رقابة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية كأحد مرتكزات الحوكمة الرشيدة.

Administrative guardianship control over local communities as one of the pillars of good governance

إعداد الدكتور: بوسوار عبد النبي، مخبر القانون والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة طاهري محمد –بشار- bousouar.abdenabi@univ-bechar.dz

ملخص

شكلت الرقابة الادارية والمعبر عنها عادة في مجال الفقه القانوني الاداري برقابة الوصاية، لازمة و أساس لقيام وبناء التنظيم الاداري في الدولة. وهي بهذه الصفة تطرح اشكالية في مجال تسيير وتدبير الشأن العام بحيث ينظر لها من ناحية تجسيد سلطة الدولة على انها آلية ورابطة تركز عدم الاستقلال التام للجماعات الاقليمية حتى مع تبني نظام اللامركزية الادارية، في حين يرى فيها دعاء مبدأ حرية الادارة للجماعات الاقليمية او المحلية كإحياً ومعرقلاً أحياناً لتلك الحرية. وهي المعادلة التي حاول المقال معالجتها ان من زاوية تشخيص اسباب الظاهرة او من زاوية البحث عن سبل وامكانات التوفيق بين عناصرها خدمة للمصلحة العامة وتحقيقاً للحكم الرشيد وهو غاية وفلسفة كل تنظيم اداري.

الكلمات المفتاحية:

رقابة الوصاية، هيئة الوالي، النظام الانتخابي، الاصلاح الاداري، الجماعات الاقليمية.

Abstracts :

Administrative control, which is usually expressed in the field of administrative jurisprudence with guardianship control, was a necessary and basis for establishing and building the administrative organization in the state. In this capacity, it poses a problem in the field of management and management of public affairs, so that it is seen in terms of embodying the state's authority as a mechanism and association that establishes the lack of complete independence of the regional groups even with the adoption of the administrative decentralization system, while advocates of the principle of freedom of administration for regional or local groups see it as a brake and an obstacle Sometimes that freedom. It is the equation that the article tried to address, from the point of view of diagnosing the causes of the phenomenon, or from the point of view of searching for ways and possibilities to reconcile its elements in the service of the public interest and the achievement of good governance, which is the goal and philosophy of every administrative organization.

Key words:

guardianship oversight, governor's commission, electoral system, Administrative reform, regional groups

مقدمة:

يرتبط مفهوم الرقابة الإدارية إرتباطاً عضوياً باللامركزية الإدارية بإعتبارها أحد أساليب التنظيم الإداري، حيث تشكل الرقابة الإدارية على الأشخاص الاعتبارية العامة ركناً من أركانه الأساسية ولا يمكن الحديث عن النظام اللامركزي دون وجود شكل من أشكال الرقابة للدولة ممثلة هيئاتها المركزية أو غير المركزية على المجموعات المحلية أو الإقليمية، وبذلك تعتبر اللامركزية المجال الحيوي لدراسة هذا النوع من الرقابة الإدارية.

إذا كان من مقتضيات اللامركزية الإدارية أن تتنوع وتتقاسم الوظيفة الإدارية بين الدولة والجماعات الإقليمية في إطار سعيها لتحقيق المصلحة العامة، فإن ذلك لا يعني إستقلالها وإنفصالها بالمطلق⁽¹⁾، بل تظل العلاقة قائمة بينهما من خلال نظام درج الفقه القانوني الإداري على تسميته بالوصاية الإدارية.

إن استعمال مصطلح الوصاية الإدارية، كما هو شائع، للدلالة على الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطات المركزية على الجماعات المحلية اللامركزية لم يستحسن من طرف جانب من الفقه على أساس أنه لا يعبر بالشكل الصحيح عن علاقة إشراف الدولة على الجماعات الإقليمية، حيث يوجد إختلاف في المقصود بين الوصاية المعروفة في القانون الخاص وبين الوصاية في القانون العام. فالأولى تتعلق بحماية الأشخاص ناقصي الأهلية⁽²⁾، في حين ينسحب مفهوم الثانية إلى الرقابة التي تتم وتطبق على هيئات إدارية تتمتع بالشخصية القانونية المعنوية وتتمتع بأهلية كاملة وهي رقابة فنية تقوم على أساس حرية المبادرة وفي إطار اللامركزية الإدارية الإقليمية بهدف الحفاظ على وحدة الدولة⁽³⁾، ومن ثم يبدو مصطلح الرقابة الإدارية الأصوب والأنسب وإن كان استعمال مصطلح الوصاية Tutelle administrative لا يزال شائعاً في الممارسة الفعلية والعملية. وفي ذات السياق فإن مفهوم رقابة الوصاية يختلف عن الرقابة التسلسلية أو الرقابة الرئاسية، لأن هذه الأخيرة تمارس من قبل الرؤساء على رؤوسهم بحسب السلم الإداري بصفة آلية دون الحاجة إلى وجود نص قانوني، أما رقابة الوصاية فتفعل طبقاً لأشكال وقواعد وإجراءات يحددها وينظمها القانون⁽⁴⁾.

وتمارس هذه الرقابة في النظام الإداري الجزائري من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية، علماً بأنها ليست الرقابة الوحيدة التي تُمارس على الجماعات المحلية، فهناك رقابة من طرف هيئات وزارة المالية، إما سابقة كتلك التي يمارسها المراقب المالي أو أخرى خارجية لاحقة تقوم بها هيئات متخصصة كالمفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، دون إغفال دور كل من الرقابة القضائية (القضاء الإداري والجزائي)، وكذلك الرقابة السياسية القائمة على المبدأ الديمقراطي القاضي " بأن لكل شخص الحق في مراقبة من يمثله" والتي يقوم بها المجتمع المدني والأحزاب السياسية والصحافة والرأي العام.

ويتسع مجال رقابة الوصاية ويضيق بحسب مدى ودرجة الإقرار والتوجه نحو اللامركزية الإدارية المعتمدة من طرف الدول كونها أحد أهم الأركان تمييزاً للامركزية عن الأنظمة الأخرى. كما أن هدفها لا يتعارض مع إستقلالية الجماعات المحلية ولا يعرقل أدائها لوظيفتها، بل هدفها الأساسي هو إخضاع عمل الإدارة وصاية لمبدأ المشروعية ضماناً لتنمية محلية متوازنة ومستدامة⁽⁵⁾، وبذلك يتسع نطاقها ليشمل العديد من الشؤون الإدارية والمالية للجماعات المحلية، كما يتسع نطاق تطبيقها أيضاً ليشمل كل من الأشخاص المدبرين والمسيرين والمقررين للشأن المحلي سواء بصفتهم الفردية أو الجماعية، وكذلك الأعمال الصادرة عن الهيئات المحلية المنتخبة أو عن رؤسائها.

وفي هذا المقام سيقصر إهتمامنا على محاولة تبيان أوجه القصور والإختلال في منظومة رقابة الوصاية على الجماعات الإقليمية من جهة، ثم تحديد مقومات تحقيق الرقابة المتوخاة في ظل الحوكمة الرشيدة ومقتضيات الإصلاح الإداري المنشود.

1- تجليات الإختلال في منظومة الرقابة على الجماعات المحلية.

يستتبع تفاعل وتدخل العديد من العناصر والمكونات في النظام الرقابي الوصائي على الجماعات المحلية بالإضافة إلى تراكمها عبر سنوات طويلة، تنوع وتعدد في طبيعة الاختلالات والسلبيات التي تعاني منها هذه الرقابة، مما أدى إلى انعكاسها سلباً وضعفاً على مستوى مردودية الجماعات المحلية في تسيير وتديبر الشأن العام المحلي، وكذلك على عملية التنمية المحلية والنهوض بالخدمة العمومية المقدمة للسكان في إطار تحقيق المصلحة العامة.

ولمحاولة تشخيص هذه الوضعية ولمعرفة بعض أسبابها ثم كيفية إصلاح مكامن الخلل فيها، يمكن التوقف عند مجموعة من العناصر والمحددات نوجزها في الآتي:

1_1- عوامل ذات صلة بهيكله العلاقة بين الهيئات المركزية والجماعات المحلية.

قد لا يختلف إثنان على أن الجماعات المحلية كمؤسسات للتنمية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية لم تصل بعد إلى القيام بهذا الدور الريادي في الممارسة الفعلية، ولعل ثقل رقابة الوصاية الممارسة تمثل أحد أسباب هذه الوضعية حيث أثر على إستقلالية هذه الجماعات الإقليمية وأدى بالمحصلة إلى كبح سير العمل التنموي المحلي، نتيجة تجاوزها منطلق التتبع والمحاسبة المتعارف عليه في باقي الأنظمة اللامركزية المشابهة إلى منطلق قائم على الهاجس الأمني وحماية الوحدة الوطنية والحفاظ عليها. مما جعل منظومة الرقابة والمحاسبة على الجماعات المحلية تتأرجح بين الصرامة الرقابية والوصاية كقوة مكبلة للمسير المنتخب على المستوى المحلي⁽⁶⁾. فلاشك أن اللامركزية الإدارية باتت أساساً لا يمكن تجاوزه في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة وأصبح ينظر له كأحد أهم المعايير لقياس الحوكمة الجيدة والرشيده.

غير أن الدول تختلف في توجهها نحو اللامركزية بالنظر إلى طبيعة وخصوصية كل دولة والنظام السياسي الذي تتبناه، فمنها من يعتمد درجة قصوى من اللامركزية السياسية لتشمل كل السلطات (تشريعية، تنفيذية، قضائية) كما هو الحال في الولايات المتحدة وسويسرا مثلاً، ومنها ما يقتصر على اللامركزية الإدارية فقط خاصة في الدول البسيطة والموحدة، وقد نجد أخرى تتبنى موقفاً وسطاً وتعتمد أسلوب الجهوية أو الإقليمية الإدارية⁽⁷⁾ كإيطاليا وإسبانيا.

أما الجزائر بإعتبارها دولة بسيطة موحدة إستناداً للمادة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أن "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ"، فقد تبنت نظام اللامركزية في تسيير الشأن المحلي كنتيجة للنهج الديمقراطي للنظام السياسي المعتمد.

وقد كرس الدستور هذا التوجه في مادته 17 عندما جعل المجلس المنتخب قاعدة للديمقراطية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وحددت الجماعات الإقليمية للدولة في كل من الولاية والبلدية، والبلدية هي الجماعة القاعدية (المادة 16)، كما نص في المادة 15 على أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي وأعتبر المجلس المنتخب إطار يعبر فيه الشعب عن إرادته مؤكداً أن الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.

وإنطلاقاً من هذه العناصر يمكن التعرف إلى بعض مقومات الهيكلية البنوية لرقابة الوصاية الممارسة على الجماعات المحلية اللامركزية من طرف هيئات الدولة المركزية، حيث نتوقف عند محورين إثنين يتعلق الأول بالنظام الانتخابي

للمجالس المحلية المنتخبة ، والثاني نتفحص فيه نقاط سمو رقابة الوصاية في العلاقة بين المركزية واللامركزية وأثر كل ذلك على التنمية المحلية والخدمة العمومية، ومعتادين في ذلك على مجموعة من القوانين ذات الصلة كالقانون الإنتخابي وقانون الجماعات المحلية (الولاية والبلدية).

1_1_أ- النظام الانتخابي المعتمد عامل ساهم في ضعف مركز المجالس المحلية المنتخبة.

ينظر الفقه القانوني الإداري للامركزية الإدارية على أنها قيمة ديمقراطية لأنها تمكن السكان المعنيين من إدارة شؤونهم المحلية بأنفسهم والسبيل الوحيد لذلك هو من خلال إختيارهم لممثلهم عن طريق الإنتخاب، ولذلك يعتبر الإنتخاب شرطاً أساسياً لتحقيق اللامركزية الإدارية أو المحلية ومعياراً لإستقلال هيئاتها وبدونه ينتفي وجودها⁽⁸⁾. وأكد الفقيهان جورج فيدل وديفولفي على أن الانتخاب أفضل أسلوب لضمان إستقلال الهيئات المحلية، وإن لم ينفيان صفة اللامركزية في حالة إختيار أجهزة تلك الهيئات عن طريق التعيين⁽⁹⁾.

أما المشرع الجزائري كما أسلفنا فقد إعتبر في المادة 17 من دستور 2020 أن المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهو الموقف الذي كرسته القوانين الإنتخابية المختلفة منذ الإستقلال حتى الآن. ويمكن أن نوجز هذا المسار بالنظر إلى المحطات الكبرى التي مر بها النظام السياسي والإداري في الجزائر إلى ثلاث محطات أساسية لعلها توضح وتفسر طبيعة هيكله علاقة الوصاية بين المركزية واللامركزية.

1_1_ب- النظام الانتخابي قبل دستور 1989

تميزت هذه المرحلة ببداية البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية حديثة الإستقلال، وبسبب الفراغ الإداري الذي تركه الإستعمار وفي غياب كفاءات لتسيير الشأن العام والشغل المالي والإداري للهيئات الإدارية، لجأت الدولة لإجراءات إستعجالية أهمها تقليص عدد البلديات من 1536 بلدية إلى 632 وإصدار نصوص خاصة لمواجهة الوضعية الإستثنائية⁽¹⁰⁾. كما شهدت هذه الفترة إنشاء ما يسمى ب "المندوبيات الخاصة" ولجان التدخل الإقتصادي والإجتماعي ثم المجالس البلدية لتنشيط التسيير الذاتي، يتم إختيار أعضائها عن طريق التعيين مع إشتراك نوع من التمثيل للمواطنين عن طريق مباشر أو غير مباشر. إلى أن صدر أول قانون بلدي عن طريق الأمر 24.67 المؤرخ في 1967.02.05 حيث تبنى لأول مرة مبدأ الإنتخاب في ظل نظام الأحادية الحزبية القائم على الإيديولوجية الإشتراكية ومن خلال القائمة الوحيدة للمرشحين يقدمها الحزب، وأما الرئيس فينتخب من طرف أعضاء المجلس بالإقتراع السري والأغلبية المطلقة.

كما صدر في هذه المرحلة قانون الولاية رقم 38-69 حيث ينتخب المجلس الولائي بنفس النظام الانتخابي للمجلس الشعبي البلدي ثم تلاه القانون 08-80 المؤرخ في 1980.10.25 والذي تضمن قانون الإنتخابات حيث أكد على نفس الإجراءات التي حددها القانون السابق.

ما يلاحظ على النظام الانتخابي في هذه المرحلة أنه إعتد أسلوب الأغلبية في دور واحد لإنتخاب المجالس المنتخبة البلدية والولائية أو ما يسمى بنظام القائمة المغلقة مع التفضيل إنسجاماً مع طبيعة المرحلة ووجود حزب واحد، ما جعل المجالس المنتخبة رهينة وفي مركز ضعف بسبب إستبعاد كل مرشح خارج الحزب، كما أن الإيديولوجية الإشتراكية تميل بطبيعتها نحو التسيير المركزي الخالص، أضف إلى ذلك غياب شروط واضحة للإختيار بحيث إقتصرت على عبارات فضفاضة

وغامضة كالكفاءة والنزاهة والإلتزام، ومن ثم كانت الغلبة للهيئات المركزية والحزبية خاصة مع إرتهان رئيس المجلس لقرارات الحزب.

1_1_ج- النظام الإنتخابي في مرحلة الانفتاح السياسي والتعددية الحزبية.

كرس دستور 1989 في مادته 40 حق إنشاء جمعيات ذات الطابع السياسي، وكانت عنواناً لإنهاء حقبة الحزب الواحد وبداية مرحلة من التنظيم السياسي قائمة على التعددية والمشاركة الشعبية⁽¹¹⁾ في تسيير الشأن العام. وعقب ذلك صدر قانون الانتخاب 89-13 حيث أبقى على أسلوب الإقتراع المباشر العام السري وكذلك مدة العهدة الإنتخابية ب 5 سنوات، إلا أنه حرص على تكريس مبدأ التعددية من خلال تبنيه لنظام التمثيل النسبي مع أفضلية الأغلبية في دور واحد⁽¹²⁾، ثم عدل بموجب القانون 90-06 حيث أدخل بعض التحويرات على القانون السابق وأتاح الترشح الحزبي للقائمة الحزبية.

هدف قانون 13.89 إلى التوفيق بين توفير أكبر تمثيل للتيارات السياسية في المجالس المنتخبة بالنظر الى حجمها في المجتمع وتمارس دور المعارضة من جهة، وبين وجود أغلبية لضمان سير أحسن لهذه المجالس درءاً للانسدادات التي يمكن أن تحصل من جهة أخرى. وبذلك تفادى صعوبة تشكيل أغلبية متجانسة وثابتة التي شكلت أحد عيوب النظام الانتخابي القائم على التمثيل النسبي.

ورغم إفساحه المجال أوسع أمام الاختيار إلا أن هذا النظام يجعل المواطن يختار القائمة وليس المرشح، كما أن تشكيل الهيئة التنفيذية بقي من صلاحيات القائمة الفائزة طبقاً لقانون البلدية 90-08 مما يجعل الترتيب في القائمة الذي صوّت على أساسها غير ذي جدوى⁽¹³⁾، وحرصاً منه على ضمان التمثيل النسبي في المجالس المنتخبة جعل القائمة التي فازت بأغلبية الأصوات المعبر عنها تحصل على عدد مقاعد يتناسب والنسبة المئوية للأصوات المحصل عليها المجبرة إلى العدد الصحيح الأعلى، بدلاً من حصولها على جميع المقاعد كما كان مقرراً في المادة 62 من القانون 13.89⁽¹⁴⁾.

1_1_د- النظام الإنتخابي بعد تجربة التسعينيات.

نتيجة المرحلة الصعبة التي عرفتها البلاد في هذه الفترة تم الرجوع إلى استحداث مندوبات تنفيذية بلدية وولائية بعد حل المجالس الشعبية البلدية والولائية⁽¹⁵⁾، وبقي الوضع كذلك إلى غاية صدور قانون الانتخابات لسنة 1997¹⁶، حيث تراجع عن التمثيل النسبي مع تفضيل الأغلبية طبقاً للقانون 89-13 وتبني نظام التمثيل النسبي لتفادي استئثار حزب على الأغلبية في المجلس الذي اعتبر نظام غير عادل وأدى إلى أوضاع خطيرة⁽¹⁷⁾.

مع الإشارة الى تأكيد نفس النمط الإنتخابي من طرف قانون الانتخابات الساري المفعول حالياً بموجب القانون العضوي رقم 10.16 المؤرخ في 25 أوت 2001، في مادته 65 حيث إحتفظ بالعهدة الإنتخابية للمجالس البلدية والولائية لمدة 5 سنوات، وعن طريق الإقتراع النسبي على القائمة وتوزع المقاعد بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات المحصل عليها مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى (المادة 6).

ما يلاحظ من عرضنا لنظام الإنتخاب المعتمد هو تذبذب وعدم إستقرار النمط الإنتخابي المعتمد ما إنعكس بالتالي على عدم إستقرار المجالس المنتخبة، وما الإختلالات وعدم الإنسجام بين تشكيلاتها والتي أدت أحياناً إلى حد الإنسداد وبالتالي حلها، إلا دليل على التأثير السلبي للنظام الإنتخابي الأمر الذي أضر بإضطلاح هذه المجالس بمهمتها الأساسية في تسيير شؤون السكان المحلية وجاء على حساب ضمان الخدمة العمومية وتحقيق المصلحة العامة، وفي المحصلة زاد من سلطة الهيئات

المركزية وغير المركزية من خلال حضور دور الوصاية الإدارية القوي واتساع مجال تدخلها الرقابي تحت ذريعة عدم فعالية المجالس المنتخبة وعدم قدرتها على تلبية والتكفل بإحتياجات السكان.
2_1- المركز المتقدم لهيئة الوالي على حساب المجالس المنتخبة.

يأتي سمو مركز الوالي كهيئة محلية كعامل إضافي إلى جانب النظام الإنتخابي ليؤكد خصوصية الهيكلة البنوية لعلاقة المركزية بالهيئات اللامركزية المحلية، مما يسهم في فهم طبيعة الوصاية الإدارية الممارسة عليها وبالتالي الوقوف على إحدى مسببات عدم فعالية هذه الهيئات اللامركزية.

ينظر للوالي كهيئة غير مركزية تضم رئيس الدائرة والمديريات التنفيذية للولاية، يمارس مجموعة من السلطات الرقابية مؤطرة بنصوص قانونية تضمنها كل من قانون البلدية والولاية¹⁸ ومن مظاهر هذه الوصاية الإدارية أنها تناولت الرقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال.

أما الأولى فشملت التوقيف بقرار من الوالي للعضو المنتخب (المادة 43 من قانون البلدية رقم 10.11)، وكذلك الإقصاء وهو إسقاط كلي للعضوية ويكون في حالة الإدانة الجنائية القضائية، وقد تمتد رقابة الوصاية لتطال المجلس كهيئة منتخبة من خلال حل المجلس المنتخب عن طريق مرسوم رئاسي بناءً على تقرير من وزير الداخلية، ويقوم الوالي خلال 10 أيام بتعيين متصرفاً ومساعدين عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير المجلس إلى غاية التجديد في آجال 6 أشهر¹⁹.

ولم تقتصر رقابة الوصاية على الأشخاص والهيئة المنتخبة بل شملت أيضاً أعمال هذه الهيئات اللامركزية سواء تعلق الأمر بالقرارات التي تصدرها وتتخذها بشأن التسيير المحلي من خلال نظام المداولات او من خلال القرارات التي تتخذها الهيئة التنفيذية لهذه المجالس. وهكذا لا تنفذ المداولات خاصة تلك المتعلقة بالتسيير المالي كضبط الميزانية والحسابات وقبول الهبات والوصايا الأجنبية وإتفاقيات التوأمة والتنازل عن الأملاك العقارية للبلدية إلا بعد مصادقة الوالي عليها (م 58 قانون البلدية).

وهو الأمر الذي يُحجم إلى أبعد الحدود دور وفعالية هذه المجالس، رغم أن المشرع أعطى لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية رفع تظلم أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة، إلا أن هذا الأمر يكاد يكون مستحيل ملاحظته في الواقع الممارس لعدة إعتبارات مردها الخوف من توتير العلاقة مع الوصاية الذي لا يخدم غالباً مصالح الهيئة المنتخبة تفضل الإنصياع بدل المواجهة والصدام.

3_1- محورية البعد الأمني في التعامل مع الهيئات المحلية المنتخبة.

ما يزيد من تعقيد الهيكلة البنوية للعلاقة بين المركزية كهيئات مركزية أو غير مركزية وبين المجالس الإقليمية المحلية هو طغيان الهاجس الأمني في التعامل بينهما حتى بات السمة البارزة والمرجع الأساسي الذي تستند إليه رقابة الوصاية على الجماعات المحلية.

فبالرغم من أنه يفترض في الوصاية الإدارية أنها تراعي أهداف ومقاصد نبيلة من وراء سلطتها في الإشراف ومواكبة توجيه عمل الجماعات المحلية نحو إحترام تطبيق القانون وخدمة المصلحة العامة المحلية وحماية الحقوق والحريات، فإن الممارسة الميدانية توحى بأن تلك الأهداف والمقاصد قد تجاوزت الصواب إلى حد أن الهاجس الأمني

والتركيز على الجانب الضبطي أفقد رقابة الوصاية غايتها وأحياناً حتى قيمتها وبالتالي أفقد العمل المحلي والتنمية المحلية ذاتيته ومصداقيته⁽²⁰⁾. وبالتالي الحفاظ على النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام السكنينة العامة والصحة العامة، هو العنوان البارز في علاقة الوصاية بالهيئات الإقليمية على حساب النهوض بالتنمية المحلية، وظل نشاط المجالس المحلية محكوم بهذا المعطى ويقيم على أساسه.

ولعل التجربة التي عاشتها الجزائر في التسعينيات ومازالت آثارها ماثلة، أثرت إلى حد كبير في بروز هذه الظاهرة التي نجد لها حضوراً في مراقبة كل التصرفات الصادرة عن المجالس المحلية خاصة في مجال التسيير المالي والتصرف في المال العام، فلم تعد مقتصرة على مبدأ المشروعية فقط بل إمتدت إلى مراقبة الملاءمة، علماً بأن أغلب بلديات الوطن تعيش بمساهمات الدولة في غياب مداخيل ذاتية وإفتقارها لبنية إقتصادية قادرة على إنتاج الثروة على المستوى المحلي⁽²¹⁾ مما زاد في شرعنة تدخل الوصاية في أدق التفاصيل بشأن إستعمال هذه الأموال المخصصة خاصة مع إزدياد الضغوط الإجتماعية ومحاولة منها لتفادي القلاقل الإجتماعية دائماً من أجل الحفاظ على الامن والوحدة الوطنية.

فإذا كانت تلك هي أهم التجليات البنوية لإختلال منظومة رقابة الوصاية على الجماعات المحلية (وغيرها كثير)، فإنه في المقابل لم تتوقف محاولات الإصلاح نحو الأفضل ويظهر ذلك من خلال كل النصوص الناظمة لهذه العلاقة. ولأن الإصلاح يجب أن ينظر له كمسار يبني بالممارسة والتطوير المستمر. سنحاول في هذا المقام تحديد بعض مقومات إصلاح رقابة الوصاية، كونها الحلقة الذهبية في إرساء حكمة محلية كفيلة بتحقيق تنمية محلية قادرة على ترقية الإطار المعيشي المحلي للسكان في إطار تنمية إجتماعية مستدامة.

2- مرتكزات إصلاح نظام رقابة الوصاية على الجماعات المحلية.

لعل وضعية التنمية المحلية الحالية والضعف والعجز الذي تشهده الجماعات المحلية والذي ترجمت جزء منه لإحصائيات السالف ذكرها، كلها عناصر تجعلنا نقف عند محدودية وعدم نجاعة المقاربة التقليدية المعمول بها لمراقبة الجماعات المحلية عموماً وبالأخص رقابة الوصاية، ومن تم بات من الملح إستكشاف مقاربات وطرائق أخرى يتم التركيز فيها على تغليب منطق النتائج والفعالية والإستحقاق في تحقيق أهداف التنمية وليس التقيد فقط بإحترام النصوص التشريعية والتنظيمية والإجراءات التي تحكم هذه الرقابة. لأن التوجهات الديمقراطية تقتضي أن تعمد الدولة إلى جعل الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية أداة حقيقية للتنمية المحلية توازن بين متطلبات الإستقلالية وضرورات الوحدة الوطنية⁽²²⁾. ولتحقيق هذه الغاية يتعين تبني مجموعة من المقومات بمثابة ركائز لإصلاح منظومة الرقابة الإدارية (الوصاية) على الجماعات الإقليمية يمكن ذكر بعضها فيما يلي:

2_1- رغم الظروف السياسية والاقتصادية وحتى الأمنية التي عرفتها الجزائر في تجربتها المؤسساتية والتي لا يمكن إنكار تأثيرها سلباً على وضع سياسات هيكلية ناجحة للنظام الإداري بشقيه المركزي واللامركزي وتوجهه لتحقيق هدف موحد وهو تنمية المجتمع على كافة الصعد وضمن رفاهيته وازدهاره، إلا أن هذا المعطى وإن كان يمكن إعتبره موضوعي في حدود معينة إلا أنه لا ينفى حاجة إصلاح نظام رقابة الوصاية والإصلاح الإداري ككل إلى قرار سياسي يعترف فيه بدور الجماعات المحلية كفاعل لا يمكن تجاوزه في مجال تسيير الشأن العام. فرغم وجود النصوص القانونية المهيكلة لعلاقة المركزية

باللامركزية، إلا أن الممارسة في الميدان توجي بتردد الإرادة السياسية في حسم هذه الإشكالية الأساسية، حيث الغلبة ما زالت للبعد الأمني والضبطي الحذر في التعامل مع الجماعات المحلية ما أفقدها فعاليتها ودورها.

2_2- يتعين بعد حسم مسألة القرار السياسي، النظر إلى موضوع الإصلاح على أنه مسار طويل دائم التطور والتجديد والتصحيح ضمن استراتيجية واضحة المعالم تحدد ما يجب اتخاذه في المنظور القصير والمتوسط والبعيد، لأن اللجوء إلى أسلوب الارتجال والتسرع في الأمور الهيكلية كموضوع التنظيم الإداري ورقابة الوصاية من شأنه تعقيد الوضع وجعل تكلفة الإصلاح باهضة مادياً وزمنياً واقتصادياً وحضارياً.

وعلى سبيل المثال لا الحصر كيف نسمع الطلب من الجماعات المحلية البحث عن مصادر محلية لمداخيل الميزانية فقط عندما انهارت عائدات البترول في حين عجز ميزانية البلديات أمر قديم قدم هذه البلديات فعجز 1249 بلدية من أصل 1541 أي 80% ليس بالأمر الخفي وأن 1650 منتخب متابع قضائياً في جرائم جزائية ذات صلة بالتسيير المحلي في سنة 2012، كاف وحده للدلالة على ضرورة وحتى حتمية النظر في تسيير هذه الجماعات المحلية وفي منظومة رقابتها في إطار استراتيجية متكاملة ومندمجة ضمن مسار واضح المعالم.

2_3- تكريس الشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

يقتضي تكريس الحكم الراشد تفاعل مجموعة من المبادئ من حيث الوظائف والأهداف والمنطلقات ومنها مثلاً الشفافية والمساءلة، والمسؤولية والمحاسبة والمشاركة والفعالية وغيرها، حيث لا يمكن الحديث عن إصلاح الشأن المحلي دون استحضارها ومراعاتها⁽²³⁾.

ولعل أهمها مبدأ الشفافية من خلال خلق بيئة مناسبة تكون فيها المعلومة الخاصة بالعلاقة بين طرفي الرقابة الإدارية (الجماعات المحلية والوصاية) متاحة ومتوفرة بشكل مفهوم وواضح ما يعني أن تكون القرارات ذات الصلة بالتسيير المحلي معلومة وفي الوقت المناسب، بعيداً عن الجنوح إلى أسلوب الغموض والسرية في العمل. مع إتاحة المعلومة المتعلقة بالشأن العام للمواطنين والصحافة والمجتمع المدني بكافة السبل الحديثة للاتصال والتواصل حتى لا يبقى المعنيين بالقرار الإداري أكثر البعيدين عنه، وعندما نؤكد على الشفافية في هذا المقام فإننا نقصد بها شفافية عمل الجماعة المحلية من خلال توضيح دوافع ومرامي القرارات المحلية المتخذة، وكذا شفافية عمل هيئات رقابة الوصاية من خلال توضيح وإتاحة المعلومات حول الأطر والإجراءات المعتمدة في الرقابة لمعرفة دوافع قبول ورفض قرارات المجموعة المحلية واين يكون القبول اصلح واين يكون الرفض كذلك.

2_4- إدماج أساليب حديثة للرقابة الإدارية تتماشى ومتطلبات نظم التسيير الحديثة التي تراعي تحقيق الفعالية والسرعة والكلفة الأقل وإشباع الحاجات بأفضل المعايير والتخفيف من رقابة الوصاية. ولعل الرقابة الداخلية الذاتية تمثل إحدى هذه الوسائل والمستوحاة من الرقابة المستعملة في مجال تسيير المقاولات والتي اظهرت فعالية ونجاعة في التسيير، فتبنى أسس مثل هذه الرقابة في تسيير الشأن العام ممكن بحيث يضمن للمجموعة المحلية مراقبة ذاتية مستمرة لنشاطها ويمنحها إمكانية التحسين والتصحيح في الوقت المناسب ويجعلها تتفادى كثير من المعوقات والنفقات الإضافية غير الضرورية.

لأن الملاحظ أن البلديات مثلاً بخصوص التسيير المالي وتنفيذ الميزانية عادة ما ينتظرون حتى وصول فترة إعداد الحساب الإداري تحضيراً للميزانية الإضافية (شهر جوان عادة) للبحث في النقائص والاختلالات التي تكون قد أصابت الميزانية الأولية،

فالرقابة الداخلية المستمرة يمكن أن تعالج هذا الأمر دون انتظار رقابة الوصاية أو حتى الهيئات المالية الأخرى في إطار الرقابة اللاحقة.

فكما أن الشفافية مطلوبة لدى طرفي العلاقة فكذلك يجب أن تطلال المسؤولية والمحاسبة الطرفين الهيئات المحلية وكذلك هيئات رقابة الوصاية عن كل تقصير أو إخلال في الواجبات المتعلقة بتدبير الشأن العام.

2_5- تفعيل الرقابة القضائية الإدارية.

يمكن للرقابة القضائية في ظل نظام ديمقراطي أن تسهم في حل العديد من المشاكل الهيكلية التي تعرفها رقابة الوصاية الإدارية، خاصة وأنها رقابة ليس فقط للمشروعية لتحديد ما إذا كان قرار الجماعة المحلية موافق للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، أو أنها رقابة ضرورية لحماية للنظام العام وحفاظاً على وحدة الدولة وأمنه وتحقيقاً لأهداف السياسة العامة للدولة في مجال التنمية الوطنية، إنما الإشكال يقع أحياناً في كونها كذلك رقابة للملاءمة، وهذه الأخيرة توصف بانها رقابة غير واضحة المعالم والأسس والمرجعيات حيث تتفاعل فيها عدة عوامل كالسياسي والاجتماعي والاقتصادي والمحلي والأمني وغيرها، فقد يرى المجلس المنتخب قراراً ملائماً بالنظر إلى معطيات معينة في حين لا تراه الوصاية كذلك بالضرورة والكل يدعي خدمة المصلحة العامة والشأن المحلي، وبين ذلك وذاك تضيع الخدمة العمومية وتهدر الأموال والأوقات وتدهور التنمية المحلية.

ومن هنا يمكن لتدخل القضاء الإداري بأي شكل من الأشكال أن يسهم في تجاوز هذه الوضعيات وهي كثيرة رغم التكتّم عنها حتى يتقي كل طرف شروغضب الطرف الآخر، فحضور دور القاضي وحده كاف لتدليل الكثير من المعوقات.

2_6- ترقية التأطير المحلي لاشك أن النهوض بالشأن المحلي مرهون بقدرة وكفاءة الأشخاص القائمين عليه، ولذلك فإن مسألة التأطير ينبغي أن تكون سياسية مندمجة في رؤية الإصلاح، فالإحصائيات السالف ذكرها أشارت إلى أن 50% من المنتخبين في المجالس البلدية ليس لهم مستوى تعليمي جامعي. فإذا كان لا يعول على الأحزاب لتقديم كفاءات في قوائمها الانتخابية لاعتبارات شتى فإنه يمكن تأطير مسألة الكفاءات ضمن رؤية استراتيجية من خلال قانون الانتخاب، مثلاً كأن يتم اللجوء إلى معيار الكفاءة عند الفصل بين المترشحين في حالة تساوي الأصوات، كأن يكون معيار الكفاءة والمستوى العلمي قبل معيار الرجل الأكبر سناً في تعيين رئيس المجلس أو إعطاء الأفضلية للقوائم التي تقدم كفاءات علمية في حساب الأصوات بعد الكسور.

كما أن تسيير الشأن العام يتطلب ليس فقط الكفاءة العلمية وإنما كذلك الخلق الحسن ما يجعل المنتخب جدير بالأمانة الموكلة له والوازع الأخلاقي يجب أن يكون حاضراً في تحديد معايير الاختيار كذلك ضمن قانون الانتخابات وهذه الشروط يتعين توفرها في مؤطري الجماعات المحلية كما في مؤطري رقابة الوصاية على حد سواء.

خاتمة

أخيراً جدير بالقول أن كل إصلاح لا يندرج في إطار استراتيجية واضحة المعالم ومندمجة وتفتقد للقرار السياسي الحاسم واللازم لتجسيده قد لا يكتب له النجاح، وهذا الأمر ينطبق تماماً على إصلاح رقابة الوصاية الإدارية كأحد مرتكزات بناء منظومة حكامه متطورة ومبدعة للنهوض بالتنمية المحلية وتحقيق المعادلة الصعبة الرامية إلى تفعيل وتوسيع هامش الحرية والمبادرة في نشاطات الجماعات الإقليمية من جهة، وتكريس مفهوم الحكامة الرشيدة للشأن العام خدمة للمصلحة العامة من جهة أخرى.

لاشك أن عملية الإصلاح والتطوير تقتضي سلوك مسار تدرجي يأخذ بعين الاعتبار تراكمات التجربة الماضية بإجا بيئاتها وسلبياتها، ومحاولة ادخال كل التطويرات اللازمة تماشياً مع المستجدات والمتغيرات التي تفرض تحديات ومتطلبات متجددة على كافة الصعيد يتعين على الجماعات المحلية التصدي لها خدمة للسكان ولترقية إطارهم المعيشي. ولن يتأتى ذلك إلا باعتماد مقاربة شاملة للإصلاح ضمن استراتيجية علمية وذكية ومندمجة وتشاركية تنصهر فيها كل الطاقات العلمية والعملية وأهل الخبرة وتوجه نحو غاية واحدة تنشده النهوض وترقية عمل الجماعات المحلية في تدبير الشأن العام وخدمة للمصلحة العامة.

ولعل من الأسباب الموضوعية التي تجعل التسيير للشأن المحلي مازال في حاجة ماسة إلى وجود رقابة الوصاية كميكانيزم للضبط في يد السلطة العامة لتنفيذ سياستها التنموية، هو شح الموارد المالية لمعظم البلديات التي مازالت تعيش بفضل مساهمة ميزانية الدولة التي تغطي تقريباً جل نفقاتها العمومية. هذه الوضعية جعلت الجماعات المحلية عاجزة عن القيام بمهامها وتلبية انشغالات سكانها. ومن ثم تطوير منظومة رقابة الوصاية على الجماعات المحلية واصلاحها يبقى هو المنشود حالياً، حتى ترتقي الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية وكذلك انماط الحوكمة الرشيدة وبأساليب حديثة ومتطورة، حينها يمكن الانتقال إلى الغاية النهائية وهي الاستقلالية في تسيير الشأن العام المحلي.

وإلى ذلك الحين يبقى وجود رقابة الوصاية على الجماعات المحلية ضرورة عملية، حتى وإن نظر إليها البعض على أنها

تبقى بمثابة كبح لحرية المبادرة لدى المنتخبين المحليين في تسيير الشأن المحلي. Une tutelle gênante.

ولعل التعديل المرتقب لقانوني الولاية والبلدية سوف يتصدى لموضوع رقابة الوصاية بأحكام واضحة، يتبنى من خلالها مقاربة أكثر فعالية وإيجابية يحقق من خلالها التوازن المتوخى بين ضمان سلاسة التسيير للشأن المحلي من ناحية، ومقتضيات الرقابة والصرامة والمسؤولية من ناحية أخرى، في إطار تحقيق الحوكمة الرشيدة كمقصد وغاية في نهاية المطاف.

قائمة المراجع باللغة العربية

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صايلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- الطماوي محمد سليمان، الوجيز في القانون الاداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة.
- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الاداري، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- شهبوب مسعود، أسس الادارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، الطبعة الاولى، المغرب، 2016.
- عوابدي عمار، القانون الاداري، التنظيم الاداري، الجزء الاول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: حصيلة وآفاق، رسالة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

المراجع باللغة الاجنبية

- BENAKZOUH Chaabane, d la gouvernance locale en Algerie à travers les processus de déconcentration et de décentralisation, IDARA, Alger,1/2003.
- DEBBASCH Charles et CLIN Frédéric, Droit administratif, 8 édition, ECONOMICA ,1998.
- Martine Lombard, Gilles Dumont, Jean Sirinelli, Droit administratif, DALLOZ, 10 edition, 2013.

النصوص القانونية

- قانون رقم 01-16 مؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري.
- قانون عضوي رقم 10-16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات (ج رقم 9 بتاريخ 2016/8/28).
- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية. (ج رقم 3 بتاريخ 3 يوليو 2001)
- قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 ، يتعلق بالولاية

الاحالات

- ¹ Mohammed El Yaagoubi, décentralisation communale et tutelle de l'opportunité. Complémentarité ou opposition; publication RMALD, N°: 18 janvier-mars, 1997, p 61.
- ² Jean Waline, Droit administratif, publié par DALLOZ, 20^{ème} édition, 2007, p 175.
- ³ عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، الطبعة الأولى، منشورات مجلة العلوم القانونية، المغرب، 2016، ص 16.
- ⁴ محمد كرامي، القانون الإداري -التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000، ص 59.
- ⁵ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الاداري، جسر للنشر والتوزيع، 2007، ص 173. وميمونة هموش، الوصاية على أعمال الجماعات المحلية، دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الأول، المغرب، 2005، 2006، ص 274.

⁶ عماد أبركان، المرجع السابق، ص 52.

⁷ Charles DEBBASCH Frédéric COLIN, Droit administratif, 8ed. ECONOMICA, 1998, p178. Et Martine Lombard jeanSirinelli, Droit Administratif, DALLOZ, 10 ed. 2013, p162. et Benakezouh Chabane, de la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de déconcentration et de décentralisation, Idara, Alger, 1/2003. p 257.

⁸ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2006، ص 109. شهبوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 4.

⁹ DELVOLVE pierre George Vedel, Droit administratif, 12^{ème} éd: puf, paris, p 62.

ومحمد الطماوي سليمان، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر ص 73.

¹⁰ BENAKEZOUH Chabane, opcit, p.169.

¹¹ المادة 40 من دستور 1989 " حق إنشاء جمعيات ذات الطابع السياسي معترف به".

¹² المادة 62 من القانون 13.89.

¹³ إدريس بوكرا، الإقتراع النسبي وأثره على التعددية السياسية على ضوء تجربة الانتخابات التشريعية الأخيرة في الجزائر، الفكر البرلماني، العدد 9، جويلية 2005، ص 44.

¹⁴ عدلت هذه المادة 62 عن طريق القانون 06.90.

¹⁵ إدريس بوكرا، المرجع السابق، ص 49.

¹⁶ الأمر رقم 07.97 مؤرخ في 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات (ج ر عدد 12 بتاريخ 06-03-1997 المعدل والمتمم).

¹⁷ قانون رقم 10.11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية (ج ر رقم 37 بتاريخ 03.07.2011) - قانون رقم 07.12 مؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية (ج ر رقم 4 بتاريخ 29-2-2012).

¹⁸ المواد 46، 47، 51، 50 من قانون البلدية 10.11.

¹⁹ المهدي بنمير، اللامركزية والشأن المحلي أية آفاق في ظل المفهوم الجديد للسلطة، سلسلة اللامركزية والجماعات المحلية، المطبعة الوطنية مراكش، الطبعة الأولى، 2000، ص 182.

²⁰ ورد في يومية (Réflexion) بتاريخ 12 مارس 2017 على لسان الخبير الإقتصادي عبد المالك سراي في تدخله بمنتهى المجاهد، أنه في سنة 2012 تم إحصاء 1249 بلدية عاجزة حالياً من أصل 1451 بلدية أي 80% من مجموع البلديات وأن 1650 منتخب توبعوا جزائياً بجرائم أغلبيتها تتعلق بالرشوة، الاختلاس، سوء التسيير وأن 30% من المنتخبين ليس لهم مستوى جامعي.

وأن الدولة خصصت في سنة 2006، 40.000 مليار دج كمساعدات للبلديات ومع ذلك ارتفع عدد البلديات العاجزة بين 2011-2012 إلى 62% بالرغم من العودة إلى العمل بصندوق للجماعات المحلية المشترك (FCCL) 2011 وكذلك إخضاع الميزانية البلدية لرقابة المديرية الجهوية للميزانية DGB ابتداء من 2005.

²¹ عماد أبركان، المرجع السابق، ص 396.

²² عماد أبركان، المرجع السابق، ص 389.