

الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية : المساهمة المركزية في اتخاذ القرار المحلي*

KADRI Nassima, M.A «A»
Département des enseignements de base en droit,
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
Université A. Mira Bejaia, 06000 Bejaia –Algérie.

قادري نسيمة، أستاذة مساعدة "أ"
قسم التعليم الأساسي للحقوق،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
عبد الرحمان ميرة بجاية، 06000 بجاية،

الملخص:

كان لزاما على المشرع الجزائري، أن يوازن في تنظيمه الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، بين ضرورة منح استقلالية نوعية للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، لتحويلها ممارسة اختصاصاتها، وبين حتمية عدم الخروج عن المبادئ والبرامج المسطرة من قبل الدولة، قصد تحقيق تنمية محلية ووطنية شاملة.

لكن خيار المشرع الجزائري جاء عكس المفترض، حيث تبني تعدد صور الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، سواء على المجلس ككل، على الأعضاء، وعلى الأعمال، هذه الأخيرة التي بالغ المشرع في تشديد الوصاية عليها، إلى حدّ هيمنة ومساهمة السلطة الوصية في صنع القرار المحلي نيابة عن الأجهزة المنتخبة.

الكلمات المفتاحية:

الجماعات الإقليمية، الوصاية الإدارية، التصديق، الحلول، البطلان.

L'intensité de la tutelle sur les travaux des collectivités territoriales:

Contribution de l'administration centrale à la prise de décision locale

Résumé :

Afin d'organiser le contrôle de tutelle, le législateur algérien était dans l'obligation d'équilibrer entre, la nécessité de l'autonomie reconnue aux assemblées locales constituées d'élus, et la fatalité de soumettre ces derniers aux programmes et perspectives envisagés par l'administration centrale.

Cependant, le choix du législateur a eu des répercussions indésirables sur l'autonomie des collectivités territoriales.

Mots clés :

Les collectivités territoriales, tutelle administrative, pouvoir de substitution, nullité.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2015/10/14 وتمّ تحكيمه بتاريخ 2016/01/25 وقُبل للنشر بتاريخ 2016/05/02.

The intensity of the supervision over the work of local authorities: Contribution of central government to the local decision making

Abstract:

The Algerian legislature had to make, to balance in administrative custody of the regional groups to organize, between the need to grant the independence of the quality of local people's congresses elected to entrust the exercise of its terms of reference, and the inevitable not to deviate from the principles and programs, the ruler of the state, in order to achieve local development and national comprehensive.

But the option of Algerian legislature was reversed supposed, where the adoption of the multiplicity of administrative custody of the regional groups pictures, whether on the Council as a whole, to members, and the business, the latter of which adult legislator to tighten trusteeship, to the extent the domination and the contribution of power commandment in the local decision-making on behalf of the all elected bodies.

Key words:

Regional groups, administrative supervision, power of substitution, revocation.

مقدمة

يعتبر التنظيم الإداري آلية تمكّن الدولة من تنظيم إقليمها و النشاطات القائمة فيها، و يرتكز هذا التنظيم على أساليب فنية تتمثل في النظام الإداري المركزي واللامركزي، هذا الأخير الذي قيلت فيه الكثير من التعاريف الفقهية المختلفة، ليس بسبب عدم تحديدها للمقصود بفكرة اللامركزية الإدارية، وإنما بسبب الاختلاف في تحديد عناصرها، وهذا أكيد يرجع سببه إلى الاختلاف الإيديولوجي والسياسي لكل دولة. نذكر من بين التعاريف الفقهية التي قيلت عن اللامركزية الادارية أنّها: " توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية، أو مصالحه تباشر اختصاصاتها في النظام المرسوم لها، تحت رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها"⁽¹⁾، يتبين من خلال هذا التعريف أنّ اللامركزية نظام وسط، حيث لا يترتب عليه الخضوع والتبعية للنظام المركزي من جهة، والاستقلال التام والمطلق عن الدولة من جهة أخرى، فلا بدّ من ربط الهيئة المستقلة بالجهاز المركزي، وهذا عن طريق أحد الأركان التي تقوم عليها اللامركزية، ألا وهي الرقابة، التي تتجسد في الوصاية الإدارية التي تهدف إلى الحفاظ على وحدة الدولة وتجسيد مبدأ المشروعية⁽²⁾.

تبنت الجزائر كغيرها من الدول، إلى جانب المركزية الإدارية، النظام الإداري اللامركزي منذ الاستقلال، حيث كرّسته، ولو بصفة محتشمة، عبر دساتيرها

المتعاقبة⁽³⁾، إلى جانب سنّها للعديد من القوانين الخاصة بالإدارة المحلية⁽⁴⁾، آخرها القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، والقانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، حيث فصلّ فيهما المشرّع في نوعية العلاقة التي تربط الأجهزة المكلفة بتسيير الجماعة الإقليمية بالسلطة المركزية، ونقصد بقولنا هذا صور الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة الوصية المختصة على البلدية والولاية.

من خلال اطلاعنا على القوانين التي نظّمت الإدارة المحلية في الجزائر إلى غاية يومنا هذا، نستنتج أنّ الجزائر قد أخذت بالنموذج التقليدي الفرنسي في تشديدها لصور الرقابة على الهيئات الإقليمية⁽⁵⁾، سواء على أعضاء المجالس، أو على الهيئة المنتخبة⁽⁶⁾، أو على أعمال هذه الأخيرة، حيث تعدّ الوصاية على الأعمال الأكثر استعمالا وأكثرها تأثيرا من بين صور الوصاية التي كرّسها المشرّع، إلى حد إمكانية المساس بالطابع اللامركزي للجماعة الإقليمية، بسبب تمتع الجهات المركزية الوصية بسلطات تجعل منها شريكا في اتخاذ القرار، أو في مركز سلطة أكثر قوة من المجلس المنتخب بحدّ ذاته.

لذا فإنّ الإشكالية التي نريد أن نثيرها من خلال هذه الدراسة هي عن تأثير شدة الوصاية على الهيئات المنتخبة في ممارسة أعمالها؟ ومن خلال تحليل نصوص قوانين الإدارة المحلية الجزائرية المتعاقبة، يمكن القول أنّ المشرّع قد أقرّ الوصاية على أعمال المجلس البلدي والولائي سواء كانت ايجابية (المحور الأول) أو سلبية (المحور الثاني). المحور الأول/رقابة السلطة الوصية على الأعمال ايجابية للمجالس المحلية: بين قصور مركز المجالس المنتخبة وهيمنة السلطة الوصية

يقصد بالأعمال ايجابية قيام المجالس الشعبية المحلية بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون، وهذه الأخيرة تكون محل رقابة السلطة الوصية إمّا عن طريق إجراء التصديق (أولا) أو الإلغاء (ثانيا).

أولا/التّصديق: تنفيذ المداولات رهن بإجازة السلطة الوصية

عرّف الأستاذ صالح فؤاد التّصديق بأنّه: "إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرّر بأنّ عملا معيناً صادرا من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التّنفيد"، كما يعرف كذلك بأنّه: "أمر أو قرار يصدر من الإدارة المركزية مضمونه

موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي، حتى تكسيها القوة التنفيذية"، و بمعنى آخر هو "قرار يكشف الصفة التنفيذية لمداولات وأعمال المجلس المحلي"⁽⁷⁾.

نستنتج من خلال ما ورد في تعريف التصديق أنه آلية من آليات التدخل والمساهمة في تنظيم الشؤون المحلية، لأنه من دون هذا الإجراء الشبيه بالرخصة المسبقة من قبل السلطة المركزية لا يمكن للقائمين على الجماعة الإقليمية ترجمة قراراتهم واقعيًا، كما يمكن أن نؤكد أنه بموجب التصديق تبقى المجالس المحلية في الجزائر في حالة تبعية للسلطة المركزية.

لكن رغم ذلك هناك اتجاه يزعم أن التصديق لا يحد من استقلالية الجماعات المحلية، لأنه إجراء قانوني لا يقوم بتعديل قرارات المجالس المحلية لا بالزيادة ولا بالنقصان فهو مجرد شرط للتنفيذ⁽⁸⁾.

يمارس أعضاء المجالس الشعبية البلدية الاختصاصات المخولة لهم قانونًا، بموجب مداولات في دورات عادية، وقد تكون استثنائية متى دعت الضرورة لذلك وتوافرت الشروط القانونية. بعض مواضيع هذه المداولات تكون قابلة للتنفيذ باستيفاء الشروط القانونية لصحة المداولات، وبعضها الآخر أو بالأحرى تلك التي تتصف برأينا، بقدر من الأهمية لتأثيرها المباشر في التسيير المحلي، نجد أن المشرع قد خصها بوجوبية التصديق لصحة نفاذها، وهذا ما يتبين لنا سواء في القوانين القديمة و حتى بعد صدور القوانين الجديدة الخاصة بالإدارة المحلية.

أ/ تصديق الهيئة الوصية على مداولات المجالس الشعبية البلدية

تراوح مركز السلطة الوصية بين التّشديد و التّخفيف، في اختصاص التصديق على مداولات المجالس الشعبية البلدية بموجب الأمر رقم 24-67 والقانون رقم 90-08. حيث نصّ المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 24-67 صراحة على وجوب تصديق عامل العمالة (الوالي) على مجموعة معتبرة من المداولات والتي يكون موضوعها: الميزانيات والحسابات، كل ما يؤسس أو يلغي أو يعدّل من الضرائب والأداء والرسوم، نقل الملكية والأملاك و المبادلات العقارية والقروض، الموظفين وأجورهم، قبول الهبات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية أو المؤسسات أو المصالح

البلدية، ومحاضر المزايدات والمناقصات. كما منحت المادة 108 عامل العمالة (الوالي) مدة 30 يوما للمصادقة الصريحة، وفي حالة السكوت تعتبر المداولات مصادقا عليها. إلا أنه في حالة رفضه المصادقة فيحق للمجلس الشعبي البلدي اللجوء لوزير الداخلية لطلب التصديق⁽⁹⁾.

بينما تأرجح موقف المشرع الجزائري بشأن منحه استقلالية أكثر للمجالس المحلية في تنفيذ مداولاتها دون الحاجة للتصديق، ويظهر هذا للعلن من خلال تقليصه من مواضيع المداولات الخاضعة للتصديق، حيث اكتفى فقط بتلك المتعلقة بالميزانيات والحسابات وإحداث مؤسسات عمومية بلدية، طبقا لنص المادة 42 من القانون رقم 90-08.

لكنه سرعان ما تراجع عن هذا الاتجاه بموجب صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، الذي وسّع من مواضيع المداولات الخاضعة للتصديق سواء من قبل الوالي أو رئيس الدائرة⁽¹⁰⁾، ليعود الأمر كما كان عليه في الأمر رقم 67-24. إذن بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 تأكدت نية السلطة المركزية عزمها على المشاركة في اتخاذ القرار المحلي عن طريق إجراء التصديق الذي نشبهه في هذا المقام بحق الفيتو، كما نعيب عليه توسيعه للمداولات الخاضعة للتصديق بموجب مرسوم تنفيذي بعد أن تم حصرها بموجب قانون، وهذا ما يشكل اعتداء على مبدأ تدرج القواعد القانونية.

حافظ المشرع الجزائري على موقفه في القانون رقم 11-10، بإخضاع المداولات التي يكون موضوعها كما هو مبين في نصّ المادة 57 و المتمثلة في: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، اتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية للبلدية، على أن يتخذ الوالي قراره خلال 30 يوما من تاريخ ايداع المداولة، وإلا اعتبر قراره موافقة ضمنية.

استنطاقنا لبعض مواد القانون 11-10 المتعلّق بالبلدية، ونخصّ بالذكر المواد 166، 171، 183 و بعد مقارنتها بمضمون المادة 57 و 58 نستنتج بعض الملاحظات التي يجب الإشارة إليها، حيث وردت المداولات الخاصة بقبول الهبات والوصايا الأجنبية ضمن تلك التي يصادق عليها الوالي بعد أن يتداول بشأنها المجلس الشعبي البلدي طبقا

للمادة 166، علماً أنّ المادة 171 كانت واضحة بنصها على منح اختصاص الموافقة على هذه الهبات والوصايا لوزير الداخلية دون تحديد للمدة الممنوحة له للقبول أو للرفض، خلافاً لما هو وارد في المادة 58، فهنا نتساءل عن جدوى النص على إخضاع المداولات الخاصة بالهبات والوصايا الأجنبية ضمن نص المادة 57⁽¹¹⁾.

يجب أيضاً أن نلفت الانتباه إلى خصوصية الفترة الزمنية التي يستوجبها التصديق على المداولة، التي يكون موضوعها ميزانية البلدية، حيث أنه إذا اكتفينا بنص المادة 58 من قانون البلدية لفترة إمكانية الرفض تمتد إلى غاية 30 يوماً، لكن هذا يتناقض مع ما ورد في نص المادة 183 من نفس القانون حيث تؤكد هذه الأخيرة على وجوب إبداء الوالي لاعتراضه خلال 15 يوماً الموالية لإيداع المداولة إذا لم ترد فيها النفقات الإجبارية أو أنّها غير متوازنة⁽¹²⁾.

ب/ تصديق السلطة الوصية على مداولات المجالس الولائية

يمكن أن نقول أنّ موقف المشرع تأرجح بين التخفيف والتشديد في تنظيمه إجراء التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي. حيث وسّع بموجب الأمر رقم 69-38 الرقابة على مداولات المجالس الشعبية الولائية، بإحالة المداولات التي يكون موضوعها الميزانيات، الحسابات، القروض، المناقلات و شراء العقارات ومبادلاتها للضرورة التصديق عليها من قبل وزير الداخلية خلال شهرين ليصحّ نفاذها. بينما المداولات التي يكون موضوعها الضرائب، الرسوم، أجور موظفي الولاية، إحداث المصالح و المؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات، نجدها خاضعة لتصديق وزير الداخلية، الوزير أو الوزراء المعنيون⁽¹³⁾.

في حين أنّه يظهر من خلال الاطلاع على نص المادة 50 من القانون رقم 90-09، أنّ المشرع قد أبدى نيته في منح نسبة أكثر من الاستقلالية للمجالس الشعبية الولائية من خلال تضييقه لمجال تدخل وزير الداخلية في التصديق على مداولاته، حيث حصرها في تلك الخاصة بالميزانيات والحسابات وكذا إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولوائية، مع التأكيد على تنفيذ المداولات الأخرى دون تصديق في أجل أقصاه 15 يوماً من تاريخ إيداعها⁽¹⁴⁾.

ولكن إذا ما قارنا ما ورد في المادة 50 من القانون رقم 90-09 و المادة 57 من الأمر 38-69، نجد أنه لم يعد من اختصاص المجالس الشعبية الولائية التداول فيما يخص الضرائب والرسوم فهي منظمة بموجب قانون المالية، و أجور الموظفين بموجب قوانين الوظيفة العمومية.

وعلى غرار قانون البلدية لم يشترط المشرع في القانون رقم 12-07 إحالة جميع مداوالات المجلس الشعبي الولائي للتصديق، بل تلك التي تعدّ في نظرنا، بالغة الأهمية، المذكورة في نصّ المادة 55 و 134 فقرة 03 من القانون نفسه و التي تخص: الميزانيات والحسابات، التنازل على العقار واقتنائه وتبادلته، اتفاقيات التوأمة، الهبات والوصايا الأجنبية على أن يتمّ التصديق في أجل أقصاه شهرين وإلا اعتبرت الموافقة ضمنية⁽¹⁵⁾.

ثانيا/الإلغاء أو الإبطال : إجراء يكرس ازدواجية في المعاملة:

يعرّف الإلغاء بأنه: " إجراء يجب أن يتم في إطار قانوني محدد، يمكن للجهة الوصية بمقتضاه أن تزيل قرارا صادرا عن جهة لامركزية نتيجة مخالفة قاعدة قانونية أو ماسا بمصلحة عامة⁽¹⁶⁾، ويقع هذا الإجراء على المداوالات غير الخاضعة للتصديق. نجد أنّ القانون الجزائري قد أخضع المداوالات غير القابلة للتصديق إلى رقابة الإلغاء متى توافرت الشروط القانونية لذلك، حيث أقرّ نوعين من الإلغاء إما أن يكون وجوبيا أو نسبيا، لكن الغريب في الأمر أنّه نصّ على الإلغاء القضائي في قانون الولاية دون قانون البلدية.

أ/سلطة تقديرية للوالي في إلغاء مداوالات المجلس الشعبي البلدي:

يظهر جليا سمو مركز الوالي في مواجهة المنتخبين المحليين، في إمكانية إلغاء المداوالات غير الخاضعة للتصديق، استنادا إلى سلطته التقديرية لإقرار توفر الشروط القانونية للإلغاء، دون اللجوء إلى القضاء.

منح للوالي بموجب المواد من 102 إلى 105 و المادة 131 من الأمر رقم 67-24 السلطة الكاملة في الإبطال الوجوبي بقرار معلّل للمداوالات التي يقدر هو بنفسه دون اللجوء إلى القضاء بأنّها مخالفة للقانون، إلى جانب المداوالات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس المنتخب، كما منح سلطة تقدير الإلغاء النسبي للمداوالات التي شارك فيها أعضاء لهم مصلحة في موضوع المداولة، ضف إلى سلطته

في إمكانية إبطال قرار صادر من رئيس المجلس الشعبي البلدي، بشأن تنفيذ مداولة أو إيقاف تنفيذها إذا قدر لوحده بأنها قد تكون مخالفة للقانون أو قد تمسّ بالنظام العام⁽¹⁷⁾.

تمسّك المشرع الجزائري في القانون رقم 90-08 بموقف مطابق لما هو وارد في الأمر 24-67 بجعل الوالي في مركز قوة في مواجهة المجلس الشعبي البلدي بمنحه، دون اللجوء إلى القضاء، سلطة الإبطال الوجوبي بقرار معلّل للمداولات التي يقدر بأنها تتناول موضوعا خارج اختصاص المجلس، تلك المخالفة للأحكام الدستورية والقوانين والتنظيمات، والمداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس. إضافة إلى منحه سلطة الإلغاء النسبي للمداولات التي يشارك عضو أو أكثر لهم مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في موضوع المداولة في ظرف 30 يوما من إيداع المداولات⁽¹⁸⁾. ولم يكرّس القانون 08-90 سلطة الوالي في إلغاء المداولات فقط، بل حتى قرارات البلدية قد تكون عرضة للإلغاء أو وقف التنفيذ، إذا ارتأى الوالي أنها قد تكون مخالفة للقوانين أو قد تمسّ بالنظام العام في البلدية حسب ما تنصّ عليه المادة 80.

تتجسد قوة مركز سلطة الوصاية في التصدي لمداولات البلدية غير الخاضعة للتصديق، من خلال صلاحياتها في إزالة مفعولها القانوني في صورة الإلغاء الوجوبي فقط، خلافا لما كان عليه الوضع في القانون رقم 08-90، وهذا ما يتّضح لنا من خلال الاطلاع على نصّ المواد 59، 60، 28، و84 من قانون البلدية 11-10، وذلك في حدود 21 يوما من تاريخ إيداعها مقر الولاية⁽¹⁹⁾. حيث بموجب المادة 59 يحق للوالي إصدار قرار البطلان للمداولات التي يقدر بنفسه دون اللجوء إلى القضاء أنّها تخرق أحكام الدستور و لا تطابق القوانين والتنظيمات، التي تمسّ برموز الدولة وشعاراتها، و المداولات غير المحرّرة باللغة العربية.

في حين نرى أنّ المشرع قد بالغ كثيرا في المادة 60 و 84، حين كرّس ثبوت بطلان المداولات التي يكون فيها رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد أعضاء المجلس في حالة تعارض مصالحه، سواء بصفة شخصية أو زوجه أو أحد أصوله أو فروعه إلى الدرجة الرابعة، مع مصالح البلدية. كرّس كذلك سمو مركز السلطة الوصية في مواجهة المجلس المحلي، حين نصّ على البطلان الوجوبي للمداولات التي قد يكون فيها لأي عضو

في المجلس الشعبي البلدي مصلحة حول الموضوع المتداول عليه حسب ما تنصّ عليه المادة 28 من القانون رقم 10-11. كان من الأفضل إحالة هذا النوع من الوضعيات إلى الرقابة المباشرة للقضاء منعا للتشكيك في نزاهة المنتخب المحلي ومنعا كذلك لتعسف السلطة الوصية.

ضمانا لعدم تعسف الوالي منح المشرع بموجب القانون رقم 10-11 على غرار القانون رقم 08-90، لرئيس المجلس الشعبي البلدي رفع تظلم إداري أو دعوى قضائية لإبطال قرار الوالي في إلغاءه للمداولة.

ب/تراجع مركز السلطة الوصية في إلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي

على عكس لما هو الوضع عليه في قانون البلدية، نجد أنّ المشرع أخذ بالانتقادات الموجّهة إليه فيما يخصّ إبطال السلطة الوصية للمداوات في ظلّ الأمر رقم 38-69 و القانون رقم 09-90، حيث تراجع عن موقفه بصدور القانون رقم 07-12.

منح المشرع بموجب الأمر رقم 38-69 لوزير الداخلية السلطة دون اللجوء إلى القضاء، في الإبطال المطلق بعد إعلامه من طرف الوالي للمداوات التي يقدر بأنّها تعالج موضوعا خارجا عن اختصاص المجلس الشعبي الولائي أو التي تخالف قانونا أو مرسوما، كما منحه سلطة الإبطال النسبي خلال 15 يوما من إيداعها مقر الولاية، المداوات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس لهم مصلحة ذاتية أو كوكلاء بموضوع المداولة⁽²⁰⁾.

سار المشرع الجزائري في القانون رقم 09-90 على نفس نهج الأمر رقم 38-69، حيث حافظ على سلطة وزير الداخلية في إقرار البطلان المطلق بقرار معلل بعد إعلامه من طرف الوالي بالمداوات التي يكون موضوعها خارج عن صلاحيات المجلس، تلك التي قد تخالف التشريع والمداوات الحاصلة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس. في حين تكون قابلة للإبطال كل مداولة يشارك فيها أعضاء لهم مصلحة بموضوع المداوات خلال 15 يوما من تاريخ ايداعها⁽²¹⁾. وكضمانة لعدم تعسف وزير الداخلية منح المشرع بموجب المادة 54 من القانون رقم 09-90، لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن قضائيا لإبطال قرار وزير الداخلية في إلغاءه للمداولة.

تراجع مركز وزير الداخلية والوالي بموجب القانون 07-12 في مواجهة المجلس المحلي، ويتجلى ذلك في سحب اختصاص تكييف و تقرير عدم مشروعية المداولات غير الخاضعة للتصديق من خلال منح هذا الاختصاص للقضاء الإداري، بعد أن يتم إخطاره من قبل الوالي الذي يقوم بذلك من تلقاء نفسه. أو استجابة للمواطن أو دافع الضريبة في حالة توفر مصلحة، وهذا ما يجعلنا نقول أن هذا سيدعم من استقلالية المجالس الشعبية الولائية في أدائها لاختصاصاتها في التسيير المحلي⁽²²⁾.

المحور الثاني/رقابة السلطة الوصية على الأعمال السلبية للمجالس المحلية: اتجاه المشرع نحو ترسيخ المركزية

يقصد بالأعمال السلبية الامتناع، وعدم قيام المجالس الشعبية المحلية بالاختصاصات الموكلة لها بموجب القانون، وهذه الأخيرة تكون محل رقابة السلطة الوصية عن طريق إجراء الحلول.

الحلول هو اختصاص استثنائي للجهة الوصية، يقصد به: "قيام السلطة المركزية الوصية بمقتضى سلطاتها المحددة قانونا بانجاز عمل كان مبدئيا مفروض على السلطة الخاضعة للرقابة أي المجالس المحلية، بسبب امتناع أو تخلف هذه الأخيرة عن أداء واجبها مما يعيق السير العادي للمصالح المحلية"⁽²³⁾، وسنبين فيما يلي كيف قد نظم المشرع الجزائري في القوانين المتعلقة بالبلدية (أولا) والولاية (ثانيا) وكيفية ممارسة هذا الاختصاص من قبل السلطة الوصية.

أولا/حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

رغم أن الحلول يعدّ من أشدّ أنواع الوصاية، إلا أنّ المشرع قد وسّع في مجالات حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي سواء فيما يتعلق بالتسيير الإداري أو المالي للبلدية، مما يعمّق من محدودية استقلالية هذه المجالس.

أ/تدخل الوالي في التسيير الإداري للبلدية

بموجب الأمر رقم 24-67، حيث و استنادا إلى المواد 233 و 234 كان يمكن للوالي ودون إنذار سابق الحلول مكان المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه اذا تحققت الحالات التالية: إهمال أو رفض القيام بتصرفات مفروضة بنص القانون أو الأنظمة، التهديد الخطير للصحة العمومية وسلامة الأشخاص والأموال⁽²⁴⁾.

سار المشرع الجزائري في القانون رقم 90-08 على نفس خطى الأمر المذكور أعلاه، بخصوص توسيعه لمجالات حلول الوالي كجهة وصية محل المجلس الشعبي البلدي، حيث كرّس إمكانية الحلول بعد القيام بإجراء الإعذار وبقرار معلّل عندما يمتنع رئيس البلدية عن اتخاذ إجراءات حفاظا على النظام العام والسلامة العمومية، و في رأينا استعمال عبارات النظام العام هي حجة قوية تفتح الباب واسعا للسلطة المركزية التدخل متى أرادت نظرا لاتّساع مفهومه⁽²⁵⁾.

خصّص المشرع الجزائري مجموعة من المواد في قانون البلدية رقم 11-10 للتفصيل في الحالات التي يتدخل فيها الوالي للحلول محل المجلس الشعبي البلدي أو رئيسه، سواء إذا تعلق الأمر بالتسيير الإداري أو المالي للبلدية. حيث و في مجال التسيير الإداري، وبموجب المواد 100 و101 يمكن للوالي أن يتدخل، دون إعدار سابق، لاتخاذ إجراءات للحفاظ على الأمن والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام و التّكفل بالعمليات الانتخابية، والخدمة الوطنية والحالة المدنية، عندما لا تقوم البلدية بذلك، كما يحق له الحلول محل رئيس المجلس بعد اعذاره و دون تحديد للمدة الممنوحة له، في اتخاذ القرارات الموكلة له بموجب القوانين والتنظيمات⁽²⁶⁾.

يلاحظ أنّ المشرع الجزائري قد وسّع من مجالات الحلول في مجال التسيير الإداري، ثم أنّه استعمل عبارة "عندما لا تقوم"، دون أن يحدد فيما إذا كان بسبب الامتناع أو عدم القدرة على ذلك، فإذا كان الأمر بسبب الحالة الثانية فالأحسن هو تقديم المعونة وليس الحلول.

ب/ هيمنة السلطة الوصية على تسيير مالية البلدية

لكي تتمكن المجالس الشعبية البلدية من الاضطلاع بمسؤولياتها وممارسة جميع الاختصاصات الممنوحة لها، لتلبية المصالح المحلية، لابد لها من توفر موارد مالية لتغطية النفقات من جهة، ومن جهة أخرى أن تكون لها استقلالية التصرف في تسيير ماليتها، ولكن باستقراء النصوص الخاصة بمالية المحلية نجد أنّ المشرع قد حدّد كثيرا من استقلالية البلدية في تسيير ماليتها سواء في مرحلة إعداد الميزانية أو أثناء تنفيذها، ممّا قد يؤدي إلى حلول الجهة الوصية في حال عدم مساندة المجالس المنتخبة رغبة السلطة الوصية.

حيث و بموجب الأمر 24-67، يمكن للوالي أن يقوم محلّ المجلس المنتخب ودون إنذار سابق ، في حال رفض إدراج نفقات إلزامية أو تعديلها في ميزانية البلدية، ضبط الميزانية المصوت عليها دون توازن بعد رفض التصديق وإرجاعها للتصويت مرة ثانية في غضون شهر، مع عدم تدخل المجلس البلدي لإزالة العجز عند تنفيذ الميزانية. في حين نصت المادة 271 على ضرورة قيام الوالي بإعذار رئيس المجلس الشعبي البلدي قبل الحلول محله في حالة تخلفه عن إصدار حوالة صرف النفقات الإجبارية، دون تحديد للمدة الممنوحة لرئيس المجلس بعد تلقيه للإعذار⁽²⁷⁾.

يتدخل الوالي بالحلول دون إعدار، بموجب القانون رقم 90-09 في الحالة المتعلقة بإعداد و مناقشة الميزانية غير المتوازنة، وكذلك أثناء العجز الذي قد يلحق بها خلال التنفيذ، عند تحصيل الإيرادات وصرف النفقات الإجبارية⁽²⁸⁾.

منح المشرّع و بموجب المادة 102 من القانون رقم 10-11، الوالي اختصاص الحلول فيما يتعلق بتنظيم و تسيير و تنفيذ ميزانية البلدية في حالات محدّدة بالتفصيل في نص المواد 183، 184، 186 من نفس القانون، وما يمكن لنا استنتاجه من خلال هذه المواد هو تفصيل المشرع في الحالات التي يتدخل فيها، إضافة إلى الإجراءات والمواعيد التي يجب عليه التقيّد بها قبل الإقدام على هذه الخطوة.

حيث أنّه في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة ،يقوم الوالي بإرجاعها إلى الرئيس مرفقة بملاحظاته، إذا كانت غير متوازنة أو خاوية من النفقات الإجبارية، خلال 15 يوما من تاريخ استلامها، هذا الأخير يعرضها لمداولة ثانية خلال 10 أيام. إذا لم يلتزم المجلس المنتخب بملاحظات الوالي للمرة الثانية فإنه يوجه لهم إعدارا ويكلفهم بإعادة ضبطها خلال 08 أيام تحت طائلة الحلول⁽²⁹⁾.

بينما في حالة عدم ضبط الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، فإنّ الوالي يستدعي الأعضاء لدورة غير عادية للمصادقة عليها، بعد تطبيق أحكام المادة 185⁽³⁰⁾ ، و في حالة عدم الاستجابة يتدخّل الوالي لضئها نهائيا. أمّا المادة 184 فقد خوّلت للوالي التدخل بامتصاص العجز لمدة سنتين ماليتين في حالة حدوث عجز في تنفيذ الميزانية من قبل رئيس البلدية، دون أن يتخذ هذا الأخير أو المجلس الشعبي

البلدي الإجراءات الضرورية لامتنع العجز. في حين أكدت المادة 203 على أهلية الوالي إصدار حوالات الأمر بالصرف والتحصيل في حال امتناع رئيس البلدية عن ذلك. نلاحظ من خلال ما سبق، أنه خلافا للقوانين السابقة فصل المشرع في الإجراءات والحالات التي قد تؤدي إلى حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي، وفي نظرنا إن هذه الخطوة ما هي إلا للتخفيف من وطأة هذا الإجراء الذي تعد إمكانية حدوثه كبيرة جدا، من جهة لأن إعداد الميزانية صار من اختصاص الأمين العام للبلدية⁽³¹⁾، فمن البديهي أن لا يلمّ رئيس المجلس بكل التفاصيل لاتخاذ الإجراءات المناسبة لضبط الميزانية أو تصحيح العجز، ومن جهة أخرى فمخلفات النظام الانتخابي الجزائري ألقت كثيرا بظلالها على نجاعة وفعالية المجالس المنتخبة بسبب تشكيل مجالس غير متجانسة⁽³²⁾. كما نعيب على المشرع في هذه الفترة نصّه على الحلول في حالة عدم اتخاذ إجراءات لإزالة عجز في الميزانية دون الاكتراث للأسباب التي قد تؤدي إلى العجز في التنفيذ، مثلا قد يرجع الأمر لزيادة أعباء مصدرها السلطة.

ثانيا/ حلول وزير الداخلية محل المجلس الشعبي الولائي في التسيير المالي:

يرجع عدم تكريس المشرع لإجراء الحلول في مجال التسيير الإداري في الولاية كون القائم عليها هو الوالي، الذي هو هيئة معينة، يخضع في قراراته لرغبات السلطة المركزية. لهذا في رأينا فقد نص فقط على الحلول بما يخص التسيير المالي للولاية. قلّص المشرع في ظل الأمر رقم 69-38 صلاحية المجلس الشعبي الولائي في إعداد ميزانية الولاية، حيث منح هذا الاختصاص للمجلس التنفيذي، فيكون على المجلس الشعبي الولائي التصويت عليها و ضبطها، ولكن بموجب المادة 104 يحق لوزير الداخلية ووزير المالية إضافة وتعديل النفقات التي يراها إلزامية متى عجز المنتخبون عن ذلك، كما منحت المادة 105 السلطة لوزير الداخلية التدخل محل المجلس الشعبي الولائي لامتنع العجز في تنفيذ الميزانية إذا عجز أو امتنع هذا الأخير عن القيام بهذه المهمة⁽³³⁾.

حافظ المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 90-09 على الموقف نفسه الذي تبناه في الأمر رقم 69-38، حيث و دون النص على إجراء الإعذار أو التقييد بأي شروط أو

مدّة، أكّد في المواد 141 و146 منه على إمكانية حلول وزير الداخلية ووزير المالية في ضبط الميزانية وامتصاص العجز الذي قد يلحق بها أثناء التنفيذ⁽³⁴⁾.

خلافًا لما هو وارد في قانون البلدية، الذي كرّس تدخل السلطة الوصية بالحلول في المجالين الإداري والمالي، سواء على أعضاء المجلس أو رئيسه، و مسابقة لما ورد في قوانين الولاية السابق الإشارة إليها، نجد أنّ القانون 07-12 قد كرّس تدخل وزير الداخلية و المالية دون إعدا سابق، محلّ المجلس الولائي المنتخب في مجال التنظيم والتسيير المالي عند عدم التصويت على الميزانية، أو عدم اتخاذ الإجراءات الضرورية لإعادة تصحيح توازنها في حالة ظهور عجز أثناء التنفيذ⁽³⁵⁾.

في حقيقة الأمر نتساءل عن جدوى النصّ على الحلول محل أعضاء المجلس الشعبي الولائي في تسيير مالية الولاية، مع العلم أنّه لا دور لهم في إعداد الميزانية، حيث يقوم الوالي بإعدادها بموافقة وزير الداخلية⁽³⁶⁾، وفي حالة عدم التصويت عليها وضبطها يلجأ الوزير لأعمال سلطته في الحلول.

خاتمة

كان من المفترض على المشرّع الجزائري، أن يوازن في تنظيمه الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، بين ضرورة منح استقلالية نوعية للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، لتحويلها ممارسة الاختصاصات المنوطة بها حسب ما تقدّره مناسبا، وبين حتمية عدم الخروج عن المبادئ و البرامج المسطرة من قبل الدولة، قصد تحقيق تنمية محلية ووطنية شاملة.

لكن خيار المشرّع الجزائري جاء عكس المفترض، من خلال استئناسه بالنموذج الفرنسي التقليدي في الوصاية، حيث تبني تعدد صور الوصاية الإدارية على الجماعات الإقليمية، سواء على المجلس ككل، على الأعضاء، وعلى الأعمال، هذه الأخيرة التي بالغ المشرّع في تشديد الوصاية عليها، إلى حدّ هيمنة ومساهمة السلطة الوصية في صنع القرار المحلي نيابة عن الأجهزة المنتخبة.

تجلّت لنا شدة الوصاية على الأعمال عن طريق عدم قدرة المجالس المنتخبة إمهار مداولاتها ذات الأهمية الصيغة التنفيذية إلا بإجازة من السلطة الوصية، أمّا المداولات غير الخاضعة للتصديق قد تكون عرضة للإلغاء الإداري بالنسبة للبلدية، على عكس

مداوات الولائية التي خصّها المشرّع بضمانة الإلغاء القضائي. ضف إلى ذلك إمكانية حلول الجهة الوصية محلّ المجالس المنتخبة في حالة عدم قيام هذه الأخيرة باتخاذ إجراءات للتصدي لوضعيات ناتجة خصوصا عن النشاط المالي، الذي لا تتمتع أصلا المجالس المنتخبة باستقلالية في تسييره.

الهوامش:

(1) انظر في تعريف اللامركزية وتحديد أهداف الوصاية وتحقيق مبدأ المشروعية: محمد محمد إبراهيم رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1983، ص 25 وما يليها.

(2) PONDAVEN Philippe, Contrôle de Légalité et Collectivités Territoriales, Berger-levrault édition, Paris, 2011.
(3) كرسّت الدساتير الجزائرية النظام اللامركزي بصفة جدّ محتشمة، على عكس الكثير من دساتير الدول التي فصلت في كيفية تطبيق هذا النظام مثل فرنسا، اسبانيا، ايطاليا، المغرب...، حيث لمح إليه بالإشارة فقط في نص المادة 09 من دستور 1963، المؤرخ في 08 سبتمبر 1963، الصادر بموجب الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963. في حين كان المؤسس الدستوري سنة 1976، حين صياغته مواد دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.د.ش عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976، كان أكثر جرأة بأن خصص المواد 34، 35 و 36 منه لتكريس مبادئ النظام اللامركزي، مقارنة بدستور 1963.

لم يغير المؤسس الدستوري الجزائري نهجه وأسلوبه في دسترة اللامركزية كخيار للتنظيم الإداري للدولة الجزائرية، حيث خصص لها المواد 14، 15 و 16 من دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ج.د.ش عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989. ولم يأت بجديد في دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.د.ش. عدد 76 الصادرة في 08 ديسمبر 1996 معدّل و متمّم، حيث حافظ على نفس المصطلحات في نفس ترقيم المواد. لمزيد من التفصيل راجع: تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة؟، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2009، ص 44-50.

(4) نقصد بهذه النصوص كل من : - أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 جانفي 1967 يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.د.ش عدد 06 لسنة 1967، معدّل و متمّم بموجب القانون رقم 81-09، مؤرخ في 04 جويلية 1981، ج.ر.ج.د.ش عدد 27 لسنة 1981. (ملغى). - أمر رقم 69-38 مؤرخ في 26 ماي 1969، يتضمن قانون الولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 44 لسنة 1969، المعدّل و المتمّم بموجب القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.د.ش عدد 07 الصادرة في 17 فيفري 1981. (ملغى)

- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 افريل 1990، يتعلّق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 الصادرة في 11 افريل 1990، المعدّل و المتمّم بموجب الأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش. عدد 50 الصارة في 19 جويلية 2005. (ملغى). - قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 افريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 15 الصادرة في 11 افريل 1990، معدّل و متمّم بموجب الأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر.ج.د.ش عدد 50 الصادرة في 19 جويلية 2005. (ملغى).

- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يوليو 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.د.ش عدد 37، الصادرة في 23 يوليو 2011. -
قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.د.ش عدد 12، الصادرة في 29 فيفري
2012.

(5) حيث أنه قبل سنة 1982 كانت الوصاية الادارية في فرنسا تتصف ببعض من التّشديد مقارنة لما هو عليه الحال

بعد صدور القانون 82-213 الذي خفف من حدّتها و حذف بعض مظاهرها، لمزيد من التوضيح راجع:

-GOHIN Olivier, DEGOTTE Michel et autre, Droit des collectivités territoriales, Edition Cujas, Paris, 2001-2012, pp.177-180. Voir aussi - AUBY Jean-Bernard et autre, Droit des collectivités locales, 05 eme édition, P.U.F, Paris, 2009, pp.335-344.

(6) تتمثل مظاهر الرقابة على أعضاء المجالس المنتخبة إما في تجميد العضوية عن طريق الإيقاف المؤقت، أو إسقاط العضوية عن طريق الإقصاء أو الإقالة. أما مظاهر الرقابة على الهيئة المنتخبة فتتمثل في تجميد نشاطها أو حلّها نهائياً.

(7) عرّف الأستاذ صالح فؤاد التّصديق في مؤلفه " مبادئ القانون الإداري " ، نقلا عن تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 86. انظر أيضا: - محمد علي الخلايلة، الادارة المحلية و تطبيقاتها في كل من الأردن وبريطانيا وفرنسا ومصر (دراسة تحليلية مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 120.

(8) أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، 2010، ص 175. راجع أيضا، تيسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 87.

(9) حيث تنصّ المادة 108 من الأمر 24-67 على ما يلي: "تعتبر المداولة مصادقا عليها عندما ترفع إلى عامل العمالة ولا يصدر قراره فيها خلال 30 يوما من تاريخها. وإذا رفض عامل العمالة المصادقة على مداولة ما، جاز للمجلس الشعبي البلدي أن يطلبها من وزير الداخلية".

(10) راجع المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ ي 23 يوليو 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر.ج.د.ش. عدد 48 الصادرة في 27 يوليو 1994.

(11) راجع المواد 166، 171، 183، 57، 58، 52، و 54 من القانون 10-11 مرجع سابق.

(12) راجع المواد 58 و 183 من القانون 10-11 المرجع نفسه.

(13) راجع المادة 56، 57 و 58 من الأمر رقم 38-69، مرجع سابق.

(14) راجع المادة 50 من القانون رقم 09-90، مرجع سابق.

(15) راجع المواد 55 و 134 من القانون 07-12، مرجع سابق.

(16) شهبوب مسعود، المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، 2003، ص 49.

(17) راجع المواد 102، 103، 104، 105 و 131 من الأمر رقم 24-67، مرجع سابق.

(18) راجع المواد 44 و 45 من القانون رقم 08-90، مرجع سابق.

(19) راجع المواد 59، 60، 84، من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(20) انظر المواد 59، 60، 61 من الأمر رقم 38-69، مرجع سابق.

(21) انظر المواد 52 و 53 من القانون رقم 09-90، مرجع سابق.

(22) راجع المادة 54، 53، و 57 من القانون 07-12، مرجع سابق.

(23) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، أنظر أيضا: بلجل عتيقة، فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، ص 196.

(24) انظر المواد 233، 234، من الأمر رقم 24-67، مرجع سابق.

(25) راجع المواد 81، 82، و 83 من القانون رقم 08-90، مرجع سابق.

(26) راجع المادة 100 و 101 من القانون 10-11، مرجع سابق.

(27) انظر المواد 249، 250، 251 و 271 من الأمر رقم 24-67، مرجع سابق.

(28) راجع المواد 154، 155 و 156 من القانون رقم 09-90، مرجع سابق.

(29) راجع المادة 183 من القانون رقم 10-11، مرجع سابق.

(30) حيث أنه في حال بداية السنة المالية ولم يتم ضبط الميزانية الجديدة فإنه يتم العمل بالميزانية السابقة وذلك بتحصيل الإيرادات ولكن صرف النفقات يكون في حدود 12/1 من نفقات شهر.

(31) منح المشرع صراحة اختصاص إعداد ميزانية البلدية للأمين العام، بعد أن كان من اختصاص رئيس البلدية، أنظر المادة 180 من القانون رقم 10-11، المرجع السابق.

(32) ينتج عن النظام النسبي لتوزيع المقاعد المتبع في الجزائر بموجب القانون العضوي رقم 01-12، مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.د.ش عدد 01 الصادرة في 14 فيفري 2012، مجالس فسيفساية، أي مزيج من أعضاء ينتمون إلى تشكيلات سياسية متنوعة، يصعب عليهم التصويت بالأغلبية لتسهيل سير عمل المجالس المحلية.

(33) أظر المواد 104 و 105 من الأمر رقم 38-69، مرجع سابق.

(34) راجع المواد 141 و 146 من القانون رقم 09-90، مرجع سابق.

(35) انظر المادة 168 و 169 من القانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(36) هذا ما نص عليه المشرع في المادة 160 " يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون. ويوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه".