

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

تأثير الرقابة الوصائية على استقلالية الجماعات المحلية

the effect of guardianship control on the the independence of local communities

كحيل حياة *

كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة البليدة 2، (الجزائر)، kohil.hayet5@gmail.com

تاريخ النشر: 2021/06/01

تاريخ القبول: 2021/05/17

تاريخ ارسال المقال: 2021/04/28

* المؤلف المرسل

الملخص:

باعتبار الجماعات المحلية مكان لممارسة المواطنة و إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية فقد أعطتها المشرع جملة من الاختصاصات أبرزها تحقيق التنمية المحلية ، و منحها في المقابل امتيازات منها الاستقلالية الإدارية و المالية غير أنه منعا من ظهور عدة دويلات في دولة واحدة و لكون أعضاء المجالس المحلية منتخبين فقد أخضع المشرع هذه الهيئات لرقابة وصائية إدارية و مالية ، و هو ما أعاق الجماعات المحلية عن تحقيق أهدافها لما تملكه هذه الهيئات الرقابية من أدوات خطيرة على استقرار الجماعات المحلية خاصة الحل لذلك كان لزاما العدول عنها لوسيلة أكثر تماشيا مع فكرة الاستقلالية مع تفعيل و توسيع صلاحيات مجلس المحاسبة

الكلمات المفتاحية: جماعات محلية ; الرقابة ; وصاية ; استقلالية

Abstract :

As local groups place for the exercise of citizenship and the framework of citizen participation in the management of public affairs, the legislature has given a number of disciplines notably local development, and give in return privileges, including, financial and administrative autonomy based on the ingredients of which is hardware independent, and local private interests and edema financial independent and this independence take two photos administrative and financial However, strictly from several states appearance in one state and to prevent the waste of citizens' rights and the fact that members of local councils are elected, it has been subjected to the legislator these bodies to the supervision of administrative and statistical and financial on its work and on the organs, and is what has hampered the local groups to achieve its objectives owned by the regulatory bodies of serious tools for the stability of the local groups, private solution so it was imperative to reverse the vehicle more in line with the idea of independence with the activation and expand the powers of the accounting board in this regard.

Keywords: independence ; the supervision ; local groups.

مقدمة:

لم تعد الدولة تضطلع بكل الوظائف التقليدية لوحدها نظرا لاتساع رقعتها و حجم الاحتياجات و هو ما جعلها تضطر لإشراك هيئات تكون من جهة أكثر إلمام بهذه الاحتياجات و المتطلبات ، و من جهة أخرى أقرب لأصحاب هاته الاحتياجات و يتعلق الأمر بالهيئات اللامركزية أي الجماعات المحلية التي أسندت لها اختصاصات مختلفة أبرزها تحقيق التنمية المحلية المستدامة و بذلك أصبحت المسؤولية مشتركة بين الدولة و الجماعات المحلية التي تعتبر شخص معنوي عام ، و حتى تتمكن من أداء كافة الاختصاصات التي أسندت لها منحها المشرع الجزائي استقلالية أي الحق في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة و بذلك يكون لها دور فعال و حقيقي في إدارة مرافقها ، غير أن هذه الاستقلالية يمكن أن يكون لها انعكاس سلبي من خلال إهدار حقوق المواطنين و الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة إلى المصلحة الخاصة خاصة و أن أعضائها منتخبين و ليسوا معينين لذلك كان على المشرع التدخل لصد مثل هذه الانحرافات من خلال فرض رقابة مشروعية على الجماعات المحلية للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه وهو ما خلق نوع من التناقض ، فمن جهة القول بجزرية المبادرة و من جهة أخرى القول برقابة وصائية تحد من هذه الحرية و المبادرة،

لهذا الموضوع أهمية يمكن تلخيصها في :

- يعتبر البحث في قضايا الجماعات المحلية من المواضيع الهامة كون الجماعات المحلية حلقة وصل بين الدولة و المواطن ،
 - أهمية البحث في طبيعة الرقابة المفروضة على الجماعات المحلية من شأنه أن يفسر الحالات الكثيرة لتعطيل مصالح المواطنين و بالتالي الحكم على سدادة الشكل الحالي للرقابة المفروضة على الجماعات المحلية من عدمها ،
- تهدف هذه الدراسة إلى :

- تبيان حدود استقلالية الجماعات المحلية و مجال فرض الرقابة عليها،
 - توضيح مدى التعارض و الانسجام الموجودين بين الاستقلالية و الرقابة،
 - اقتراح نمط رقابي وصائي جديد يجمع بين الاستجابة لتطلعات المواطنين في عدم تعطيل مصالحهم و أداء الجماعات المحلية للمهام المنوطة بها بكل نزاهة و مصداقية،
- و هو ما يثير إشكالية هامة و هي ما مدى تعارض فكرة استقلالية الجماعات المحلية مع فكرة الرقابة الوصائية التي تفرض عليها ؟

للإجابة على هذه الاشكالية اعتمدنا على المنهج الوصفي من خلال وصف مظاهر استقلالية الجماعات المحلية و كذا أنواع الرقابة الوصائية وعلى المنهج التحليلي من خلال تحليل كيفية ممارسة الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية و مدى تقييدها لها و عرقلتها او مساعدتها في أداء وظائفها .

و قد قسمنا هذه الدراسة إلى المحاور الرئيسية التالية :

1 - الإطار القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية .

2- الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

المبحث الأول: الإطار القانوني لاستقلالية الجماعات المحلية .

تعد الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة و هي عبارة عن هيئات مستقلة في الولايات و المدن و القرى و تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها و تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، و قد اصطلح على تسميتها في بعض الدول بالحكم المحلي لتمتعها بالاستقلال المالي الواسع عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية ، و هناك من يفضل استعمال مصطلح الجماعات المحلية المنتخبة لأن جهازها التنفيذي ينتخب من قبل السكان و يطلق عليها في الجزائر اسم البلديات و الولايات ¹ .

إن الجماعات الإقليمية تعتبر بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة التي هي في الغالب يعجز أو يمتنع القطاع الخاص عن تلبيتها لقلة مردوديتها أو طول آجالها ، كما تحتل الجماعات المحلية المركز القاعدي و تعتبر الخلية الأساس و حجر الزاوية التي تربط المواطن بالدولة كما أنها الإدارة الأكثر قربا من المواطن من مشاكله و شكاويه ² .

كما أن البلدية تعد الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة حيث تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة باعتبارها مكان لممارسة المواطنة و تشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية ، فالبلدية خلية إدارية و سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية تماري اختصاصها في مجال التنمية على مستوى الدولة و بصفة خاصة على مستوى الإدارة ³ .

أما التنمية المحلية فتعرف بأنها القدرة على الاستفادة من مصادر البيئة البشرية و المادية المتوفرة و زيادة تلك المصادر كما و نوعا و تطويعها بما يعود نفعه على جميع أفراد المجتمع مع ضمان استدامة هذه المصادر و يبقى العنصر البشري و تطويره ماديا و ثقافيا و روحيا الشرط الأساسي لكل تنمية محلية ، أو هي تتمثل في مختلف الاختصاصات التي أسندت للجماعات المحلية بمختلف أجهزتها مهمة القيام بها على مستوى أقاليمها في إطار النصوص القانونية و التنظيمية أساسا و البرامج الوطنية ، أو هي المسؤولية المشتركة بين الدولة و الجماعات المحلية ⁴ إن الجماعات المحلية بما أنها تعتبر شخص معنوي عام وهو ما ينتج عنه حقها في التقاضي و في اكتسابها لإسم و تمتعها بالشخصية القانونية و الأهلية القانونية و ذمة مالية مستقلة ، و ذلك حتى تتمكن من تسيير أمورها بنفسها نظرا لاتساع صلاحياتها خاصة ما تعلق منها بالتنمية المحلية ؛

فالإعتراف بالشخصية المعنوية يشكل عنصرا أساسيا لتشكيل هذه الهيئات المحلية و هو ما نصت عليه المادة 49 من القانون المدني الجزائري إن فكرة استقلالية الجماعات المحلية هي حجر الأساس في النظام اللامركزي عموما و في نظام الإدارة المحلية خصوصا و باعتبار الجماعات المحلية عنصرا من عناصر الإدارة المحلية و أحد أهم وحداتها ، و عموما يمكن القول أن الاستقلالية المحلية هي حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة و في الحالة العكسية ترجيح حقوقها و انتزاعها و لو ضد الدولة كما عرفت على أنها حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف و توجيه السلطة الوصية ⁵ ، كما يقصد باستقلال الجماعات المحلية حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة

دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية و توجيهاتها ، كما أن هذا الاستقلال يعني أن تكون لتلك الهيئة دور رئيسي و فعال في إدارة مرافقها ⁶ .

إن القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية لم يكرس موضوع استقلالية البلدية بطريقة مباشرة و إنما عالجها وفق تصور معين ، فهو من جهة يرسى مبادئ تجسد هذه الاستقلالية و من جهة أخرى يشدد مما يؤثر على تلك الاستقلالية في اتخاذ القرارات و المبادرات فمثلا نجد المادة 1 من القانون رقم 10-11 تنص على أنه : " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة " ، غير أن ذلك لا ينفي وجود الرقابة الوصائية عليها ⁷ .

غير أنه لا يقصد بالاستقلالية ما يمتد إلى الوظيفة التشريعية أي إلى سن القوانين الخاصة التي تنظم المجتمع المحلي ، فالاستقلالية المقصودة تقتصر على الوظيفة التنفيذية في مجال الشؤون المحلية و هذا ما يصطلح عليه بالاستقلال الجزئي كما أنه استقلال نسبي ⁸ .

المطلب الاول : مقومات استقلالية الجماعات المحلية

وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية ، إنشاء و قيام أجهزة محلية مستقلة و منتخبة و ذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها أي القدرة على اكتساب حقوق و تحمل الالتزام و بالتالي تحمل المسؤولية فالاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني المبدأ الأساسي لاستقلال الوحدات المحلية و أن تكون منتخبة من قبل سكان الإقليم ذاته فالانتخاب يعد شرط لقيام النظام اللامركزي ، تتمتع الهيئات المحلية بموارد مالية أي الاستقلال المالي ⁹ .

ففيما يخص المجلس المحلي المنتخب فان الانتخاب هي الضمان الأمثل و الأوحد لتجسيد الاستقلالية فإعمال الانتخابات يعني وجود تنظيم محلي لامركزي مستقل و انعدامه يعني فقدان الجماعات المحلية للحرية و الاستقلال و بذلك يخرجنا من متطلبات الوظيفة العامة المتمثلة في الولاء و الخضوع للجهات المركزية و العمل في ظل تعليماتها و هو ما يتنافى و نظام اللامركزية ، كما لا بد من وجود مصالح محلية متميزة و مستقلة عن تلك المصالح الوطنية فانفراد السلطة المركزية بكل الاختصاصات بما فيها المحلية هو من سمات التخلف حسب ما ورد في إحدى التقارير الأومية ، فلا بد أن يعهد للجماعات المحلية مجموعة من الاختصاصات و المهام لتستقل بإدارتها و تسييرها و كلما زاد مدى و درجة تلك الاختصاصات زادت معها نسبة الاستقلالية و كلما قلت تضاءلت طردا تلك الاستقلالية و أفرغت من محتواها ¹⁰ .

أما الاستقلال المالي فيظهر من خلال تمتع الجماعات المحلية بميزانية مستقلة و هو ما يتيح لها القدرة على العمل و أداء الخدمات و مباشرة المشاريع دون انتظار من السلطات المركزية أن تبت بكل صغيرة و كبيرة تم سكان الوحدة المحلية ، غير أنه عمليا يلاحظ ضعف مالية الجماعات المحلية و هو ما يجعلها تعتمد شبه كلياً على ما تقدمه السلطة المركزية من دعم ¹¹ .

المطلب الثاني : مظاهر استقلالية الجماعات المحلية

أوجد الفقه مجموعة من المعايير لدراسة مسألة الاستقلال المحلي أبرزها معيار المهام التاريخية و معيار الاختصاص الحصري و معيار المهام المحلية ، و معيار سلطة القرار و الذي مفاده أن الاستقلال يتحقق لما تكون الجماعات المحلية متمتعة بسلطة تقرير واسعة بغض النظر عن محتوى الرقابة الممارسة و هو المعيار الأقرب إلى النموذج الجزائري ، حيث نجد تمتع المجالس المحلية بسلطة التداول في الأمور التي تهم الشأن المحلي و لكنها تخضع لرقابة الوصاية على أعمالها و عليه يمكن القول أن الدولة هي التي تختار من الشؤون التنفيذية التي تتنازل عنها للجماعات المحلية و ما تحتفظ به لها ¹² .

يتجلى استقلال الجماعات المحلية في المنظومة القانونية الجزائرية من خلال الاعتراف أو الوجود المادي و الإطار الوظيفي المرتبط بنشاطها ، كما يظهر استقلال الجماعات المحلية من خلال قدرتها على اتخاذ قراراتها ضمن اختصاصاتها من ناحية و استقلالها المالي من ناحية أخرى، ف فيما يخص استقلال الجماعات المحلية بموجب القانون فقد اعترفت الدساتير المتعاقبة بالجماعات المحلية حيث اعتبر دستور 1996 أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية و الولاية و هو موضوع ذو مكانة هامة في تنظيم الدولة و اعتد بقاعدة الانتخاب كأسلوب في تكوين المجالس المنتخبة ، كما أن القانون هو المنشئ للجماعات المحلية المحدد لاختصاصاتها و نطاقها و ماليتها و يضبط علاقتها مع الحكومة المركزية حماية لها من كل إهدار لاستقلالها ¹³ .

الفرع الأول : الاستقلالية الإدارية

لا يكفي وجود مصالح متميزة و منح الشخصية المعنوية للوحدة المحلية لقيام نظام الإدارة المحلية إذ لا بد من أن يكون المجلس المحلي القائم على هذه المصالح مستقلا في ممارسته لوظائفه الإدارية عن الحكومة المركزية و يقصد بالاستقلال الإداري أن تنشأ أجهزة تتمتع بكل السلطات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة و ذلك وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة ¹⁴ .

ينتج الاستقلال الإداري للجماعات المحلية من خلال الاعتراف بالشخصية المعنوية و هو ما أكدته المادة 1 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 04/04/1990 المتعلق بقانون البلدية الملغى بالقانون رقم 11-10 فالاستقلال الإداري هو الذي يجعل من الأجهزة الإدارية المحلية تتمتع بكل السلطات اللازمة لممارسة نشاطها بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية و الهيئات المحلية المستقلة وفقا لنظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة و تتمتع هذه الاستقلالية بعدة مزايا أهمها :

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة و تعدد وظائفها؛
- تجنب التباطئ و تحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية؛
- تفهم أكثر و تكفل أحسن برغبات و حاجات المواطنين من الإدارة المركزية؛
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطنين في تسيير شؤونه العمومية و المحلية. ¹⁵

كما أن الاستقلالية الإدارية تقتضي استقلال أعضاء الهيئة المحلية و الذي يقتضي انتماء الهيئة للوسط المحلي الذي تمثله ، كما يجب أن يكون لأفراد هذا الإقليم حق اختيار ممثليهم في الهيئة التي تتولى إدارة شؤونهم عن طريق الانتخاب الذي يعتبر عنصرا أساسيا لتشكيل الهيئات المحلية غير أنه ثار جدل حول مدى ارتباط الانتخاب باستقلالية الجماعة المحلية بين مؤيد لفكرة الانتخاب و معارض لها ¹⁶ .

فالمجالس المحلية المنتخبة تضم مجموعة من المنتخبين الذين تم اختيارها و تركيبتهم من قبل سكان المجتمع المحلي بالاقتراع العام المباشر و السري لمدة 05 سنوات .

الفرع الثاني :الاستقلالية المالية

يقصد بالاستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية في المجال المالي نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية ، أو هي مجموعة الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية ¹⁷ .

لكي يكون للجماعات المحلية استقلال مالي لا بد من وجود العناصر التالية :

- يجب أن يتوفر لدى الجماعات المحلية موارد مالية كافية و خاصة بها، حتى تتمكن من الاضطلاع بصلاحياتها دون صعوبة مالية ؛

- أن تتولى الجماعات المحلية بنفسها تحديد إيراداتها و نفقاتها عند إعدادها لميزانيتها إلا في حالات يحددها القانون؛

- يجب ألا تخضع الجماعات المحلية إلا لرقابة بعدية و كل رقابة قبلية لا تكون إلا في حالات استثنائية ؛ كما يجب توفر شرطين حتى تحافظ الجماعات المحلية على استقلالها المالي و هما :

- أن يكون لها موارد مالية كافية و خاصة بها و مستقلة عن الدولة و عن مواردها المالية ؛

- أن يكون توزيع الموارد يتمشى مع توزيع الأعباء و الصلاحيات التي تتمتع بها الجماعات المحلية ¹⁸ .

كما أن من مظاهر الاستقلال المالي للجماعات المحلية التمتع بميزانية مستقلة و التمويل الذاتي ، ففيما يخص التمتع بميزانية مستقلة و يقصد بميزانية البلدية كجماعة محلية حسب نص المادة 149 من قانون البلدية هي جدول التقديرات الخاص بإيراداتها و نفقاتها السنوية و تشكل أمرا بالإذن يمكن من سير المصالح العامة ، أما التمويل الذاتي فهو أن للبلدية موارد و منابع مختلفة تعمل من خلالها على تمويل ميزانيتها ¹⁹ .

و عموما تتمثل الموارد الذاتية المحلية في الضرائب المحلية و التي هي فريضة مالية تتقاضاها الهيئات المحلية على سبيل الإلزام في نطاق الوحدة الإدارية من قبل أفراد المجتمع المحلي التي تمثلها دون مقابل معين بقصد تحقيق المنفعة العامة ، و الرسوم المحلية و التي تحددها الدولة مقابل الخدمات التي تؤديها و نواتج استغلال و استثمار المرافق المحلية المختلفة و المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ²⁰ .

فالاستقلالية المالية للجماعات المحلية تستلزم أن توفر للجماعات المحلية موارد مالية تعود ملكيتها للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة لها و إشباع حاجات المواطنين ، حيث يجب أن تقوم

المجالس الشعبية المحلية بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال و الحقوق التي تتكون منها ثروة لجماعات المحلية²¹.

المبحث الثاني : الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

يخضع شكلا اللامركزية الإدارية إلى نظام وصائي و رقابي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية²².

إن القانون هياً الإطار الذي يسمح للجماعات المحلية بالتصرف في مواردها المالية بتكريس مبدأ اللامركزية و النص عليها دستوريا مما يفسح المجال لظهور وحدات محلية تتمتع بالاستقلالية و بهامش من المبادرة في اتخاذ القرارات المتعلقة بممارسة اختصاصاتها ، و هذا لا يعني منح الاستقلالية المطلقة حيث أبقى المشرع على دور الوصاية ممثلة في شخص الوالي و منحه سلطة الحلول في حالة إهمال السلطات البلدية القيام بها و بعد اعذارها للقيام بها و بعد انقضاء الآجال المحددة للإعذار²³.

تعرف الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية بأنها عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية مركزية يتم تشكيلها و تحديد اختصاصاتها بموجب قوانين أو أنظمة، كما تلتزم في أعمالها و وسائل رقابتها على السلطات المحلية بما تنص عليه تلك التشريعات²⁴.

تتماز الوصاية الإدارية بمجموعة من الخصائص و هي : أنها رقابة ذات طبيعة إدارية حيث أنها تباشر بموجب قرارات إدارية خاضعة للرقابة القضائية من طرف جهة إدارية ، كما أنها رقابة تمارس وفق الحالات و الأشكال المحددة حصرا في القانون ، كما أنها رقابة استثنائية باعتبار أن الهيئات اللامركزية تتماز بالاستقلال الإداري و المالي ، كما أنها رقابة خارجية فالوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين إذ لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد و هو ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر داخلية ، كما تكيف بأنها رقابة مشروعية لا ملائمة أي احترام الاختصاص فقط²⁵.

إن الرقابة تعتبر مركزا لازما ضروريا لكن درجة الرقابة تختلف من دولة لأخرى تبعا لاختلاف أنظمتها السياسية و أحوالها و ظروفها الاجتماعية و الاقتصادية و يوجد في العالم نظامان مطبقان من طرف الدول ، النظام الأول مطبق في الدول الانجلوسكسونية كبريطانيا و الدول و الأقطار التي أخذت عنها و هذا النظام و الذي بموجبه تتمتع السلطات المحلية عند قيامها بواجباتها بحرية أكثر من النظام الآخر ، أما النظام الآخر فيسمى بنظام الوصاية الإدارية هو مطبق في النظام الفرنسي و الدول الفرانكفونية و الإدارة المحلية بموجب هذا النظام يمكنها من القيام بالواجبات و الأعمال المنوطة بها في كثير من الأحيان بموافقة الحكومة المركزية سواء كانت الموافقة قبل القيام بالواجبات و ممارسة المسؤوليات او بعد ذلك و هذا ما يعني ان الحكومة المركزية تمارس رقابة ثابتة و شديدة على السلطات المحلية²⁶.

إن الصفة الانتخابية لأعضاء الجماعات المحلية تفرض وجود قيود تحت عنوان السلطة الوصائية و هذا بغرض ممارسة رقابة على أعمال المجالس المنتخبة لحماية مبدأ المشروعية و ضمان سلامة سائر الأعمال و تطابقها مع دستور الدولة و قوانينها و تنظيماتها ، فالقول بخلاف ذلك يعني أنه صار للمجالس المحلية سلطة مطلقة فلا تخضع

لأي رقابة إدارية و هو ما يجعلها أكثر اقتراب من الحكم المحلي مما ينجم عنه المساس بالوحدة الترابية للدولة و القانونية لذلك بات لزاما إخضاع هذه المجالس لرقابة وصائية تمارسها جهات إدارية محددة²⁷.

المطلب الاول: أهمية و أهداف الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

للرقابة الوصائية أهمية لا يستهان بها إذ مع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى دولة الرفاهية التي تتدخل في جميع شؤون المواطنين و هو ما يتطلب توفير الأجهزة التي تقوم بأداء هذه الأعمال بكفاءة و فعالية ، مع خضوع هذه الأجهزة لهذه للوصاية للتحقق من أدائها لأعمالها على أكمل وجه ، و للحد من خروج الهيئات المحلية عن السياسة العامة للدولة و ضمان عدم انحرافها أو إهمالها و تقصيرها في أداء وظائفها و ضمان ممارسة النشاط بسرعة و فعالية و البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري و تحفيزه من خلال إبراز الجوانب الايجابية في عمله ، و توضيح سبل التصحيح و التفوق أي لها دور وقائي وليس علاجي فلا يمكن التحقق من أن الوظائف قد تمت كما هو مخطط لها دون ممارسة هذه الرقابة²⁸.

كما أن الرقابة من الناحية الإدارية لها أهمية حيوية لأنها تعمل على التوفيق و التنسيق بين عمل السلطة المركزية و الوحدات المحلية مما يخلق الانسجام و التجانس بين الأنشطة الإدارية المختلفة بالدولة الواحدة ، فهو تأكيد على وحدة الدولة سياسيا و قانونيا و إداريا و من الناحية المالية تهدف الرقابة لمراجعة الأعمال المالية للوحدات المحلية عن طريق السلطة المركزية بهدف الحفاظ على أموال الجماعات المحلية و منعا لأي انحراف أو تجاوز مالي²⁹.

و تهدف الرقابة الوصائية إلى تحقيق جملة من الأهداف و هي التنسيق بين السلطة المركزية و السلطة اللامركزية مما يحقق الانسجام في نشاط الدولة ، تقديم المشورة و الدعم و الحلول في مختلف المشاكل و العقوبات ، ضمان مشروعية أعمال الجماعات المحلية ، حماية المصلحة العامة³⁰

كما أن الإجراءات الوصائية الرقابية توحى بإرادة المشرع إلى تثبيت دور الوصاية كهيئة للمراقبة و التنسيق و توحيد الإجراءات على مستوى الدولة و التدخل للمحافظة في حالات اختلال المجالس الشعبية البلدية و في حالة تقاعسها عن القيام بمهامها³¹.

إن من أهداف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المنتخبة كذلك يبررها أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة و لو على حساب القانون أو التنظيم و بالتالي محاولة المحافظة على أصواته ، فلا يمكن اعتبار فكرة الوصاية على أعمال المجالس المنتخبة مجرد إجراءات بيروقراطية أو روتينية بل القصد منها ضمان سلامة و مشروعية سائر الأعمال الصادرة عن المجلس المنتخب بما يعود بالنفع على كافة الأطراف بما فيها المجلس المنتخب الخاضع لنظام الوصاية³².

المطلب الثاني : صور الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية

إن الرقابة الإدارية تتمثل في الرقابة التسلسلية و في الرقابة الوصائية ، فالرقابة التسلسلية تمارس على أجهزة عدم التركيز أي على الوالي و الإدارة المساعدة له و تمارس هذه الرقابة على أساس أن كل الأجهزة معينة من طرف السلطة المركزية ، أما الوصائية فتتخذ شكلين و هما الرقابة على الأعمال و الرقابة على الأجهزة³³ ،

تخضع أعمال و تصرفات المجلس الشعبي الولائي إلى وصاية وزير الداخلية في حين قرارات الوالي كممثل للدولة خاضعة لرقابة السلطة المركزية و تأخذ الوصاية صورة التصديق و البطلان و الحلول و فيما يخص التصديق ينصرف إلى عدم ممانعة الوصاية على المداولة و يأخذ شكلين إما تصديق ضمني حيث تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة و سارية المفعول بعد 21 يوم من إيداعها بالولاية أو صريح فيما يخص مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة الميزانيات و الحسابات ، التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله ، اتفاقيات التوأمة ، الهبات و الوصايا الأجنبية و ذلك في اجل أقصاه شهران من قبل الوزير المكلف بالداخلية³⁴.

أما البطلان فيكون في حالات و هي حالة المداولات التي تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس مثل التداول حول أمر يتعلق بالدفاع مثلا ، المداولات التي تخالف الدستور أو القانون أو التنظيم و المداولات التي تتم خارج الاجتماعات القانونية أي خارج مكان و زمان المحدد و فيما يخص أداة البطلان فتكون بواسطة قرار معلل صادر عن والي الولاية و حق المطالبة بالبطلان تعود لوالي الولاية³⁵.

أما الرقابة على الهيئة فهي تتمثل في حل المجلس الشعبي الولائي و ذلك في الحالات التي نصت عليها المادة 48 من قانون الولاية رقم 12-07 و هي : في حالة خرق أحكام دستورية ، في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس ، في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي ، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم ، عندما يكون عدد الأعضاء أقل من الأغلبية المطلقة و ذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 ، في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها ، في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب و يتولى حل المجالس الشعبية الولائية رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية و الذي يعين خلال 10 أيام مندوبية ولائية على أن تتبعها انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها 03 أشهر من تاريخ الحل³⁶.

كما أن الوالي هو صاحب سلطة الوصاية المباشرة على البلدية حيث يمكنه إلغاء أي قرار صادر عن المجالس المنتخبة البلدية دون إلزامه بتبرير هذا الإلغاء و بالنظر إلى سلطته على رئيس الدائرة فيإمكان الوالي تفويض سلطة الرقابة إلى رئيس الدائرة ، كما حول المشرع للسلطة المركزية نوعا من السلطة التأديبية إتجاه الجماعات الإقليمية التي تتمثل في إيقاف أعضاءها أو إقصائهم أو حل هذه المجالس المنتخبة منها ، و يأتي هذا النوع من الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي من أجل ضبط و ضمان السير العادي لنشاط المجلس الشعبي البلدي خاصة بعد المشاكل التي عرفتتها تلك المجالس و التي تجسدت في مظاهر التسبب و التغيب المتكرر لأعضائها عن حضور المداولات ، و في حالة متابعة المنتخب قضائيا بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخللة بالشرف و بالتالي المحافظة على مصداقية المجلس و إن كان من جهة أخرى يعتبر تضيق على حرية و استقلالية الهيئات المنتخبة³⁷.

ما يلاحظ على هذا النظام الرقابي الذي تخضع فيه الجماعات المحلية إلى وصاية ثقيلة متنوعة الصور و متعددة الجوانب، أنه يجعل الوصاية تتحكم في القرار النهائي و سلطة البت فيه من طرفها ، فالجماعات المحلية افتقدت سلطتها النهائية في اتخاذ أي قرار محلي و بذلك حرمتها و استقلالها ، و كثرة الرقابة تؤدي إلى انعدام الرقابة ، كما أن تعدد جهات الرقابة يؤدي حتما إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية لضعف أجهزة

الرقابة و ممارستها في ظل بيروقراطية تقوم على أساس مفاهيم و مضامين رديئة منطلقها سياسي أو لعدم القدرة على تفهم المشاكل المحلية³⁸.

إن الرقابة الوصائية تجهض الدور الحقيقي للمنتخب في خدمة المواطنين و تلبية طلباتهم كما أنه فعلا هناك سوء تسيير على مستوى المجالس البلدية إلا أنه يرجع إلى عوامل أخرى كالنمط المعتمد في انتخاب المجالس الشعبية البلدية ، الأسلوب المتبع في إبرام الصفقات العمومية ، انعدام رقابة دقيقة على الأموال من طرف مجلس المحاسبة ، ضعف تكوين المنتخبين و جهلهم بالإجراءات القانونية وضعف التأطير في البلدية و لهذا لا يمكن الحل كما تعتقد السلطة المركزية في توسيع الرقابة الوصائية أكثر بل في تعديل جملة القوانين و الإجراءات التي تتعلق بالرقابة³⁹.

و عليه يجب الاتجاه نحو الأخذ بالنموذج الجديد للوصاية الإدارية في فرنسا منذ سنة 1982 استكمالا للنظام الذي أخذنا عنه و جعله يتماشى و ظروفنا الحالية ، حيث أدخل تعديلات جوهرية ساهمت في تحرير الجماعات المحلية و تقوية استقلالها حيث تتمثل فيما يلي :

- إلغاء الوصاية الإدارية و استبدالها بالرقابة القضائية لتصبح مداوات المجالس المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها و يبقى لكل ذي مصلحة التوجه للقضاء الإداري لإلغاءها ؛

- إلغاء الوصاية المالية و التي تعد الأكثر قسوة و التي تظهر فيها السيطرة الفعلية للسلطة المركزية من خلال حصر و تقليل مجالات تدخلها و إسنادها لمجلس المحاسبة بمنع ممارسة حلول الوصاية إلا تنفيذًا لقرار هذا المجلس وتطبيقًا لملاحظاته و تصحيحه و اقتراحاته ليس إلا و لا يتم تدخله إلا بعد نفاذ المهلة المقدمة للأصيل بالتصحيح لذلك لا بد من تكثيف دور مجلس المحاسبة في مساعدة و توجيه هذه الجماعات و إرشادها لأفضل سبل التسيير؛

- محاولة جعل الرقابة من اختصاص و تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي لعدم تعطيل مصالح البلدية؛

تطوير طرق المشاركة الشعبية من خلال عملية تشاور منظمة بين المواطنين و ممثلهم المحليين من اجل بناء دولة القانون و المؤسسات على بساط الديمقراطية و احترام حقوق الإنسان بواسطة لجان الأحياء و الجمعيات المحلية

40

خاتمة :

تعتبر الجماعات المحلية عموما الخلية الأساسية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة من خلال ما منحها المشرع الجزائري من اختصاصات و مهام على المستوى الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي ... و لأداء تلك الاختصاصات بفعالية زودها المشرع بميزة الاستقلالية التي تعطيها حرية المبادرة و اتخاذ القرارات مع فرض رقابة عليها وصائية، و قد خلصنا إلى جملة من النتائج الهامة و هي :

- 1- يقصد بالاستقلالية المحلية حق الوحدات المحلية في القيام بنوع من الاختيار أو المبادرة .
- 2- تفرض على الجماعات المحلية رقابة وصائية على أعمالها و أجهزتها .
- 3- نمط الرقابة المفروض على الجماعات المحلية عملا و هيئة وإن كان من جهة يقف أمام حالات اللامشروعية و يحقق الكثير من الأهداف ، غير أنه من جهة أخرى يعتبر معوقة من معوقات

- الاستقلالية التي تمكن الجماعات المحلية من حسن أداءها لمهامها كما أن الرقابة الخارجية تتناهى و مقومات اللامركزية .
- 4- لا يمكن الحديث عن استقلالية مالية حقيقية باعتبار أن في الغالب تعتمد الجماعات المحلية على الدعم الحكومي و هو ما يجعلها تابعة لها .
و عليه نقدم التوصيات التالية :
- 1- التخلي عن نمط الرقابة الوصائية التقليدية و ذلك لما أفرزته من نتائج سلبية بالحد من حرية الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات المناسبة و التعطيل في مصالح المواطنين ...
- 2- الذهاب إلى التوسع بالعمل بالجماعات المحلية الالكترونية و هو ما تسعى الجزائر إلى تحقيقه و قد خطت في ذلك خطوات كبيرة و أبرز مثال جواز السفر و بطاقة التعريف البيومترية.
- 3- تجسيد فكرة البلدية الذكية و تشجيعها من خلال خلق و تفعيل جائزة لأحسن بلدية و أحسن ولاية و وضع معايير متجددة حسب الظروف المستجدة .
- 4- التخلي عن نظام الرقابة الخارجية الممارسة من قبل الجماعات المركزية (وزير الداخلية ، الوالي) و استبدالها برقابة داخلية تمارس من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي و جعل العلاقة القائمة بينهم علاقة تشاورية فقط و ليس وصائية مع التأكيد على دور مجلس المحاسبة .
- 5- تحفيز البلديات على البحث عن مصادر تمويل و خلق الثروة اعتمادا على ما تملكه من ثروات بالنسبة للبلديات الغنية أما البلديات الفقيرة و الصغيرة فتدمج مع البلديات الكبرى المجاورة و بذلك تحقيق فكرة الاستقلالية المالية .

الهوامش :

- ¹ لخضر مرغاد : الايرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد السابع ، 2005 ، ص 1.
- ² نصر الدين بن شعيب ، شريف مصطفى : الجماعات الاقليمية و مفارقات التنمية المحلية في الجزائر ، مجلة الباحث ، ورقة ، عدد 10 ، 2012 ص 61
- ³ وفاء مختاري : الهيئات اللامركزية المحلية و دورها في تحقيق التنمية المستدامة ، قسم القانون ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، 2013/2014 ، ص 41.
- ⁴ شويح بن عثمان : دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية - دراسة حالة البلدية - مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2010 ، 2011 ، ص 79،80 .
- ⁵ عادل بوعمران : ، البلدية في التشريع الجزائري ، الجزائر ، دار الهدى ، 2010 ، ص 13 .
- ⁶ سيهام شباب : إشكالية تسيير الموارد المالية للبلديات الجزائرية ، دراسة تطبيقية : حالة بلدية معسكر ، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية تخصص تسيير المالية العامة ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة ابي بكر بلقايد ، تلمسان ، 2011/2012 ، ص 29 .
- ⁷ شهير كرميش : استقلالية البلدية في ظل القانون 11-10 ، مذكرة ليسانس في الحقوق ، تخصص قانون عام ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2013/2014 ، ص 8
- ⁸ ابتسام عميور : نظام الوصاية الادارية و دورها في ديناميكية الاقاليم ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص الادارة العامة و القانون و تسيير الاقاليم ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قسنطينة 1 ، 2012/2013 ، ص 8 .
- ⁹ سيهام شباب : مرجع سابق ، ص 30 .
- ¹⁰ عادل بوعمران : مرجع سابق ، ص 18،27 .
- ¹¹ عبد القادر لمير : مرجع سابق ، ص 180 .
- ¹² عميور ابتسام : مرجع سابق ، ص 10 .

- ¹³ اسماعيل فريجات : مكانة الجماعات المحلية في النظام الاداري الجزائري ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، تخصص تنظيم اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الوادي ، 2014/2013 ، ص 179
- ¹⁴ دلال بري : الاستقلال المالي للبلدية ، مذكرة ماستر في الحقوق ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2014/2013 ، ص 8 .
- ¹⁵ لمير عبد القادر : ، الضرائب المحلية و دورها في تمويل ميزانية الجماعات المحلية - دراسة تطبيقية لميزانية بلدية أدرار - مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ، تخصص اقتصاد و ادارة اعمال ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير و العلوم التجارية ، جامعة وهران ، 2014/2013 ، ص 44
- ¹⁶ ابتسام عميور : مرجع سابق ، ص 33
- ¹⁷ ابتسام عميور: مرجع سابق ، ص 42 .
- ¹⁸ شهير كرميش: مرجع سابق ، ص 38,37 .
- ¹⁹ عادل بوعمران : مرجع سابق ، ص 52,56 .
- ²⁰ وفاء مختاري: مرجع سابق ، ص 15 .
- ²¹ عبد القادر لمير : مرجع سابق ، ص 45 .
- ²² سيهام شباب : مرجع سابق ، ص 24 .
- ²³ قدور بن عيسى: التعاون ما بين البلديات بين القانون و الممارسة ، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، السنة الثالثة ، المجلد 05 العدد 01 ، 2012 ، ص 320 .
- ²⁴ صليحة ملياني : مرجع سابق ، ص 169 .
- ²⁵ ابتسام عميور: مرجع سابق ، ص 62,63 .
- ²⁶ عبد القادر لمير: مرجع سابق ، ص 41 .
- ²⁷ عمار بوضياف : الوصاية على اعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي الجزائر - تونس - المغرب ، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، العدد 01 ، 2010 ، ص 3
- ²⁸ ابتسام عميور : مرجع سابق ، ص 71,72 .
- ²⁹ صليحة ملياني: الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة -دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين - مذكرة ماجستير في الحقوق ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة ، 2015 ، ص 165 .
- ³⁰ صليحة ملياني: مرجع سابق ، ص 173 .
- ³¹ قدور بن عيسى : مرجع سابق ، ص 320 .
- ³² عمار بوضياف : مرجع سابق ، ص 4 .
- ³³ خيضر خنفري : مرجع سابق ، ص 67 .
- ³⁴ اسماعيل فريجات : مرجع سابق ، ص 171,172 .
- ³⁵ عمار بوضياف : مرجع سابق ، ص 11 .
- ³⁶ عبد القادر لمير: مرجع سابق ، ص 175 .
- ³⁷ شهير كرميش : مرجع سابق ، ص 11,12 .
- ³⁸ عبد القادر لمير: مرجع سابق ، ص 181 .
- ³⁹ شهير كرميش : مرجع سابق ، ص 33 .
- ⁴⁰ عبد القادر لمير: مرجع سابق ، ص 194 .