

آليات الرقابة على المجالس البلدية المنتخبة وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر
Administrative control over the elected municipal council members
and their impact on local governance in Algeria

تاريخ القبول: 2020/04/27

تاريخ الإرسال: 2019/11/08

على تقريب الإدارة من المواطن لتحقيق وخدمة مصالحه، لهذا فأعضاء المجالس البلدية المنتخبة تفرض عليهم قيود من خلال ما يسمى بالسلطة الوصائية بهدف ممارسة رقابة عليهم حماية لمبدأ المشروعية وضمان سلامة سائر الأعمال بتوافق مع الدستور والقوانين، حتى لا تصبح لهذه المجالس سلطة مطلقة.

ووفقا لما سبق فهذه الدراسة تهدف إلى معرفة حدود الرقابة الممارسة على منتخبي المجلس البلدي ومآدى تأثيرها على تجسيد الحوكمة المحلية في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة المحلية؛ الجماعات المحلية؛ الرقابة الرئاسية؛ الرقابة الوصائية.

Abstract:

Oversight has a role in administrative reform and local development, it is one of the foundations of the democratic state, and a tool to achieve effective and rational governance, and excessive and tight control leads to restrict the performance of good governance and effective in the emergence of the

دعلوس رابح (*)

مخبر التنمية الديمقراطية وحقوق الإنسان

في الجزائر

جامعة الجلفة - الجزائر

rabahdaalous@gmail.com

لدغش سليمة

جامعة الجلفة - الجزائر

ladgchesalima@yahoo.fr

ملخص:

إن الرقابة لها دور في الإصلاح الإداري والتنمية المحلية، فهي إحدى الأسس التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية، كما أن الإفراط والتشديد في ممارسة الرقابة يؤدي إلى تقييد أداء الإدارة الجيد والفعال في ظل بروز مفهوم الحوكمة الرشيدة التي تعمل

(*)- المؤلف المراسل.

concept of good governance that works to bring the administration closer to the citizen to serve And achieve his interests, Therefore, elected members of municipal councils are subjected to restrictions through the so-called trusteeship authority to exercise control over them to protect the principle of legitimacy and ensure the safety of

all works in accordance with the Constitution and laws.

so that these councils do not have absolute authority, Therefore, this study aims to know the limits of the control exercised on the elected municipal people's assembly and its

impact on local governance in Algeria.

Keywords: *Local Government; Local Communities; Presidential Oversight; Guardian Oversight.*

مقدمة:

تعد اللامركزية الإدارية من أساليب الإدارة التي تتبعها الدولة في مباشرة وظائفها الإدارية، فهي تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصليه تحت إشراف ورقابة السلطة التنفيذية تخضع لها بهدف ضمان إستقرار ووحدة الدولة سياسيا ودستوريا وإداريا .

طبيعة النظام القائم هي التي تحدد صور الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة العامة، فإذا كان النظام إداريا مركزيا محضا، فالرقابة الإدارية هي رقابة واحدة تخضع للسلطة الرئاسية، أما إذا كانت ازدواجية في النظام الإداري القائم والتي تجمع بين النظام المركزي والنظام اللامركزي فالرقابة هنا تتعدد بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، والنظام القانوني الإداري القائم في الجزائر يأخذ بأسلوب الجمع بين النظام المركزي واللامركزي .

إن إستقلال المجالس البلدية المنتخبة إستقلال أصيل مصدره المشرع إلا أن هذه الإستقلالية غير مطلقة، حيث تمارس هذه المجالس صلاحياتها تحت إشراف السلطة المركزية ممثلة في الوالي وتعرف بالرقابة الإدارية ويطلق عليها البعض الأخر بالرقابة الوصائية الإدارية.

إشكالية الدراسة: إن الرقابة الإدارية المفروضة على منتخبي المجالس الشعبية البلدية سواء كانت رقابة رئاسية أو وصائية من شأنها أن تضع حدودا لإستقلالية هذه المجالس، الأمر الذي يؤثر عليها في تبني سياسة حكيمة ورشيدة، ووفقا لهذا تمحورت الإشكالية كالتالي: إلى أي مدى تؤثر الرقابة الإدارية في منتخبي المجلس الشعبي البلدي على تجسيد الحوكمة المحلية في الجزائر؟

وللإجابة على هذا التساؤل والتعمق أكثر في الموضوع تم تقسيم الدراسة كالتالي:

مقدمة:



المحور الأول: حدود الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي وفق القانون 10/11 المتعلق بالبلدية

أولاً: الرقابة الرئاسية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي،

ثانياً: الرقابة الوصائية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي.

المحور الثاني: الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي كآلية لتجسيد الحوكمة المحلية.

أولاً: أهمية الحوكمة المحلية ومؤشرات تطبيقها.

ثانياً: الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس البلدي وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر.

خاتمة:

المحور الأول: حدود الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي وفق القانون

10/11 المتعلق بالبلدية:

تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية ركنا من أركان الإدارة المحلية، إذ لا يمكن منح هذه الأخيرة الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري، إلا إذا كان ذلك مقرونا بسلطة الرقابة عليها، ومعنى ذلك أنه مهما بلغت درجة الإستقلالية لن تكون مطلقة، وإلا تعرضت وحدة الدولة للإنقسام، ويتحقق إستقلال الإدارة المحلية بتفتيت وتوزيع السلطات وإميازات الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية المحلية⁽¹⁾.

أولاً- الرقابة الرئاسية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي:

تعتبر السلطة الرئاسية أحد أركان النظام المركزي الإداري، وهي مجموعة من الإختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع⁽²⁾، وهي العلاقة القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسته النشاط الإداري، والتي تتجسد في مجموعة من الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه وفي شخصه وتصرفاته⁽³⁾.

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي وبصفته ممثلاً للدولة فهو يخضع لرقابتها من طرف السلطة الرئاسية المتمثلة في شخص الوالي وهذا ماكرسته المادة 88 من القانون



10/11 المتعلق بالبلدية حيث نصت على أنه: ((يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت إشراف الوالي بما يأتي:

- تبليغ وتنفيذ القوانين والتنظيمات على إقليم البلدي.

- السهر على النظام والسكينة والنظافة العمومية.

- السهر على حسن تنفيذ التدابير الإحتياطية والوقائية والتدخل في مجال الإسعاف ويكلف بالإضافة إلى ذلك بكل المهام التي يخولها له التشريع والتنظيم المعمول بهما))...

كما انه يمكن للوالي وبموجب قانون البلدية 10/11 أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالات وظروف حددها هذا القانون والتي سنتكلم عنها من خلال التطرق إلى صور الرقابة الإدارية الرئاسية للوالي على رئيس مجلس الشعبي البلدي والتي تتمثل فيما يلي:

1- الحلول: يحدث الحلول نتيجة غياب صاحب الإختصاص الأصيل عن مقر عمله، أو يقوم مانع يحول دون مباشرة اختصاصاته مما يؤدي إلى ضرورة حلول شخص إداري آخر محل الأصيل في مباشرة اختصاصات هذا الأخير وفي هذه الحالة يحل محل الأصيل بقوة القانون في جميع الإختصاصات التي يتمتع بها الأصيل، وتعتبر القرارات التي يتخذها من محل الأصيل في نفس المرتبة القانونية لقرارات الأصيل الغائب، وعلى هذا الأخير أن يحترم تلك القرارات التي صدرت من نائبه في غيابه بنفس القدر كما لو كانت قد صدرت عنه شخصياً⁽⁴⁾.

لذلك فسلطة الحلول التي يتقلدها الوالي ظرفية لجميع بلديات الولاية أو بعضها عندما لا تقوم السلطات البلدية بمهامها، وهذا ما جسدهته المادة 100 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والتي نصت على أنه: "يمكن للوالي أن يتخذ بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولا سيما منها التكفل بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية".

كما نصت المادة 101 من نفس القانون على أنه: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن



للوالي بعد إعدراه، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد إنتضاء الآجال المحددة بموجب الأعدار".

كما نصت المادة 102 من القانون السابق الذكر على أنه: "في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون".

2- الرقابة والتوجيه: ما يجسد وجود سلطة رقابة وإشراف من طرف الوالي على رؤساء المجالس الشعبية البلدية إمكانية توجيه إنذار لتماطل أحد هؤلاء رؤساء المجالس الشعبية البلدية أوكلهم عن أداء مهامهم وهذا ما أكدته المشرع الجزائري من خلال نص المادة 100 و101 من القانون 10/11⁽⁵⁾.

للوالي سلطات واسعة داخل تراب الولاية، فهو يملك سلطة المراقبة والإشراف على مختلف الهيئات والسلطات ومن بينها رؤساء المجالس الشعبية البلدية على مستوى الولاية، فهو ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة⁽⁶⁾، إذ يسهر أثناء ممارسته مهامه وفي حدود إختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم⁽⁷⁾، ويسهر على تنفيذ القوانين والتتظيمات وهو المسؤول على النظام والأمن والصحة والسكينة العمومية.

وبناء على هذه السلطات، المخولة للوالي فهو يقوم بتوجيه رؤساء المجالس الشعبية البلدية، على اعتبار أنه السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

3- سلطة إلغاء القرارات وتعديلها: إن القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي تخضع للرقابة السلمية والتمثلة في الوالي على إعتبار أنه السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي على أن تكون في ظل مبدأ المشروعية، وذلك أن تكون هذه القرارات والأعمال التي إتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي مخالفة للقوانين واللوائح المعمول بها، وبذلك فإن للوالي الحق في تعديل القرارات والأعمال أو إلغائها، إذ أنه وبموجب قانون البلدية 10/11 هو المخول بإمكانية إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا جاءت مخالفة للقوانين والدستور وغير محررة باللغة العربية وتمس برموز الدولة وشعاراتها، حيث يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار⁽⁸⁾.



ثانيا- الرقابة الوصائية على منتخبى المجلس الشعبي البلدي:

إن الرئيس الإداري في أي مستوى من مستويات التدرج الرئاسي يملك الرقابة على كل القرارات الصادرة من الموظفين في المستوى الأقل، هذه الرقابة تشمل جميع قرارات المرؤوسين بغير استثناء، فهي رقابة غير محدودة وليس هناك مجال يستطيع المرؤوس فيه أن يدعي لنفسه الحق في أن يفرض رأيه على الهيئة التي تزاوّل السلطة الرئاسية⁽⁹⁾.

نصت المادة (181) من التعديل الدستوري 2016 على أن: "المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة مكلفة بالتحقيق في تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها".

يتبين من نص المادة أعلاه أهمية الرقابة ودورها في مدى إحترام مؤسسات الدولة للقانون، ومن خلالها الرقابة على المجالس الشعبية البلدية رغم كونها مجالس منتخبة، وقد تطال هذه الرقابة الأعمال كما تطال الأشخاص، كما تطال الهيئة ككل⁽¹⁰⁾.

كما تلعب الرقابة التي تتولاها سلطة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي دورا هاما وكبيرا في إحترام المجلس لمبدأ المشروعية، وسيادة القانون فالنظام الرقابي الإداري الذي يمارس على المجلس الشعبي البلدي، أشبه ما يكون بالجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخلل ومن ثمة تجنبها وتفاديها وفي الوقت المناسب⁽¹¹⁾. يمكن القول أنه توجد رقابة وصائية تمارسها هيئة مركزية على الهيئة البلدية ممثلة في الوالي تتجلى مظاهرها في ما يلي:

1- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: بالرجوع إلى قانون البلدية (10/11)

نجد أن المشروع قد أبقى على نفس أشكال الرقابة على أعضاء المجلس التي كان منصوصا عليها في القانون البلدية (08/90) والتي تتمثل في التوقيف، الإقصاء، ما عدا الإقالة التي تغيرت في القانون (10/11) إلى مصطلح الإستقالة التلقائية.

أ- التوقيف: تنص المادة 43 من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا يمكنه من الإستمرار



في ممارسة عهدته الإنتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، في حالة صدور حكم بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية".

ب- الإقصاء: تنص المادة 44 من القانون البلدي 10/11 على مايلي: "يقصي بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي، كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

ج- الإستقالة التلقائية: نصت المادة 45 من القانون البلدي 10/11 على أنه: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (03) دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".

2- الرقابة على الأعمال: إن المداولات التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي لا تنفذ إلا بعد مرورها على السلطة الوصائية ممثلة في الوالي، فمنها ما يصادق عليها ومنها ما يتم إلغائها، كما تطال هذه الرقابة أعمال المجلس في حالة تقاعسه عن أدائه الإختصاصات المخولة له، فتقوم السلطة الوصائية مقام المجلس عن طريق الحلول.

أ- التصديق: يقصد به العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرره بمقتضاه أن مداولة المجلس الشعبي البلدي لا تخالف القانون ولا تتعارض مع المصلحة العامة ومن ثمة يجوز تنفيذها⁽¹²⁾.

تنص المادة 56 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه: "مع مراعاة أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد واحد وعشرين (21) يوما من تاريخ إيداعها بالولاية".

إلا أن هناك بعض المداولات يلزم القانون البلدي المصادقة عليها مسبقا وصراحة من طرف الوالي قبل التنفيذ، حيث تنص المادة 57 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانية والحسابات.

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.



- إتفاقية التوأمة.

- التنازل عن الأملاك العقارية".

وقد حددت المادة 58 المدة القانونية الواجبة للتصديق عليها من طرف الوالي بثلاثين (30) يوما، وإذا لم يصادق عليها خلال المدة المذكورة اعتبرت مصادق عليها ضمنيا⁽¹³⁾.

إن تحديد هذه المدة بـ30 يوما يعتبر تخفيفا من شدة المصادقة الصريحة في مثل هذه المداولات المهمة وذلك دفعا لكل تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري⁽¹⁴⁾.

أما بالنسبة لقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، فإنه لا يمكن تنفيذها إلا بعد مرور شهر من إرسالها للوالي، وهذا ما جسده المادة 99 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، وإذا كان القرار يستدعي حالة الإستعجال يمكن لرئيس مجلس الشعبي البلدي تنفيذه فوراً بعد إعلام الوالي بذلك⁽¹⁵⁾.

ب- الإلغاء: السلطة المتمثلة في الوالي لها سلطة رقابة إدارية على أعمال ومداولات المجلس الشعبي البلدي تتمثل في إلغاء قرارات البلدية لبطلانها المطلق أو النسبي. "حيث تبطل بقوة القانون المداولات التي ذكرتها المادة 59 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية وهذا للأسباب التالية:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

- غير المحررة باللغة العربية.

يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار".

وترسيخا لشفافية العمل الإداري، وتحقيقا لمبدأ النزاهة فإن المادة 60 من القانون البلدي 10/11 نصت على أنه: " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية وأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

يثبت الوالي بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي".

ج- الحلول: إن سلطة الحلول في الحقيقة من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية، غير أنه قد يسمح بها إستثنائيا في نظام الوصاية الإدارية⁽¹⁶⁾، وهذا ما جاء في نص المادة 101 من القانون المتعلق بالبلدية على أنه: "عندما يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن للوالي، بعد إعدراه، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد إنقضاء الآجال المحددة بموجب الأعدار".

ما نستطيع الإشارة إليه أن سلطة الحلول المخولة للوالي يمارسها على إعتبار أنه سلطة رئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي، وليس على إعتبار أنها سلطة وصائية، حيث أن هذه الصلاحية ترجع لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وليس على مداولات المجلس الشعبي البلدي.

2- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة: أجاز القانون لسلطة الوصاية وفي حالات معينة ومحددة ووفقا للشروط وطبقا للقانون أن تمارس أكبر إجراء على المجلس والذي يعتبر من أخطر أنواع الرقابة التي تمارس عليه وهو حل المجلس الشعبي البلدي، إلا أن المشرع قيد هذا الإجراء بمجموعة من الضمانات، مع العلم أن هذا الأخير قد استحدثت بعض الحالات في قانون البلدية (10/11) لم يكن منصوصا عليها في قانون البلدية السابق (08/90)، ويعود ذلك بطبيعة الحال إلى الفترة السياسية التي مرت بها الجزائر.

وطبقا لنص المادة 46 من القانون (10/11) المتعلق بالبلدية فإن أسباب الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي تكون في الحالات التالية:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء إنتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة إستقالة جماعية لأعضاء المجلس.



- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.

- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية ويعد إغذار يوجهه الوالي للمجلس دون استجابة له.

- في حالة إندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

- في حالة حدوث ظروف إستثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."

أما الجهة المختصة بحل المجلس الشعبي البلدي فقد أشارت إليها المادة 47 من القانون 10/11 المتعلق بالدية على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

وبناء على هذه السلطات الواسعة المخولة للوالي على اعتبار أنه السلطة الرئاسية والوصائية على المجالس البلدية المنتخبة فإننا نلاحظ أن سلطة الإلغاء اتجاه أعمال المجلس البلدي تضع حدا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا، إلا أن هذا الإلغاء لا يمكنه أن يمس أعمال المرؤوس المشروعة، فإنه لا يجوز مبدئيا للوالي أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة إحتراما لقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، أما عن الأعمال غير القانونية فإن له الحق في إلغائها لأنه جرت القاعدة أن القرار الإداري المنعدم لا يتحصن أبدا .

أما فيما يخص الحلول وحل المجلس البلدي والذي يعد أخطر إجراء يمارسه الوالي على المجالس البلدية فإنه يمكن للوالي أن يمارسه حفاظا على إستمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام إلا أن هذا الإجراء مقيد بشروط حددتها المواد 46، 101 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والحكمة منه هو التوفيق بين المصالح المحلية وفكرة المصلحة العامة .

وبذلك فإن المواد السابقة الذكر المتعلقة بقانون البلدية 10/11 المتضمنة في مجملها الرقابة الإدارية شددت في إجراءات الرقابة الممارسة على المجالس البلدية بنية المشرع تحقيق الفعالية وتجسيد الحكامة المحلية خاصة المادة 43 المتعلقة بالتوقيف، والمادة 44 والتي تنص على على الإقصاء في حالة إدانة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة

بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف هذا كله من شأنه تعزيز المحاسبة والمساءلة ومحاربة وتجفيف منابع الفساد .

كما أن المشرع ومن خلال إجراءات الرقابة المعتمدة وترسيخا لمبدأ شفافية العمل الإداري وتحقيقا لمبدأ النزاهة والذي يعد أهم مؤشرات الحوكمة المحلية دعم ذلك من خلال المادة 60 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية بمنع حضور رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس وكل من له علاقة إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء بحضور المداولة والتي تكون باطلة في هذه الحالة .

إلا أن المشرع وفي مواد أخرى بالغ في التشديد في الرقابة والتي تصل إلى درجة حل المجلس البلدي وممارسة الحلول من خلال المواد 46، 100، 101، من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية والتي تعد إجراء خطيرا قد يحد من حسن سير المرفق العام الأمر الذي من شأنه عرقلة عجلة التنمية، وهو ما يتنافى وتعزيز الحوكمة المحلية المنشودة .

المحور الثاني: الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس الشعبي البلدي كآلية لتجسيد

الحوكمة المحلية:

الحوكمة المحلية هي مجموعة من الآليات والعمليات على المستوى المحلي، والتي من خلالها يستطيع الأفراد التعبير عن مطالبهم وممارسة حقوقهم وواجباتهم والحوار فيما بينهم مما يدعم الديمقراطية التشاركية (المشاركة)، الخضوع لكافة التنظيمات والقرارات (سيادة القانون) التي تهدف إلى تحقيق الجودة والامتياز في الأداء (الفعالية)، وإستخدام أساليب المنافسة وضبط العلاقات في إطار العلانية (الشفافية) وخضوع كل السلطات للمساءلة (المساءلة)، مع حرية التعبير (التعددية الحزبية)⁽¹⁷⁾.

كما يمكن تعريف الحكمانية المحلية الرشيدة بأنها: "إستخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي، من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية"⁽¹⁸⁾، كما نقصد بالحكمانية المحلية "هي العملية أو الإستراتيجية التي يقوم فيها المسؤولون المحليين بإدارة الشؤون العامة وفقا للأحكام القانونية في ظل الشفافية ووضوح الرؤية، والسماح للمواطنين بالتعبير عن مصالحهم، وفتح المجال للمجتمع المدني لممارسة حقوقه في الشراكة في تطوير المجتمعات المحلية وإبتكار طرق للتواصل، مع تفعيل للقطاع الخاص ليكون الطرف الفاعل في بلورة وتنفيذ السياسات



الإقتصادية والإجتماعية والثقافية، كل ذلك يخدم هدف أساسي وهو التنمية المحلية⁽¹⁹⁾.

أما تعريف الحوكمة المحلية حسب منظمة الأمن والتعاون الأوروبي هو: بناء وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وتشجيعها والتسامح في المجتمع ككل.

كما يرى البنك الدولي أن الحوكمة المحلية هي: "الطريقة التي تمارس بها السلطة لأجل تسيير الموارد الإقتصادية والإجتماعية لأي بلد بغية التنمية.

أولا- أهمية الحوكمة المحلية ومؤشرات تطبيقها:

1- أهمية الحوكمة المحلية: "هي إستراتيجية تساعد على تقريب المواطن من الإدارة المحلية حيث تسمح الولايات والبلديات والمؤسسات المحلية للمواطنين بالتعبير عن احتياجاتهم وتطلعاتهم.

- تعتبر المجالس المحلية المنتخبة مكونا أساسيا للنظام، والتي من خلالها يتمكن المواطنون من الشراكة مراقبة كيفية التصرف في الموارد المحلية، ومسائلة مسؤولي الإدارة المحلية.

- تطبيق الحوكمة المحلية يوفر الخدمات العامة المحلية مثل: تهيئة الطرقات، وإنارة الشوارع، وفضلا عن تصميم وتنفيذ مشروعات الإصلاح المحلية ومشروعات البيئة التحتية بكفاءة وفعالية.

- تؤدي إلى قيام بلديات وإدارات محلية قادرة ومسئولة وقابلة للمحاسبة ولديها حرية لتدفق المعلومات⁽²⁰⁾.

- "تحدد المسؤوليات والمهام داخل الجماعات الإقليمية .

- تساعد أعضاء المجالس المنتخبة في الجماعات الإقليمية والمديرين التنفيذيين في تحقيق الأهداف واتخاذ القرارات بأفضل الطرق .

- تعزز الثقة والمصادقية في المجالس المنتخبة .

- تبني بيئة وعلاقات عمل متميزة مع المواطنين⁽²¹⁾.

2- مؤشرات الحوكمة المحلية: للحوكمة المحلية مجموعة من المبادئ والمؤشرات

تتمثل في:



أ- الشفافية: وذلك من خلال إتاحة تدفق المعلومات وسهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي، ومن شأن ذلك توفير الفرصة للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية، وكذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة، كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال⁽²²⁾.

ب- الإستجابة: أي أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف والفئات المهنية والإستجابة لمطالبها خاصة الفقراء والمهمشين، وترتبط الإستجابة بدرجة المسائلة التي تشد بدورها على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي⁽²³⁾.

ج- المشاركة: وهي بمعنى تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد وجماعات من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات، أما بطريقة مباشرة أو من خلال المجالس المحلية المنتخبة، تعبر عن مصالحهم وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة، يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم⁽²⁴⁾.

د- المسائلة: خضوع المنتخبين الذين يتولون المسؤولية والمناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية أو الأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم سواء عن طريق المسائلة الأفقية (مسؤولية المنتخب أمام جهات أخرى موازية) أم العمودية (مسؤولية المنتخبين أمام ناخبيه أو هيئة مرجعية والمواطنين)⁽²⁵⁾.

هـ- الشرعية: وتعني قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع، ويمارسوها في إطار قواعد وعمليات واجراءات مقبولة، وأن تستند إلى حكم القانون والعدالة، وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع⁽²⁶⁾.

و- الكفاءات والفعالية: يقصد بذلك البعد الفني لأسلوب الحوكمة المحلية، أي قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج وخطط ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتعظيم الإستفادة من الموارد المتاحة⁽²⁷⁾.



ثانيا- الرقابة الإدارية على منتخبي المجلس البلدي وأثره على الحوكمة المحلية في الجزائر:

تعتبر الرقابة الإدارية (الرئاسية والوصاية) على منتخبي المجلس الشعبي البلدي وسيلة فعالة لتحقيق الحكامة الناجمة وذات كفاءة التي تساعد في التحكم في الفساد الإداري والمالي وتضمن جودة المخرجات لتتلائم مع الاحتياجات المحلية للإقليم، كما قد تكون عائقا أمام تجسيد الحوكمة المحلية من خلال التبعية المفرطة لسلطة الوصاية.

إن ممارسة الرقابة الإدارية ينجم عنه مجموعة من الآثار التي تجسد مؤشرات الحكامة المحلية وتكون إما آثارا إيجابية تجسد هذه المبادئ وتحقق الحكامة الرشيدة أو أنها تخلف آثارا سلبية تمنع من تجسيدها بتعطيلها والتضييق عليها .

1- الآثار الإيجابية للرقابة الإدارية: للرقابة الإدارية مجموعة من المؤشرات الإيجابية التي تقوم عليها مبادئ الحوكمة المحلية وتتمثل في:

أ- المسائلة: إن محاسبة ومسائلة الرئيس لمرؤوسيه على إعتبار أنه يمثل السلطة الأعلى له دور كبير في محاربة ومكافحة الفساد الذي أصبح ينخر الإدارة ويحد من تطورها فمسائلة المنتخبين الذين يتقلدون المسؤولية والمناصب العامة مسائلة قانونية وإدارية وأخلاقية بسبب أعمالهم وقراراتهم من شأنه أن يحقق نجاعة العمل الإداري، ويكون ذلك في كنف الرقابة الإدارية الفعالة والتي تكون بناء على معايير موضوعية لا شخصية بعيدا عن كل حسابات خاصة وضيقة.

ب- الفعالية والتنظيم الجيد: والتي تعد مؤشرا مهما للحوكمة الرشيدة من خلال القانون الإداري على المستوى المحلي الذي يتطلب تنظيم محكم يضبط المهام والأدوار كل حسب موقفه الوظيفي، الأمر الذي يعمل على تنفيذ السياسة العامة بصورة جيدة ويخلق الانسجام والتنسيق بين جميع مستويات الإدارة وذلك من خلال الإشراف والتوجيه.

ج- الشفافية: وهذا تحقيقا لمبدأ النزاهة وترسيخا لشفافية العمل الإداري وهذا ما كرسه المادة 60 من قانون البلدية 10/11⁽²⁸⁾.



2- الآثار السلبية للرقابة الإدارية: الوالي بصفته ممثلاً للدولة فهو يتمتع بصلاحيات واسعة على المستوى المحلي الأمر الذي يجعل من رئيس المجلس الشعبي البلدي تابع للوالي وتحت سلطته الرئاسية من خلال السلطات المخولة قانونياً والمتمثلة في (الحلول، الرقابة والتوجيه، وسلطة إلغاء القرارات الإدارية وتعديلها)⁽²⁹⁾، الأمر الذي يفقد رئيس المجلس الشعبي البلدي مركزه الأساسي الذي استمده عن طريق الإنتخاب من طرف الشعب .

- الرقابة الوصائية المشددة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي والمتمثلة في الرقابة على المجلس كهيئة، والرقابة على الأعمال، والرقابة على الأعضاء⁽³⁰⁾، فالوالي هو من يصادق على ميزانية البلدية بعد إعدادها من رئيس المجلس الشعبي البلدي والتصويت عليها من طرف المجلس، وبذلك فالبلدية لا تملك سلطة التصرف على نفقاتها وإيراداتها.

- المساس باستقلالية المجلس الشعبي البلدي وذلك بمنح الوالي سلطات وصلاحيات واسعة بمقابل الصلاحيات الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الأمر الذي يؤدي إلى عدم تمكن هذا الأخير من تسيير الشؤون المحلية بسبب الرقابة الموسعة والمشددة والتي يمكن أن تصل إلى أخطر مراحلها والمتمثلة في الحلول الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى خضوع رئيس المجلس الشعبي البلدي للوالي والإنقياد تحت أوامره.

- المجلس الشعبي البلدي لا يمكنه ممارسة مهامه بعيداً عن سلطة الوصاية في المجال الإداري، وهذا ما يبرر عدم إعطائها القدر الكافي من الإستقلالية القانونية، الأمر الذي من شأنه أن يضعف الفعالية ويؤثر على كفاءة الجماعات المحلية.

- القانون الجديد المتعلق بالبلدية بالغ في الرقابة الوصاية لتمكين السلطة المركزية التدخل في حالات كثيرة لحل المجلس الشعبي البلدي وفقاً لما نصت عليه المادة 46 من القانون 10/11، هذا إذا ما قارناه بما جاء في المادة 34 من القانون 08/90⁽³¹⁾.

خاتمة:

من خلال ما سبق عرضه في هذه الدراسة نجد بأن الرقابة الإدارية إحدى الوظائف الأساسية الهامة للحكومة المحلية الرشيدة، فهي عنصر ضروري لتجسيدها وتفعيلها



على مستوى المجالس البلدية، إلا أنه لا بد لها أن تكون وفق نظام قانوني سلس ومرن حتى تحقق النتائج المتوخاة منها .

هذا لا يمنع من أن يكون لهذا النظام الرقابي آثارا سلبية في أداء وفعالية أعضاء المجالس الشعبية البلدية من خلال التضيق عليهم وكبح عملية الإبداع وقتل روح المبادرة لديهم من خلال الرقابة المشددة والمستمرة التي تقيد حريتهم وبالتالي يجدون أنفسهم مكبلين بها وأطرافا ليست جزءا أساسيا في هذا العمل . وحتى تحقق الرقابة الإدارية النتائج المتوخاة منها ولتجسيد الحكمانية الراشدة لا بد من عدم التضيق على أعضاء المجالس البلدية ليمارسوا المهام المنوطة بهم على أكمل واحسن وجه .

لذلك فالرقابة الإدارية أمر ضروري ولا بد منه، إلا أنه لا بد أن تكون وفق معايير قانونية مدروسة بعناية دقيقة حتى تتحقق الفعالية في الأداء .

إن المشرع الجزائري ومن خلال قانون البلدية دعم سلطة الوصاية من خلال توسيع سلطات الوالي في بسط رقابته خصوصا على أعمال المجلس المنتخب، وأصبحت مظاهر الخضوع والتبعية تكاد تكون مطلقة بين جهات الوصاية والمجالس المنتخبة الأمر الذي كبلها وحد من إستقلاليتها وجعل منها مجرد أجهزة صورية. في الأخير يمكن القول أن الرقابة والتبعية المبالغ فيها تقف عائقا أمام تحقيق حوكمة محلية، فالمجالس الشعبية البلدية تحتاج إلى إستقلالية أوسع حتى تتمكن من الإستقلال الراشد والأمثل لمختلف مواردها الطبيعية والبشرية وتحقيق الفعالية بعيدا عن الرقابة المشددة التي تخضع لها من طرف سلطة الوصاية.

مما سبق نورد مجموعة من الإقتراحات:

- ربط مظاهر الرقابة السابقة الذكر بضمانات أكثر فعالية ووضوح تمنح جانبا ملموسا من الإستقلالية اللازمة لحسن سير عمل المجالس المنتخبة.
- إعادة ضبط وتفعيل آليات جديدة للرقابة بين الوالي وأعضاء المجالس البلدية المنتخبة.

- التخفيف من الوصاية المشددة المفروضة على أعضاء المجالس البلدية المنتخبين .



-إعادة تعديل القوانين واللوائح ذات الصلة بالرقابة الادارية خاصة القانون 10/11

المتعلق بالبلدية

الهوامش والمراجع:

- (1) - فوزي بن عبد الحق، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2014، ص 218.
- (2) - عمار عوابدي، القانون الإداري- النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، الجزء الأول، ط3، ص 206.
- (3) - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري -، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابه، الجزائر، 2002، دون طبعه، ص 48.
- (4) - اعاد علي حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، أكاديمية شرطة دبي، الإمارات، 2007، ط1، ص 94.
- (5) - انظر المادة 100-101 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية المؤرخ 2011/06/22 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 37 الصادرة في 2011/07/03.
- (6) - المادة 110 من القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.
- (7) - المادة 112 من القانون 07/12، مرجع سابق.
- (8) - المادة 59 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- (9) - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار المطبوعات الجامعية، دون بلد نشر، 1995، ص 80.
- (10) - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1979، ص 116.
- (11) - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه، الجزائر، 2004، ص 15.
- (12) - عادل محمود حميدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية- دراسة مقارنة- ط1، دار الاتحاد العربي للطباعة، 1973، ص 172.
- (13) - انظر المادة 58 من القانون (10/11)، مرجع سابق.
- (14) - محمد الصغير بعلي، مرجع السابق، ص 171.
- (15) - انظر المادة 99 من القانون (10/11)، مرجع سابق.
- (16) - محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 143.



- (17) - بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهيدي ام البواقي، الجزائر، 2013/2012، ص 148.
- (18) - برايح حمزة، واقع وآليات تطبيق الحوكمة المحلية في تسيير الجماعات المحلية بالجزائر - دراسة حالة ولاية ورقلة - مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2016/2015، ص 28.
- (19) - صفاء عثمان، الحوكمة المحلية في تفعيل التنمية المحلية دراسة مقارنة بين حالي الجزائر وتونس 2011-2016، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية والعلاقات الدولية تخصص: نظم سياسية مقارنة وسياسة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2017-2018، ص 47.
- (20) - صفاء عثمان، نفس المرجع، ص 47-48.
- (21) - يحيوي أحمد، الحوكمة المحلية إعداد الميزانية في الجماعات الإقليمية الجزائرية- دراسة حالة بلديات ولاية البويرة-، أطروحة دكتوراه علوم شعبة العلوم الاقتصادية، تخصص اقتصاديات المالية والبنوك، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة أمحمد بوقرة، يومرداس، 2017-2018، ص 58-59.
- (22) - معروف رايح، دور الحكومة في حسن تسيير ميزانية الجماعات المحلية-دراسة حالة ولاية تيارت - مذكرة نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة البليدة 02، البليدة، الجزائر، 2016/2015، ص 70.
- (23) - معروف رايح، نفس المرجع، ص 70.
- (24) - برايح حمزة، مرجع سابق، ص 37.
- (25) - فوزي بن عبد الحق، دور المجالس المحلية المنتخبة في التنمية المحلية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم التنظيم السياسي والإداري، 2014، ص 218.
- (26) - معروف رايح، مرجع سابق، ص 69.
- (27) - بومدين طاشمة، الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية في الجزائر، مجلة التواصل، العدد 26، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، جوان 2010، ص 31.
- (28) - انظر المادة 60 من القانون 10/11، مرجع سابق.
- (29) - انظر المادة 101/100 من لقانون 10/11، نفس المرجع.
- (30) - انظر المواد: 43، 44، 45، 46، 56، 57، 58، 59، 60، من القانون 10/11، نفس المرجع.
- (31) - انظر المادة 34 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 07/04/1990 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية عدد 15 الصادرة في 07/04/1990.

