على المستوى المحلي.
- ضرورة مساهمة مختلف أجهزة الدولة في عمليات تكوين إطارات الجماعات المحلية، من خلال تنظيم ورشات وندوات وأيام دراسية بغرض تأهيلهم وتحسين مستواهم.
- العمل على الحد من ظاهرة التوقيفات والإقصاءات المستمرة لأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، خصوصا رؤساء المجالس الشعبية البلدية.
- تفادي اللجوء إلى أسلوب الحل كونه يمس مباشرة بالمبدأ الديمقراطي القائم على حرية الشعب في اختيار ممثليه في الهيئات المنتخبة.

المجلد (15): العدد (2): سبتمبر 2026: ص-ص 431 - 448

المراجع والمصادر

أولا: المراجع باللغة العربية

1. الكتب

- بوضياف، عمار .*الوجيز في القانون الإداري* .الطبعة الثانية. الجزائر: جسور للنشر والتوزيع، 2007.
- بوعمران، عادل .*البلدية في التشريع الجزائري* .الجزائر: دار الهدى للنشر والتوزيع، 2010.
- حسين، عبد العال محمد .*الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري: دراسة تطبيقية ومقارنة* .مصر: دار الفكر الجامعي، 2004.
- شيهوب، مسعود .*أسس ومبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في الجزائر* .الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1986.
- القبيلات، سليمان حمدي .*مبادئ الإدارة المحلية وتطبيقاتها في المملكة الأردنية* .وائل للنشر والتوزيع، 2010.

2. المقالات

- بن علي، خلدون. «نظام الإدارة المحلية في تحقيق التنمية المحلية المستدامة .«*مجلة ضياء للدراسات القانونية* 1، العدد 1 (2019): 91–108.
- شدادي، محسن، وعادل بوعمران. «الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية في القانون الجزائري: قراءة تحليلية نقدية .«*المجلة الأكاديمية للبحث القانوني* 11، العدد 3، عدد خاص (2020): 109–128.
- طواهرية، أبو داود، وعبد القادر غيتاوي. «رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر .«*مجلة القانون والعلوم السياسية*، العدد 7 (جانفي 2018): 124–136.
- عيساوي، عزالدين. «الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية .«*المجلة الأكاديمية للبحث القانوني* 12، العدد 2 (2015): 212–230.
- مشكور، مصطفى، والعيد لخضاري. «دور الدائرة في التنمية المحلية .«*مجلة ضياء للدراسات القانونية* 3، العدد 1 (2021): 143–159.

3. النصوص القانونية

أ/ الدستور

- التعديل الدستوري لسنة 2020، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 20 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 01 نوفمبر 2020، *الجريدة الرسمية*، العدد 80، المؤرخ في 20 ديسمبر 2020.

ب/ النصوص التشريعية

- الأمر رقم 21-03، المؤرخ في 25 مارس 2021، يعدل ويتمم القانون رقم 84-09، المتعلق بالتقسيم الإقليمي للبلاد، *الجريدة الرسمية*، العدد 22، المؤرخ في 25 مارس 2025.
- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، *الجريدة الرسمية*، العدد 37، المؤرخ في 03 جويلية 2011.
- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، *الجريدة الرسمية*، العدد 12، المؤرخ في 29 فيفري 2012.

ج/ النصوص التنظيمية

- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، *الجريدة الرسمية*، العدد 48، المؤرخ في 27 جويلية 1994.

ثانيا: المراجع باللغة الأجنبية

OUVRAGES

- Austin, (J.-L.), et (C.) Ribot. *Droit administratif général*. 2e éd. Paris: Litec, 2003.
- Barques, (H.), (H.) Rey, et (J.) Syntones. «La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique». In *Démocratie participative et gestion de proximité*. Paris: La Découverte, 2004.
- Campus, (R.). *Droit administratif général*. Tome 1. 15e éd. Paris: Montchrestien, 2006.
- Debbasch, Charles. *Institutions administratives*. 2e éd. Paris: Dalloz, 1972.
- Riviere, Jean. *Droit administratif*. 9e éd. Paris: Dalloz, 1980.