



جامعة قاديسي مرياح

. ورقلة .

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم : الحقوق

مدرسة دكنوراه : تحولات الدولة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق

بغنوان

**الرقابة الوصائية وأثرها على
المجالس الشعبية البلدية في
الجزائر**

بإشراف الدكتور :

من إعداد :

د / بوحنية قوي

بن ناصر بوطيب

نوقشت يوم : 26 جانفي 2011

أعضاء لجنة المناقشة:

رئيسا
مشرفا ومقررا
مناقشا
مناقشا

جامعة ورقلة
جامعة ورقلة
جامعة عنابة
جامعة باتنة

د . خلف بوبكر
د . بوحنية قوي
د . ناجي عبد النور
د . فريدة مزياني

السنة الجامعية : 2010 / 2011

شكر و عرفان

بعد الحمد والشكر لله عز وجل ، الذي أعاننا على إتمام هذا العمل المتواضع ، أتقدم بأسمى آيات
الشكر والتقدير للأستاذ المحترم الدكتور بوحنية قوي المشرف على إعداد هذه الرسالة وأتمنى له
مزيداً من التقدم والتوفيق .

كما أوجه الشكر والامتنان إلى أستاذتي الكرام على مدّهم لي يد المساعدة في إنجاز هذا العمل وأخص
بالذكر ، * الأستاذ بوليفة محمد عمران* و * الأستاذ لعبادي إسماعيل* و *الأستاذ أحمد
سويقات* و *الدكتورة فريدة مزياني* وأشكرهم على توجيهاتهم ونصائحهم القيمة .

كما أتقدم بجزيل الشكر لأعضاء لجنة المناقشة وأشكرهم على توجيهاتهم القيمة التي قدمت أثناء
المناقشة الدكتور خلف بوبكر والدكتور ناجي عبد النور والدكتورة فريدة مزياني .

الإهداء

إلى زمي المحبة والعطاء والذي الكريمين وإلى جميع الإخوة كل واحد باسمه .

وإلى كل من علمني حرفاً أساتدتي الكرام وأخص بالذكر منهم: *قاسو الخير* *الجباري طهراوي*
* .

وإلى جميع الزملاء والزميلات * خاصة طلبة الماجستير دفعة تحولات الدولة * وجميع طلبة
العلم .

وإلى من لازمني أثناء مشوار دراستي وكانت ملازماً ملازمة الظل لصاحبه * عبائي عكاشة * و
* إبراهيم غدير وإبراهيم قعيد * إلى جميع الأصدقاء

ومن لم نستطع ذكره في هذا المقام فإنه يبقى محفوظاً في ذاكرة الأيام

بوطيب بن ناصر

مقدمة

تعددت التعاريف و اختلفت في مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة، كون كل باحث ينظر إليها من زاوية تخصصه، وهذا ما جعل الأسس ، و المعايير المعتمدة في تصنيفها مختلفة ، حيث قسمت و صنفت ، على أساس الزمن و الهدف ، و الجهات التي تقوم بالرقابة ، كما أن الأساليب و الأدوات الرقابية تختلف من علم لآخر ، و نظرا لذلك سنحاول في هذا الفصل تبين مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة و ما هي أهم صورها ؟ و قد اعتمدنا على المعيار العضوي كأساس لتبيين أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة وذلك بغية الوصول لمفهوم الرقابة الوصائية ، و تبين أهم خصائصها و طبيعتها القانونية ، كون هاته الأخيرة احد صور الرقابة على أعمال الإدارة ، و قسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث:

المبحث الأول :مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة .

المبحث الثاني : وسائل ومعوقات النظام الرقابي وآليات تفعيله .

المبحث الثالث :صور الرقابة على أعمال الإدارة .

المبحث الرابع :ماهية الرقابة الوصائية .

المبحث الأول : الرقابة على أعمال الإدارة :

يحظى موضوع الرقابة على أعمال الإدارة ، بمكانة بالغة الأهمية كونها المعيار الذي تستطيع الدول من خلاله تقييم أداء الإدارة العامة فيها ، وتبيين مدى التزامها بمبدأ المشروعية وحفاظها على المصلحة العامة ، وقد اختلف الفقهاء في تحديد تعريف جامع مانع لها ، لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية تخصصه ؛ فمفهومها يختلف بين علماء الإدارة وفقهاء القانون .

المطلب الأول : مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة:

لقد صادف وضع تعريف دقيق للرقابة على أعمال الإدارة صعوبات كبيرة بين فقهاء القانون الإداري والمنشغلين بالإدارة العامة ، لأن كل طرف ينظر إليها من زاوية تخصصه هذا من جهة ، ومن جهة ثانية إن الرقابة ترتبط بمصالح المجتمع ، ومصالح المجتمع تتغير وتتطور باستمرار مما يعيق عمليات وضع تعريف جامع لها ، وسنحاول تبیین مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة ، ثم نرجع إلى تعريفات فقهاء القانون الإداري لها .

الفرع الأول : تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة :

لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة أنفسهم ، حيث ينظر إليها كل عالم بحسب الظروف البيئية التي ينتمي إليها . فقد عرفها ماكس فيبر أنها العملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية وهذا التعريف يبين الأساس الذي تقوم عليه عملية الرقابة و المتمثل في استخدام السلطة التي تسكب أوامرها القوة¹ ؛

كما عرفت بأنها تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاطات التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها ، ومقارنة معدلات التنفيذ ومستويات الخطة الموضوعية والكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل على منع وقوعها إن أمكن².

¹ / أحمد بن صالح بن هليل الحربي ، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء، مذكرة ماجستير ، غير منشورة ، جامعة

نايف العربية للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، السعودية، 2003، ص، 34.

² / حسين عبد العال محمد، الرقابة الادارية بين علم الادارة والقانون الاداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2004، ص84.

كما عرفها FAYOL بأنها التأكد من مدى انسجام ما يحدث في العمل مع الخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة في ضوءها ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والأخطاء لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها.

كما عرفها البعض بأنها ذلك الجهد المنظم لوضع معايير أداء تتسجم مع الأهداف التخطيطية وتصميم نظم معلومات للتغذية العكسية ومقارنة الأداء الفعلي مع معايير الأداء الموضوعية سلفاً ، لتحديد ما إذا كان هناك أي انحرافات وقياس أهميتها والقيام بالعمل المطلوب للتأكد ان الموارد تستخدم وفقاً لطرق أكثر عملية¹.

عرفت على أنها عملية ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولون في دورة العمل الكاملة ، والتي تبدأ بالتخطيط والتحضير والتوجيه ثم تستمر ، مع التنفيذ وتكتمل بالمتابعة والتقييم لتبدأ حياة جديدة².

في حين عرفها الدكتور محمود عساف في كتابه ، أصول الإدارة بأنها : الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المرؤوسين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد حققت وان الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة.

و تعرف أيضا بأنها العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والخطط والعمليات الموجهة ، تنفذ بدقة وعناية كما تعني ، الرقابة أن النتائج المحققة تطابق توقعات الإدارة وما تصبوا إليه .

كما عرفها البعض على أنها منهج علمي شامل ، يتطلب التكامل بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ، ويهدف للتأكد من المحافظة على الأموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج.

ومن خلال هذه التعريفات السابقة يبدو أن هناك اختلافات بين تلك التعريفات ، إلا أنها تؤدي إلى المفهوم الصحيح والمتكامل ، لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة ، حيث يكاد يجمع علماء الإدارة على جملة النقاط التالية :

¹ / حسين عبد العال ، المرجع السالف الذكر ، ، ص ، 85

² / أحمد بن صالح خليل الحربي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 35 .

- أن الرقابة الإدارية تهتم بقياس الأداء عن طريق جملة المعايير المحددة مسبقا وتصحيح الانحرافات وتقويمها .
- إن الرقابة أحد الوظائف الإدارية وليست مستقلة .
- أن وضع الخطة وتحديد أهدافها مسبقا شرطان أساسيان لقيام أي عملية رقابية .
- الرقابة ضرورية لأي تنظيم إداري .
- الرقابة هي الأداة التي تمكننا من التأكد أن الأعمال تسير وفقا للأهداف المرسومة لها .

الفرع الثاني : مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري

يعد مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري ، من المفاهيم التي لا تزال تقتصر إلى التحديد القانوني الدقيق ، لأن اللغة القانونية ، لم تستوعب بعد مضمون الرقابة إلا أن ذلك لم يحل دون اجتهادات الفقهاء لمحاولة وضع تعريف ، وإن لم يكن جامعا مانعا إلا أنه يحدد الإطار العام للرقابة على أعمال الإدارة ، فعرفت الرقابة على أنها حق دستوري يخول لصاحبه سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة¹ وببدا أن هذا التعريف حصر مفهوم الرقابة في مجرد إصدار القرارات اللازمة ، ومفهوم الرقابة أشمل وأوسع من ذلك .

وما يؤخذ على هذا التعريف أنه حصر عملية الرقابة في جملة الوسائل التي تمارس من خلالها عملية الرقابة ، وهذا جزء من الرقابة وليس مفهومها . وذهب البعض إلى أنها ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة ، أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من الأعمال ، التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاءة في ضوء القوانين واللوائح والتعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة ، و لمعالجة الانحرافات سواء بالإصلاح أو توقيع الجزاء المناسب².

¹ /عماري أحمد ، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية :الجزائر ، 1984 ، ص 116 .

² /حسين عبد العال محمد ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 73.

وعرفت بأنها تحديد العمل المطلوب أدائه من كل فرد ، داخل المشروع ، إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة¹.

وما يلاحظ أن هذا التعريف قد حصر عملية الرقابة في الرقابة على الأعمال فقط ، كما أنه اكتفى بتحديد أحد الشروط المسبقة لممارسة العملية الرقابية ، وهو تحديد مهمة كل فرد أو جهاز في عمليات الرقابة.

ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني الإشراف و المراجعة من سلطات عليا للتعرف على كفاءات سير العمل داخل المشروع ، والتأكد أن الموارد المتاحة تستخدم وفقا لما هو مخصص لها².

إن التعريف أخلط بين مصطلحي الرقابة و الإشراف ، حيث يجعل الإشراف جزءا من الرقابة ، وهذا القول ليس صحيحا لان مصطلح الإشراف أوسع وأشمل من مصطلح الرقابة ، كما أن حصر عملية ممارسة الرقابة في السلطات العليا ، في حين إن الرقابة قد تكون من داخل نفس الجهاز .

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي بأنها مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها ، أي تراقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها ، عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها بناء على تظلمات وطلبات الأفراد ، وتفحص ما صدر منها من تصرفات للتأكد من مدى مشروعيتها وتقوم بتصحيحها وتعديلها حتى تصبح أكثر انسجاما مع قواعد القانون ومبدأ المشروعية في الدولة³.

ويتضح من خلال هذه التعاريف صعوبة تحديد تعريف جامع ودقيق لمفهوم الرقابة لدى فقهاء القانون الإداري ، حيث ينظر إليها كل طرف من زاوية معينة ، اذ حصرها البعض في الوسائل والبعض جعلها مجرد إصدار قرارات ، أو عمليات الإشراف ومفهوم الرقابة أوسع وأشمل من ذلك .

¹ /عماري أحمد ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 115 .

² /عماري أحمد ، نفس المرجع السالف الذكر ، ص ، 116 .

³ / عمار عوابدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب : الجزائر ، 1984 ، ص ، 555.

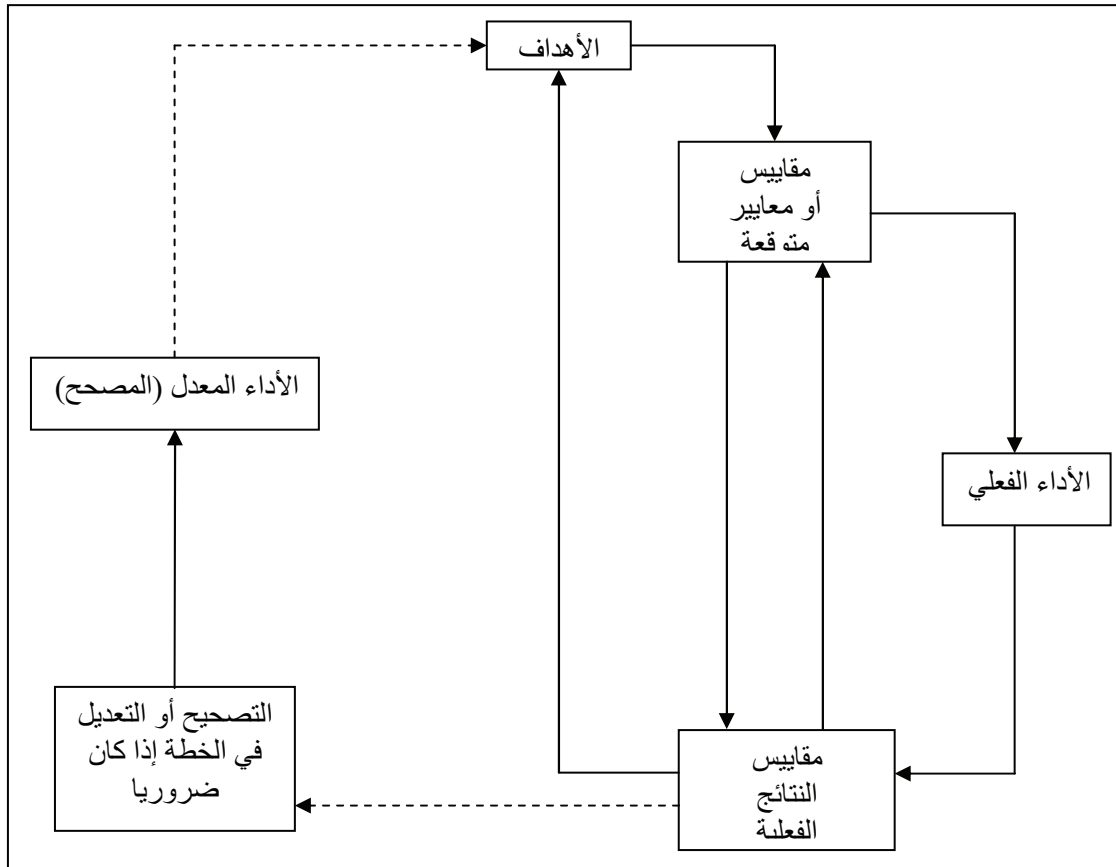
وخلاصة القول إن الرقابة هي حق يتيح لصاحبه ، اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح المشروعات في المواعيد المحددة لها وبكفاءة عالية ، والرقابة هي حق لأنها تقوم على رابطة قانونية ، فصاحب الحق في هذا المقام هي السلطة التنفيذية ، أما محل الحق فهو ضبط أداء الجهاز الإداري ، أما مضمون الحق فهو مجموعة السلطات التي تخول لصاحبها المقدرة على إصدار القرارات التي غالبا ما تكون في إطار علمي .

المطلب الثاني : مراحل وأهداف الرقابة على أعمال الإدارة :

تخضع الأعمال الإدارية للرقابة بطريقة منظمة وفقا لمعايير محددة ،مما يؤهلها لتحقيق الأهداف التي يسعى المشرع لتحقيقها ، ولا يكون ذلك إلا إذا تحددت المعايير المعتمدة في عملية الرقابة بصورة دقيقة ، مما يمكنها من تحقيق الأهداف والأغراض المنوطة بها .

الفرع الأول : مراحل الرقابة على أعمال الإدارة :

تتصب عملية الرقابة على النشاط الإداري ، بطريقة منظمة ودقيقة ، وهو ما يؤهلها إلى تحقيق الأهداف المراد تحقيقها ، وقد وضع علماء الإدارة جملة من الخطوات والمراحل التي يجب أن تمر بها عمليات الرقابة ، فعادة ما تبدأ من وضع الأسس والمعايير ، ثم قياس الأداء الفعلي ، ثم تليها مرحلة تحديد الانحراف ، وأخيرا تنتهي بمرحلة حياد المعلومات في ضوء النتائج المتحصل عليها .والشكل التالي يوضح ذلك :



الشكل رقم (1): نموذج عملية الرقابة الإدارية

المصدر: محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، مطابع الفرزدق التجارية: السعودية، الرياض، 1987، ص، 312.

يتضح من خلال هذا الشكل أن عملية الرقابة تبدأ بتحديد جملة الأهداف المراد تحقيقها وتنتهي بتحقيقها .

والوظائف التي يتم من خلالها تحقيق الأهداف المراد التوصل إليها تقتضي تحديد الأسس والمعايير لتقييم الأداء الفعلي من خلالها ، وإذا تحقق ذلك كانت النتائج دقيقة وموضوعية ، أما إذا كانت النتائج الفعلية لا تطابق الأسس والمعايير فإن هناك انحرافات يجب تصويبها وتعديلها .

أولاً : مرحلة وضع الأسس والمعايير والأهداف :

لتحقق الرقابة على أعمال الإدارة أهدافها ، يجب أن تقوم هذه الرقابة على أسس ومعايير تحدد مسبقاً ، حتى تكون هذه الرقابة عادلة وموضوعية وفعالة ، وهذه المعايير يجب أن توضح ، الأهداف والسياسات والبرامج ، والإجراءات الواجب إتباعها أثناء العمل ، لأن عملية قياس أداء العمل تتوقف على المعايير والأسس المحددة ، آنفاً ، كما هو موضح في الشكل السابق .

ويجب أن تتوفر في هذه المعايير جملة من الاعتبارات أهمها أن تكون هذه المعايير تتلاءم والأهداف المراد تحقيقها ، ويجب أن تكون واضحة وبسيطة يفهمها كل من له علاقة بالعملية الرقابية ، كما يجب أن يكون القائم على عملية الرقابة على دراية بالنتائج التي تخلص إليها عملية الرقابة ، بالإضافة إلى ضرورة تبني هذه المعايير لغة الكم القابل للقياس وضرورة ابتعادها عن التعبيرات الوصفية

كأن تحدد الأعمال المراد إنجازها ومستوى أداء هذا العمل والحجم الزمني اللازم لأدائها ، لأن تحديد المعايير الرقابية يكون أساساً في تقييم النتائج الفعلية ، ويعكس مدى كفاءة تحقيق الخطة الموضوعية¹.

وكلما كانت المعايير المعتمدة في عملية الرقابة غير دقيقة واجهت الرقابة صعوبات جمة ، ومثال ذلك التعليم في الجامعات ، هل يقاس أداء الجامعات من خلال عدد الطلبة أو من خلال نسبة النجاح أو عدد الناجحين ، أو أن هناك معايير أخرى يمكن اعتمادها ، كنسب النجاح في المسابقات التي تجرى على المستوى وطني.

¹ / أحمد سويقات ، «تطور عملية الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص ، 09 .

ومن خلال ذلك يتضح مدى أهمية ، وضع مقاييس دقيقة واضحة ، ويسيرة الاستعمال بغية تقويم النشاط الإداري ، ولا يجب أن تكون مدة الأسس والمعايير تتطلب مكنات وقدرات فائقة ، أو تتطلب وسائل وأدوات كبيرة لتحقيقها ، مما يترتب عليها نتائج غير مقنعة ولا منطقية .

ثانيا : مرحلة تقييم الأداء وفق المعايير المحددة :

يعرف الأداء بأنه ناتج جهد بذله فرد أو مجموعة ، لإنجاز عمل معين ، أو هو الترجمة العملية لكافة مراحل التخطيط ، الناتجة عن تفاعل عدة عوامل متداخلة في الإدارة.¹ ومرحلة قياس الأداء هي المرحلة الثانية في عملية الرقابة ، لأنها تلي مرحلة وضع المعايير فتقييم الأداء الفعلي للموظف ، في الإدارة أثناء تأديته للنشاط المناط به ، يكون عن طريق إجراء عملية مقارنة بين ما هو مطلوب منه وناتج عمله ، ويجب أن يتم ذلك في ظل قواعد وإجراءات ، دقيقة وموضوعية ، كما يجب أن تكون عملية المقارنة واقعية يمكن تحقيقها بقدر من الكفاءة والمجهود².

ولعملية القياس أهمية بالغة سواء بالنسبة للموظفين القائمين بالعمل الإداري حيث يتم من خلالها ترقيتهم وتأديتهم و بالنسبة للعمل المنجز حيث تقدر الكيفية التي أنجز بها العمل والنتائج التي حققها والى جانب ذلك فان الوظيفة الأساسية للرقابة ليس الكشف عن الانحرافات فقط بل التنبؤ بها³.

ثالثا : مرحلة الكشف عن الانحرافات وتصحيحها :

تعد هذه المرحلة من أهم المراحل في عملية الرقابة ، لأن غرض الرقابة هو الكشف عن الأخطاء والانحرافات وتصويبها ، قبل أن تتحمل الإدارة نتائجها ، وعليه فان الإسراع في عملية اكتشاف الأخطاء وتصحيحها ، في ظروف زمنية قياسية يساعد في تحقيق أهداف الرقابة بصورة جدية ، وهادفة ، ويتطلب تعديل أو تصحيح الأخطاء أو الانحرافات ، أو إجراء تعديلات في طرق و وسائل تأدية النشاط الإداري ، وقد يتطلب الأمر إعادة النظر

¹ / أحمد بن صالح بن حليل الحربي، المرجع السالف الذكر، ص 63.

² / محمد عبد الفتاح ياغي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 316.

³ / أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 07.

⁴ / محمد عبد الفتاح ياغي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 317.

في الخطة ذاتها أو في أهدافها ، أو أساليبها لتكفل في الأخير الأداء المتوقع من الموظف⁴.

ولعل أهم ما يجب التركيز عليه في هذه المرحلة ، هي السرعة في التبليغ عن الانحرافات حيث تكون بصورة فورية ، لتتولى الجهات الوصية اتخاذ القرارات اللازمة اتجاهها ، ولنفادي تراكم الخسائر ، والمتعارف عليه أن التبليغات عادة ما تتم على شكل تقرير ، يوضح نتائج عملية الرقابة وهذا التقرير في حد ذاته ، يطرح إشكالية لأن عملية إعداد تقرير دقيق وسريع ، ليس بالأمر السهل المنال لان هذه التقارير تحتاج إلى الدقة والموضوعية ، وذلك يتطلب مدة زمنية لإعدادها .

الفرع الثاني : أهداف الرقابة على أعمال الإدارة :

يعد النظام الرقابي بمثابة المرآة التي تعكس أداء الإدارة العامة في الدولة ، حيث يتضح مدى كفاءة الجهاز الإداري أو فشله ، في تلبية حاجيات المجتمع ، وتسعى جميع الدول إلى تبني أنظمة رقابية ، وإن اختلفت في الطرق والوسائل المتبعة في عملية الرقابة ، إلا أنها تكاد تجتمع على الأهداف و الأغراض المراد تحقيقها من العملية الرقابية ، ويمكن تلخيص أهداف الرقابة على أعمال الإدارة في ما يلي :

* تهدف الرقابة على أعمال الإدارة إلى حماية المصلحة العامة بشكل أساسي وذلك على جميع الأصعدة ، السياسية و الاقتصادية والإدارية ، خاصة إذا علمنا أن الإدارة تسعى لإشباع الحاجيات العامة من خلال جملة المرافق العامة ، التي تنشئها الدولة ، والرقابة هي الضامن الوحيد لسلامة نشاط المرافق العامة ، من أي فساد أو تخريب قد يطالها لان غاية الرقابة هي عدم المساس بالمصالح العامة¹ .

* كما تهدف الرقابة إلى ضمان احترام مبدأ الشرعية داخل الدولة ، حتى تبقى أعمال وتصرفات الجهات الإدارية سليمة من الناحية القانونية ، أما إذا اتضح حيادها عن القانون وجب تعديلها ، أو إلغائها ، وفق ما تقتضيه مبادئ الشرعية ولعل أهم صورة لتطبيق مبدأ الشرعية هي خضوع الإدارة للقواعد القانونية .

¹ /عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر ، 1982 ، ص،40 .

* التأكد من أن العمل يسير ضمن اللوائح والأنظمة والتشريعات الأحكام التي تصدرها الجهات التشريعية والقضائية ، وإنها تطبق على أحسن وجه من قبل السلطة التنفيذية .¹

* تحقق العملية الرقابية، الاقتصاد في النفقات والحد من الإسراف الذي لا مبرر له ، لأن إنجاز مشروع يقتضي تخصيص إمكانيات تحدد على أساس الخطة المرسومة والمقررة ، فإذا حدث إسراف في النفقات ، فإن ذلك يستوجب إمكانيات إضافية ، قد يعجز عن توفيرها ، وبالتالي تنجر عليه ، خسارة وفشل المشروع ، وهذا ما تحاول النظم الرقابية تجاوزه.²

كما تهدف الرقابة إلى محاولة تحديد مواطن الأخطاء والانحرافات ، ومحاولة النهوض بها وإصلاحها وترشيدها ، بما يتلاءم ونشاط الإدارة ، وفق ما يخدم الصالح العام ، حيث يتم توجيه النصح لمن قصر أو تهاون ، وتوقيع الجزاء على من تمادى في الانحراف .

وخلاصة القول أن عملية الرقابة يجب أن تقوم على أسس ومعايير عملية وفنية تمكنها من كشف مواطن الأخطاء ، وتحديد آليات علاجها ، أو تمنع وقوعها في المستقبل ، كما تهدف إلى تنمية روح المسؤولية ، لدى الموظفين وذلك عن طريق النصح والإرشاد والتوجيه ، كما أن الغاية الأساسية للرقابة على أعمال الإدارة هي المحافظة على حسن سير المرافق العامة وليس هدفها الاقتصاد ، أو الردع من الذين صدر منهم التهاون أو التقصير .

المبحث الثاني : وسائل ومعوقات النظام الرقابي وآليات تفعيله :

تعتمد الرقابة على أعمال الإدارة ، على جملة من الوسائل العلمية التي تمكنها من اكتشاف الانحرافات والأخطاء ، وذلك من خلال الوسائل التي تعتمدها ، كالميزانيات التقديرية ، والتقارير ، أو عن طريق لجان خاصة ، ومع ذلك يواجه النظام الرقابي العديد من المعوقات التي تحول دون تحقيق أهداف النظم الرقابية ، وهذا ما يحتم على المشرع ضرورة المبادرة بتبني آليات تزيد من فعالية النظام الرقابي .

¹ / أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 07.

² / محمد عبد الفتاح ياغي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 311.

المطلب الأول : وسائل الرقابة على أعمال الإدارة:

يعتمد نجاح العملية الرقابية على جملة من الوسائل والآليات التي تقوم عليها ، و تختلف هذه الوسائل من إدارة لأخرى ، بحسب طبيعة النشاط الذي تقوم به ، وفي الغالب تعتمد على الميزانيات التقديرية ، والتقارير الدورية ، أو تشكيل لجان متعددة الاختصاصات وهذه الآليات والوسائل ، في زمن العولمة ومجتمع المعلومات يبدو أنها غير كافية ، ويجب تعزيز النظم الرقابية بمعدات و وسائل حديثة ، تمكنها من مواكبة الثورة التكنولوجية الحديثة، وسنحاول توضيح جملة هذه الوسائل التي تعتمد عليها العمليات الرقابية لتحقيق الأهداف التي أنيطت بها .

الفرع الأول : الميزانيات التقديرية:

نظرا للأهمية البالغة للميزانية التقديرية في عملية الرقابة ، فإنها تحتاج إلى جملة من الخبرات الفنية العالية والمعلومات الدقيقة والصحيحة بخصوص الإيرادات والنفقات والأعمال المراد إنجازها¹، وتعد الميزانية التقديرية معيارا ، وأداة للرقابة لأنها ترصد النتائج المتوقعة تحقيقها ، في نهاية كل سنة مالية وتقوم على مقارنة تقدير الإدارة للميزانية العامة للسنة المالية القادمة بأرقام دقيقة ، ومقارنتها مع الميزانية الحقيقية التي تم تنفيذها في نهاية السنة المالية ، ويتم تبين أسباب الانحراف وتحليل مواطن الإخفاق ، سواء في الإيرادات أو النفقات مع إمكانية تعديل ما يمكن تعديله في حدود ما يسمح به القانون ، لأن الميزانية التقديرية قاعدة عامة ، لا يجوز الانحراف عليها².

ومنه فالميزانية التقديرية تعد من الأدوات الفعالة في عملية الرقابة ، لأنها تمكنها من تبين الفروق بين الميزانية التقديرية والميزانية الحقيقية ، وتساعد في تحديد الانحرافات وأسباب الفروق في الميزانيات .

¹/ احمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 12.

²/ سمر محمد راغب شاهين ، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في قطاع غزة .مذكرة ماجستير ، غير منشورة، الجامعة الإسلامية، عمادة الدراسات العليا، غزة، فلسطين، 2007، ص، 19.

الفرع الثاني : التقارير الدورية :

يعرف التقرير بأنه نظام محدد المعلومات ودقيق ، وفق نموذج معين ، وغرضه ليس حشو المعلومات وتجميعها دون غرض ، إنما تجميعها بصورة علمية ، ولغة دقيقة تساعد على تقييم أداء الإدارة ، وتبيين مدى التزامها بتحقيق الأهداف المنوطة بها .
وتقوم الجهات الإدارية بإرسال هذه التقارير إلى الجهات التي تعلوها ، لتبقى الجهات الوصية مطلعة باستمرار على أعمال الإدارة التي تشرف عليها .

وغالبا ما تحدد الجهات الوصية مواعيد إرسال التقارير ، فإما أن تكون يومية أو شهرية أو فصلية أو سنوية ، وهذا ما يساعد الإدارة من اتخاذ القرارات الملائمة ، وكي تحقق التقارير الكفاءة والفعالية يجب أن تراعي الاعتبارات المالية :

* تحديد الفكرة : ومفادها أن يكون موضوع التقرير محددا وواضحا ، بعيدا على اللبس والغموض .

* الاختصار : أن تتم كتابة التقارير بصورة مختصرة ودقيقة بعيدة عن كل لف ودوران ، ولا يكتب إلا ما يجب كتابته ، كما أن الاختصار يجب ألا يخل بصلب الموضوع .

* التوقيت : ويقصد به الحرص على سلامة وصول التقارير في أوانها وإلا فقدت أهميتها
* لغة التقارير : مقدمة بسيطة يفهمها الأفراد الموجهة لهم ، بعيدة عن التعقيد سهلة الاستيعاب .

* دعم التقارير برسوم بيانية وأرقام وجداول إحصائية ، يجب أن تدعم التقارير بالرسوم البيانية وان تعتمد على لغة الأرقام بالإضافة إلى اعتماد الإحصائيات كي تبتعد على لغة الوصف وتقريب لغة الكم .

الفرع الثالث : تشكيل اللجان متعددة الاختصاصات :

إلى جانب التقارير الدورية والميزانيات التقديرية ، نجد اللجان المتعددة الاختصاصات حيث تشكل من قبل السلطات المركزية مباشرة ويكون عملها وفقا لبرنامج محدد مسبقا أو حسب الحالات التي تستدعي ذلك مثل ظهور اضطرابات مهنية أو بناء على شكاوى تصل

السلطات المركزية¹ حيث تنتقل اللجان المشكلة إلى عين المكان وتقوم بمراقبة النشاط الإداري وتعتمد في ذلك على جملة الوثائق والعمليات التي تم إنجازها بالإضافة إلى الاستماع إلى أقوال الموظفين وبعد الانتهاء من عملية مراقبة ودراسة الوثائق وتحليلها تقوم هذه اللجان بتحديد الانحرافات وتأخذ الإجراءات اللازمة لتصويبها وتبيين الإجراءات الواجب إتباعها لتجاوز الأخطاء والانحرافات ،حتى يتسم عمل هذه اللجان بالفعالية يجب أن يتم في أداءها بصفة دورية ، ويجب أن تكون غير معلومة من قبل القائمين بتسيير وإدارة أعمال الإدارة ،كما يجب استبدال العناصر البشرية ، التي تتولى عملية الرقابة مع ضرورة مراعاة عنصر الكفاءة والخبرة في العنصر البشري، والى جانب ذلك يجب أن تدعم هذه اللجان بالوسائل ، والإمكانيات التي تمكنها من أداء مهامها وفق أحسن وجه ، مما لا شك فيه أن هذه الوسائل التي تعتمد عليها عملية الرقابة لها بالغ الأهمية في زيادة فاعلية النظام الرقابي إلا أن النظام الرقابي ، ورغم هذه الوسائل التي تدعمه يبقى يواجه ، العديد من المعوقات تحول دون فعالية النظم الرقابية ، وهذا ما سنتناوله في المطلب الموالي .

المطلب الثاني : معوقات النظام الرقابي وآليات تفعيله :

تحرص الأنظمة الرقابية ، على تقويم النشاط الإداري ، وذلك عن طريق ما تقدمه من نصح وإرشاد وتوجيه ، للقائمين على تسيير الإدارات ، حتى تضمن الكفاءة في أداء الأعمال والنشاطات المنجزة ، إلا أن النظام الرقابي ، قد تواجهه بعض المعوقات تحول دون تحقيق فعالية العملية الرقابية ، وسنحاول في هذا المطلب توضيح بعض المعوقات التي تواجه النظم الرقابية ، والآليات والسبل التي تساعد على تجاوز هذه المعوقات ، وتفعيل النظم الرقابية .

الفرع الأول : معوقات النظام الرقابي :

تسعى النظم الرقابية ، إلى ضمان السير الحسن للمرافق الإدارية والحفاظ على المصالح العامة ، وذلك من خلال الأهداف والغايات التي تسعى لتحقيقها ، إلا أن هذه الأهداف قد تواجهها بعض المعوقات والصعوبات التي تحول دون تحقيق أهدافها ، و من العوائق التي تواجه النظم الرقابية مايلي :

¹ / أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر، ص13

* إن أهم عائق يواجه النظام الرقابي هو الصلة الوطيدة ، بين السياسة والإدارة العامة ونظرا للتأثير المتبادل بينهما ، يجعل من الأنظمة الرقابية ، تستجيب للتيارات والاتجاهات السياسية الغالبة ، وذلك على حساب مبدأ الشرعية وحياد الإدارة لان الساسة عادة ما يعتبرون الإدارة الأداة التي يحققون من خلالها أفكارهم وبرامجهم¹.

* الأنظمة الرقابية عادة ما تتصف بعدم الحياد لان تحريكها من أصحاب المصلحة عن طريق التظلمات الإدارية ، يجعلهم في مركز أضعف من مركز الإدارة ، لأن الإدارة تصبح قاض وخصم في نفس الوقت ، الأمر الذي يزيد من صعوبة إثبات مسؤولية الإدارة ، وهذا ما يجعلها تفتقد الموضوعية .

* كما أن تعدد صور الرقابة من شأنه يقلل من فعاليتها ، لأن تعدد صور الرقابة وأنواعها ، يفترض تعدد الوسائل والمعايير المعتمدة في عملية الرقابة وينتج عنه تعدد وتضارب في النتائج ، وهذا ما يصعب عملية اتخاذ القرارات ويشل سير المرافق العامة² .

* ولا ننكر أن انعدام الحس أو الوعي القانوني ، لدى القائمين بالعملية الرقابة وهذا من شأنه ، أن يفقدها مصداقيتها ، فالمتعارف عليه أن موظفي الإدارة ينقصهم الوعي القانوني (هذا بخصوص الرقابة التلقائية) ، فعملية الرقابة لديهم مجرد عمل روتيني يمارسها الموظف ، وفق الإجراءات وما تقتضيه النظم القانونية دون التفكير في رفع أداء النشاط الإداري ، وهذا بخلاف الرقابة القضائية .

* كما أن انتشار الفهم الخاطئ لفكرة ومفهوم الرقابة لدى الرئيس والمرؤوسين ، أو الوصي والموصى عليه ، يجعل منها هاجسا لديهم ، كون مفهوم الرقابة يرتبط عندهم بالردع والجزاء وتسليط العقاب ، وهذا ما يولد لديهم الكراهية لهذه الفكرة وينعكس سلبا على أدائهم ويصبح الاهتمام بالجانب الكمي لا الكيفي ، والاعتداد بالنتائج المتحصل عليها لا بدقتها ، وهذا ما يعطل عملية الرقابية ويشلها³.

* كما ننوه أن عمليات الرقابة ، في الغالب تنصب على الأعمال والنشاطات السابقة والتي تم نقل ملفاتها ووثائقها إلى الأرشيف ، ومفاد ذلك أن الرقابة تفتقد لفكرة الآنية

¹ /عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، المرجع السالف الذكر، ص، 22

² /أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 16.

وتعالج الملفات التي سبق استخدامها ، وتبقى التصرفات والنشاطات الحاضرة في منأى عن عملية الرقابة ، وهذا ما يقلل قيمة الرقابة وأهميتها .

* كما أن قلة الوسائل والإمكانيات الحديثة والعصرية ، لدى القائمين بالرقابة من شأنها التقليل من نجاعتها.

* وإلى جانب ذلك نجد عدم الاستقلالية ، بين الجهات التي تمارس الرقابة والإدارة العامة ، ومثالها نجد أن من يشرف على عملية الرقابة يسكن داخل سكن تملكه الإدارة التي يتولى مراقبته ، وهذا ما يبعد الرقابة عن الموضوعية والنزاهة وتصبح الرقابة الإدارية ، تسير وفق أهواء الإدارة والقائمين عليها .

بالإضافة إلى عدم الاهتمام بتكوين الكوادر البشرية ، التي تتولى عمليات الرقابة ، وهذا ما يجعل البعض ممن يقومون بعملية الرقابة ، لا تتوفر لديهم المؤهلات العلمية التي تؤهلهم لتحمل المسؤوليات ، وهذا ما ينعكس سلبا ، على أداء النشاط الإداري على جميع المستويات ، وعلى الإدارة أن تسعى جاهدة لمحاولة تفعيل نظمها الرقابية بما يحقق النجاعة والفعالية وما يخدم الصالح العام ، وسنحاول في الفرع الموالي تبين بعض آليات وخصائص الرقابة الفعالة .

الفرع الثاني : آليات تفعيل الأنظمة الرقابية :

رغم هذه المعوقات التي تواجه النظم الرقابية ، والتي تحد من فعاليتها وتحول دون تحقيق الأهداف المنوطة بها ، فإنه من الواجب على الجهات التي تتولى عمليات الرقابة ، أن تتبنى آليات تزيد من فعالية نظمها الرقابية ، وتمكنها من تجاوز هذه المعوقات ، كي تحقق الفعالية والكفاءة في الأداء ، يجب مراعاة بعض التوجيهات الموالية :

* لعل أهم شرط لتفعيل العملية الرقابية هو إستبعاد الجانب البوليسي في عملية الرقابة والذي يحرص على تتبع أخطاء القائمين على النشاط الإداري ، وتعقبهم مما يؤدي إلى تدني مستوى الأداء الوظيفي في المرافق العمومية ، ويولد الجمود ويقتل روح الإبداع وهذا ما يتنافى وأهداف وغايات عمليات الرقابة .

* أن تكون عملية الرقابة بسيطة الإجراءات ، وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين سواء كانوا رؤساء أو مرؤوسين، وهذا يقتضي أن تكون المعايير المعتمدة في عملية الرقابة سهلة ومرنة ومفهومة ، ولها القدرة على التكيف مع جميع الظروف الطارئة والحديثة .

* أن تضمن النظم الرقابية ، اقتراح البدائل والحلول والإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة ، وتبين أنسب السبل لتقويم الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلا .

* كما يجب أن تسود عملية الرقابة ، أجواء الثقة والأمان بين الرئيس والمرؤوسين حيث يستطيع الجميع مناقشة النظم الرقابية، ومدى فعاليتها وإمكانية نقدها وتقييمها وحتى تعديلها، إن اقتضت الضرورة حتى يحس الجميع أن الرقابة، هي الأداة الفعالة لزيادة كفاءة الأداء الوظيفي، وأن غرضها هو توجيههم وإرشادهم لا تعقب أخطائهم وزلاتهم

* يجب أن يكون النظام الرقابي بسيط التكاليف ، أي لا تتجر عليه مبالغ مالية تنقل كاهل الإدارة ، حيث يجب إتباع إجراءات بسيطة أثناء فترات الرقابة ، تعود بالنفع على الإدارة ونشاطها ، وفي نفس الوقت يجب توحيد أوجه الرقابة ، لأن تعدد صورها من شأنه أن يقلل من حدوثها ، فتعدد الصور ينتج عليه تعدد النتائج ، وهذا ما يعرقل عملية اتخاذ القرارات ، ويزيد من ظاهرة التهرب من تحمل المسؤولية وحسم الأمور التي تمس بالمصالح العامة ، مما يعرقل انتظام وإطراد سير المرافق العامة ، وعلى القائمين بالعمليات الرقابية ، التحلي بالنزاهة والحياد أثناء ممارسة المهام ، ومحاولة الابتعاد عن كل ما من شأنه أن يجعلهم عرضة للضغط .

* وعلى المشرع أن يسن منظومة تشريعية ، من شأنها أن تعزز وتحمي استقلالية الجهات التي تتولى عمليات الرقابة ، وإبعادهم عن جميع صور الإكراه ، التي قد تواجههم عن القيام بأعمالهم ، بالإضافة إلى ضرورة الإهتمام والتكفل الجاد بالقائمين عن الأجهزة الرقابية ، وذلك من الناحية النظرية والعملية ، وذلك عن طريق تكثيف لدورات التكوينية ، التي تزيد في تنمية قدراتهم وينعكس إيجابا على أدائهم ، مع إمكانية التأثير ببعض التجارب العالمية ، والتي قطعت النظم الرقابية فيها أشواطا كبيرة .

* كما يجب على النظم الرقابية ، أن تواكب التطورات العلمية الحديثة التي شهدتها العالم في عصر المعلوماتية ، خاصة إذا علمنا أن المعلوماتية بأنها ذلك الإطار ذي ينظم تكنولوجيا المعلومات وعلوم الحاسوب ، ونظم المعلومات وشبكات الاتصال، فعلى القائمين على الأجهزة الرقابية ، الاستفادة من هذا العالم الشاسع ، خاصة إذا علمنا أن تقدم أي علم يقاس بمدى استخدامه لنظم المعلومات .

المبحث الثالث : صور الرقابة على أعمال الإدارة:

نظرا للحجم الكبير للنشاط الذي تتولى ممارسته الإدارة العامة والامتيازات التي منحها أيها القانون، فإنه بالضرورة يقتضي تعدد صور وأساليب الرقابة على هذا النشاط، وقد اعتمدت العديد من المعايير في تقسيم صور وأنواع الرقابة على أعمال الإدارة، منها ما يعتمد المعيار العضوي ومنها ما يعتمد المعيار الموضوعي أو المعيار المختلط. وقد اعتمدنا في هذه الدراسة على أساس المعيار العضوي أي الجهات التي تتولى ممارسة عملية الرقابة، وبالرغم من أن موضوع دراستنا هو الرقابة الوصائية إلا أنه من غير الممكن عدم التعرض إلى باقي صور و أنواع الرقابة، لكونها كل متكامل يكمل بعضها البعض.

المطلب الأول : الرقابة السياسية على أعمال الإدارة:

يقصد بالرقابة السياسية ذلك النوع من الرقابة ، الذي تتولى ممارسته المجالس المنتخبة (البرلمان) ، على أعمال السلطة التنفيذية وتقرير مدى مسؤوليتها على أعمالها ، وقد جرى العرف ان تكرر الدول هذا الحق في دساتيرها مع ضرورة تحديد شروط إجراءات ممارسة هذا النوع من الرقابة ، وعرف فقهاء القانون الدستوري المصربين الرقابة السياسية بأنها ذلك التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان ، ليتمكن البرلمان من التأثير فيها بتبادل الرأي وإبداء الرغبات¹.

ومنه فالرقابة السياسية هي تلك السلطة أو المكنة ، التي يستطيع من خلالها أعضاء البرلمان ، من متابعة ومساءلة الحكومة على مدى التزامها بالقواعد العامة ، السائدة في الدولة أثناء تأدية مهامها ، وتقديم المسؤول عليها للمساءلة ، سواء أكانت الحكومة أو أحد وزرائها ، ويتبع هذا النوع من الرقابة في الدول التي تتبنى الأنظمة الديمقراطية ، وتكفل حرية الرأي وحق الانتخاب لشعوبها، أين يكون أعضاء السلطة التشريعية الحق في مسألة السلطة التنفيذية ، على أعمالها ومدى ملاءمتها للأهداف السياسية والتشريعية ، كما يتولى البرلمان مهمة مراقبة سير الجهاز الحكومي ، وفقا للأحكام الدستورية ومقتضيات المصلحة العامة ، لأن البرلمان يعد الأداة الأكثر إماما بهوموم القاعدة الشعبية .

وتعد رقابة النشاط الحكومي من قبل البرلمان ، هي الوظيفة الأصلية ، لأن التاريخ الدستوري للنظم البرلمانية ، يؤكد أن مهمة الرقابة ، كانت أسبق من المهمة التشريعية ذلك

1/ ليلي بن بغبلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2004، ص، 06

أن البرلمانات في أول عهدها ،أنشئت للموافقة على الضرائب التي يحتاجها الحكام ، تم تطورت فيما بعد تدريجيا حتى أصبح يحق للبرلمان ، مراقبة جميع الشؤون المالية للدولة. والمشرع الجزائري على غرار باقي الدول ، فقد كرس حق ممارسة البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة ، وهو ما نصت عليه المادة 90 الفقرة 1 من دستور 1996، على أن يتولى البرلمان مراقبة عمل الحكومة ، وفقا للشروط المحددة في المواد 80-84-133 من الدستور .

كما نصت الفقرة الثانية من نفس المادة أن المجلس الشعبي الوطني يمارس الرقابة المنصوص عليها في أحكام المواد 135 إلى غاية 137 من الدستور . وتتم ممارسة الرقابة ، على أعمال الحكومة وفقا لجملة من الآليات والتقنيات ، منها ما لا يرتب المسؤولية السياسية للحكومة ، ومنها الذي يحملها تبعية تصرفاتها ، وهو ما سنتناوله في ما يلي :

الفرع الأول : الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية:

تنص أغلب الدساتير على جملة الآليات ، التي يمارس من خلالها البرلمان عملية الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، ومن الآليات التي لا تترتب عليها المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية ، هي السؤال والاستجواب وتشكيل لجان تحقيق برلمانية:

أولاً : السؤال : من الجدير بالذكر أن إنكلترا هي أول بلد ظهر فيها حق السؤال نظرا للتلازم القائم بين النظام البرلماني وحق السؤال فكانت أول واقعة سجل فيها ظهور حق السؤال ما حدث بتاريخ 1721/12/19 وكان هدف مقدم هذا السؤال الحصول على معلومات من الحكومة¹. يتمثل السؤال في استفهام أحد النواب حول أمر يجهله للتعرف على نية الوزارة بشأنه أو التحقق من واقعة علم بها²

فتوجيه الأسئلة للحكومة يعد أحد الآليات ، التي تمكن أعضاء البرلمان من تقديم استفسارات حول بعض التصرفات والتقارير ، التي تتبعها الحكومة ويكتنفها بعض الغموض هذا من جهة ، ومن جهة أخرى يعد آلية من آليات محاسبة الحكومة ، على مدى تنفيذها

¹ / وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، ص، 43.

² / سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف :الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، 1982 ، ص ، 206.

لبرامجها ، وأن عملية طرح الأسئلة تنشأ علاقة غير مباشرة بين النائب والوزير المختص وغاية ذلك ، هي معرفة حقائق معينة بغية الحفاظ على المصلحة العامة.¹

والأسئلة في النظام السياسي الجزائري نوعان ، الأسئلة الشفوية وأسئلة مكتوبة وتخضع هذه الأسئلة لجملة من الشروط والإجراءات ، أن يتم من خلال طرح السؤال.

السؤال بنوعيه يهدف إلى خدمة البرلماني ، لأنه يستعمل أداة لإرضاء منتخبه ، وإثبات أنه عند عودته الانتخابية ، هذا بالإضافة إلى أثره على الوزير المساءل ، حيث أن الأسئلة تزيد من قلق الوزير ، حول حقائق الأمور والتصرفات التي يشوبها نوعا من الغموض ، وهذا ما يحول دون انحراف السلطة التنفيذية عن مسارها.²

ثانيا : الاستجواب : يعني محاسبة الوزارة أو احد الوزراء ، على تصرف يتصل بأحد الأمور العامة ، فالمشرع الدستوري إلى جانب السؤال يحق للبرلماني استجواب الحكومة ومساءلتها على أعمالها ، وقد يتصف الاستجواب في بعض الحالات بنوع من الاتهام نظرا لتصرفات الوزارة ، وقد ينتهي الاستجواب إلى طرح ثقة الوزارة فإذا لم تتل الثقة فإنها تكون مضطرة إلى تقديم الاستقالة.³

وعليه فان الاستجواب يهدف ليس فقط إلى مسألة الحكومة ، بل حتى انتقاد طريقة تنفيذها لبرنامجها، إذا ظهر تقصير في تسيير الأعمال التي تمس بالصالح العام ، فالاستجواب يثير بحثا جديا، ومناقشات فعالة وتستمر المناقشة إلى نهايتها ، حتى ولو تخطى النائب عن استجوابه ، لأن الاستجواب إذا قدم للبرلمان أصبح حقا للبرلمان وليس للنائب ، وبهذا يختلف الاستجواب والسؤال ، لأن السؤال يختصر بين السائل والوزير ، والاستجواب أيضا يخضع لجملة من الشروط والإجراءات ، تحدد طرق استخدام هذه الآلية الرقابية.⁴

ثالثا : لجان التحقيق النيابية :

إلى جانب الآليات السابقة الذكر ، والتي تخول للنواب حق ممارسة الرقابة على النشاط الحكومي ، والتي من خلالها يطلع على كيفية مباشرة الحكومة ، للشؤون العامة نجد

¹ / ليلي بن بغيلة ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 20 .

² / نفس المرجع السالف الذكر ، ص ، 20 .

³ / مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات الجامعية : الإسكندرية ، 2003 ، ص ، 40 .

⁴ / ليلي بن بغيلة ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 39 .

آلية تشكيل اللجان البرلمانية (لجان تقصي الحقائق) ، والتي تمارس بدورها رقابة على نشاط الحكومة ، قد تصل إلى حد تقرير المسؤولية السياسية للحكومة ، وتعد لجان التحقيق البرلمانية من بين أهم الآليات التي يستخدمها البرلمان، بمقتضى هذه اللجان يستطيع البرلمان التحقق من أي مخالفة ، أو تجاوز للسلطة أو القوانين في الدولة¹.

وتؤكد مدى احترام النصوص الدستورية ، حيث أن حق التحقيق عن طريق اللجان لا يستدعي بالضرورة ، تشكيل لجان خاصة ، بل قد يعهد بها إلى اللجان الدائمة في البرلمان وهذا بحسب طبيعة الموضوع المراد التحقيق فيه²، وقد خول المشرع الجزائري أعضاء البرلمان ، الحق في تشكيل لجان تحقيق ، إذا لم يقتنع النواب برد الحكومة ، عقب استجوابها، وتهدف لجان التحقيق البرلمانية ، للوقوف على الأخطاء الخطيرة التي يقع فيها أي جهاز من أجهزة الدولة ، وفي هذه الحالة فإن الهدف من اللجان الرقابية ، ليس البحث عن المعلومات ، إنما تتيح لأعضاء البرلمان الحق في التعرف على مدى انتظام سير المرافق العامة ، والوقوف على أوجه التقصير أو الانحراف ، وحتى تتمكن اللجان البرلمانية من بلوغ أهدافها ، يتطلب ذلك توفر جملة من الوسائل المادية ، التي تساعد هذه اللجان في تفعيل دورها الرقابي ، إلا أن هذه اللجان في الغالب تواجهها صعوبات تحول دون تحقيق أهدافها .

وما نخلص إليه أن من الآليات ، التي أقرها المشرع لإقامة التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، ومن خلال الوسائل المؤثرة عبر هذه الآليات ، التي تقدم ذكرها فإنها محدودة وعديمة الفعالية ، فالسؤال ثبت أن له تأثير سياسي ، أكثر منه قانوني ، أما الاستجواب ، فقد أوجد ليموت وقت ولادته ، وكذلك الحال بالنسبة للجان التحقيق ، التي غرضها هو الوصول للحقيقة ، والوصول إلى المعلومة ، وليس مسائلة المسؤول عن التقصير .

¹ / ليلي بن بغيلة ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 39.

² / عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع: الجزائر ، 2006 ، ص ، 98.

وعليه فهذه الآليات عديمة الأثر ، ولا تترتب المسؤولية السياسية للحكومة ، وهذا ما جعل المشرع يدعم هذه الآليات بوسائل أخرى ، ترتب المسؤولية السياسية للحكومة ، وهو ما سنتناوله في الفرع الموالي .

الفرع الثاني: الآليات والوسائل المرتبة للمسؤولية السياسية :

يعد إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني آلية من الآليات ، التي تعزز وتقوي مكانة السلطة التشريعية ، في بسط رقابتها ونفوذها على السلطة التنفيذية ، وتحميلها المسؤولية السياسية ، لأن المسؤولية تتحملها الحكومة دستوريا أمام البرلمان ، وهذا ما كرسه التعديل الدستوري لسنة 1996 ، وقد منح المشرع بمقتضاه النواب في المجلس الشعبي الوطني ، حق مواجهة الحكومة ، أما بلائحة أو ملتمس الرقابة ، إذا تبين عجز الحكومة عن تحقيق البرنامج الذي تقدمت به وتمت مناقشته والموافقة عليه . فالحكومة بعد تشكيلها، هي مجبرة على عرض برنامج عملها أمام أعضاء البرلمان أين يقوم النواب بمناقشة هذا البرنامج ، وإبداء آرائهم حوله ، ولهم الحق في اقتراح بعض التعديلات الضرورية ، ولا يدخل هذا البرنامج حيز التنفيذ ، حتى تتم المصادقة عليه من قبل البرلمان ، وهذا ما يعرف بالرقابة السابقة ، أي الرقابة القبلية في النظام السياسي الجزائري .

وبعد انطلاق الحكومة في تنفيذ البرنامج الحكومي، المصادق عليه من قبل البرلمان وبعد انقضاء مدة سنة ، تجد الحكومة نفسها مجبرة أيضا على عرض بيان السياسة العامة وإحاطة أعضاء البرلمان ، بجملة العوائق والصعوبات التي واجهتها أثناء تنفيذ برنامجها وتبيين النتائج التي استطاعت التوصل إلي تحقيقها ، وفي حالة فشل الحكومة أو عجزها عن تنفيذ برنامجها فإن نواب البرلمان يقدمون حتما لائحة أو ملتمس الرقابة ، لإجبار الحكومة على الاستقالة ، وسنحاول تبين هاتين الآليتين باعتبارهما أداتين تحملان المسؤولية السياسية للحكومة .

أولاً : اللائحة:

بعد عرض الحكومة لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني ، وبعد اختتام جلسات المناقشة ، وتنتهي الجلسات بالائحة ، يتم من خلالها إبداء آراء النواب حول مدى التزام الحكومة بتنفيذ البرنامج الذي ناقشته سابقا ، فإذا تحقق وإن كان التقرير إيجابيا ، فإن الحكومة ملزمة فقط ، باتباع توجيهات واقتراحات النواب ، أما إذا كان التقرير سلبيا فإن ذلك يطرح إشكالية ، خاصة إذا ثبت سلبية التقرير ، في جميع النواحي ، حيث يبرز التقصير والانحراف الذي ارتكبه الحكومة ، فتجبر الحكومة على تقديم الاستقالة لأنها لا تحوز على ثقة البرلمان .

وفي هذه الحالة توقع اللائحة من قبل البرلمان ، وقد حدد المشرع جملة من الشروط والقيود في اقتراح اللائحة ، وقد حددها قانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني ، وينص على أن يتم إيداع اللائحة خلال 48 ساعة الموالية ، لاختتام مناقشة بين السياسة العامة ، ويجب أن يتم التوقيع من قبل عشرين نائبا.¹

وما نخلص إليه أن المشرع الدستوري من خلال آلية اللائحة ، قد فرض حق ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة ، من قبل السلطة التشريعية ، و جعلها حقا دستوريا ، يجبرها على تحمل المسؤولية السياسية ، وإلى جانب هذه الآلية نجد أيضا ، حق ملتمس الرقابة ، وهو يعد من أهم الآليات المرتبة للمسؤولية أيضا وهو ما سنتناوله في ما يلي :

ثانيا : ملتمس الرقابة:

إذا كانت اللائحة عبارة عن إجراء يتم بموجبه إفصاح النواب عن مواقفهم من الحكومة ، سواء بالمساندة أو المعارضة ، دون ترتيب جزاءات إلا في حالات الفشل الذريع . فإن ملتمس الرقابة ، هي عبارة عن لائحة يوقعها عدد معين من النواب ، يعربون من خلالها عن إنتقادهم لطريقة تنفيذ الحكومة لبرامجها².

ويعد حق ملتمس الرقابة حق دستوري ، يؤهل النواب في البرلمان لإسقاط الحكومة إذا ثبت إن انحرفت هذه الأخيرة ، عن البرنامج الذي تقدمت به و تمت الموافقة عليه من قبل البرلمان سالفا ، وقد أحاط المشرع هذا الحق ، بجملة من الشروط والإجراءات ، حفاظا

¹ / ليلي بن بغيلة ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 52.

² / عباس عمار ، المرجع السالف الذكر، ص، ص ، 271-273.

منه على الإستقرار الحكومي ، فلكي تقبل لائحة ملتمس الرقابة يشترط توقيعها من قبل سبع الأعضاء ، ولا يجوز للنائب توقيع أكثر من ملتمس رقابة واحد ، وتنص المادة 84 من اللائحة الداخلية للمجلس : لا يمكن للنائب الواحد أن يوقع أكثر من ملتمس رقابة واحد . كما يجب نشره وإيداعه ، ثم مناقشته بعد ثلاثة أيام من تاريخ الإيداع .

وخلاصة القول أن ملتمس الرقابة ، تعد من أهم الوسائل الرقابية على أعمال الحكومة ، بمقتضاها يستطيع أعضاء البرلمان ، إسقاط الحكومات التي لا تلتزم بتنفيذ برنامجها ، أو تتحرف عليه ، إلا أن الوسائل التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة ، في الواقع تواجهها عدة صعوبات ، تحول دون تحقيق أهدافها ، فبالإضافة إلى جملة القيود المفروضة عليها ، والتدخلات المتكررة لرئيس الجمهورية ، وقيامه بإقالة الحكومات في العديد من المناسبات ، حتى أصبحت مسألة حجب الثقة عن الحكومات ، تكاد تكون من إختصاص رئيس الجمهورية ، وهذا يعد تدخلا صارخا من قبل السلطة التنفيذية ، في صلاحيات السلطة التشريعية هذا من جهة ، ومن جهة ثانية الرقابة البرلمانية عادة ما تكون مقيدة بالإرادة الحزبية السائدة في البرلمان ، والتي غالب الأحيان ما تكون متوافقة مع إرادة السلطة التنفيذية ، وهذا ما ينسف فكرة الرقابة السياسية في النظم الديمقراطية ، كما أنه في بعض الأوقات تصبح الأغلبية ، خصما وحكما في نفس الوقت ، إذا كانت الحكومة من الأغلبية البرلمانية وعليه فان الرقابة السياسية ، لا تحقق الحماية الكافية للأفراد ، ضد تعسف الإدارة بالإضافة إلى أنها تفتقد للجزاءات المباشرة .

المطلب الثاني : الرقابة القضائية :

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، من أهم صور الرقابة ، التي تخضع لها الإدارة ، بمقتضاها تلتزم الإدارة باحترام مبدأ المشروعية ، وإخضاع جميع تصرفاتها للقانون ، وتعد السلطة القضائية هي الحامية الحقيقية للحقوق ، وهي من يمنح للقانون فاعليته وقوته الإلزامية .

وتعرف الرقابة القضائية ، بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الجهات القضائية ، باختلاف أنواعها وعلى مختلف درجاتها ، وذلك عن طريق تحريك الدعاوى والطعون القضائية ، وتمارس هذه الرقابة على أعمال الإدارة ، إلغاء ، تعويضا ، تأديبا .¹

¹ / عمار عوابدي ، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 24.

وتحرك الدعاوى القضائية ضد أعمال الإدارة ، أمام جهات القضاء الإداري في الدول التي تعتمد على نظام ازدواجية القانون والقضاء (القضاء اللاتيني) ، أين يتولى مهمة فض النزاعات التي تكون الإدارة أحد أطرافها ، سواء كانت مدعى أو مدعى عليه ، قاضي إداري مختص بالمادة الإدارية .

أما في الدول التي تأخذ بنظام وحدة القانون ووحدة القضاء ، فإن القاضي العادي هو من يتولى الفصل في جميع المنازعات حتى وإن كانت أحد أطرافها الإدارة العامة ، ويعرف هذا بالنظام الأنجلوسكسوني.

والرقابة القضائية هي عبارة عن رقابة محكمة ومقننة وعادلة ومنصفة ، تتصف بالحياد ، والقانون هو من يتولى تنظيم إجراءاتها منذ تحريك الدعوى ، إلى غاية صدور الحكم .

وتعتبر الرقابة القضائية ، رقابة مشروعية تتم بناء على دعوى يحركها من له صفة وأهلية ومصلحة ، وهذا ما نصت عليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث يطلب من خلالها ، تدخل القاضي لفض النزاع الناشب بينه وبين الإدارة ، ويتولى القضاء مهمة البحث في التصرف الإداري ، والتأكد من مدى مطابقة هذا التصرف لمبدأ الشرعية ، فإذا اتضح صحة التصرف وسلامته ، يحكم بالمشروعية ، أو الحكم بإلغائه وبطلانه ، إذا اتضح عدم مشروعيته ، وعليه فالقضاء لا يستطيع التدخل في عمل الإدارة ، أو أن يحل محلها في تحديد الإتجاهات العامة ، ورسم السياسات التي تسير عليها الإدارة.¹ والجهات القضائية ملزمة بفض جميع النزاعات المعروضة عليها ، وإلا سألت على جريمة إنكار العدالة ، ويعرف القضاء عدة أنواع من الدعاوى القضائية ، التي تهدف إلى تحريك رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، وأهمها دعوى الإلغاء ، ودعوى التعويض ودعوى التفسير ، ودعوى فحص المشروعية .

أولاً : دعوى الإلغاء :

لقد تعددت التعاريف لدعوى الإلغاء ، فقد عرفها الفقهاء الفرنسيون بأنها دعوى قضائية تهدف إلى إلغاء قرار إداري غير مشروع ، عن طريق القاضي الإداري ، وهذا

¹ /سلام عبد الحميد محمد زكنه ، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية ، رسالة ماجستير ، غير منشورة ، كلية القانون والسياسة الأكاديمية العربية المفتوحة : الدنمارك ، 2008 ، ص 160.

التعريف للفقيه ANDRE DE LAUBADERE ، وعرفها الأستاذان DRAGO ET AUBY بأنها دعوى تهدف إلى إلغاء قرار إداري ، مستندة إلى مخالفة قاعدة قانونية¹ . ومن فقهاء مصر عرفت سعاد الشرقاوي بأنها الوسيلة القانونية التي أقرها المشرع للأفراد ذوي المصلحة للطعن أمام الجهات القضائية المختصة بالقرارات الإدارية الغير مشروعة وإلغاءها.² وعليه ووفقا لما تقدم ، فإن دعوى الإلغاء يتم من خلالها مقاضاة الإدارة ، على أعمالها الغير مشروعة ، التي تمس مصالح الأفراد ، وهي آلية فعالة لتقيد الإدارة بمبدأ المشروعية .

ويترتب البطلان كجزاء يصيب القرار الإداري المخالف للقانون ، ولدعوى الإلغاء جملة من الشروط ، يجب توافرها حتى تقبل أمام الجهات القضائية ، وقد حددت أحكامها جملة المواد الواردة ، في قانون الإجراءات المدنية لسنة 2008 ، ويمكن تصنيف هذه الشروط إلى أربعة أصناف ، منها ما يتعلق بالقرار الإداري ، محل الطعن وشروط أخرى تتعلق بأطراف الدعوى ، كما أن عريضة إفتتاح الدعوى تخضع لشروط معينة ، بالإضافة إلى جملة الشروط المتعلقة بمواعيد وآجال رفع دعوى الإلغاء.³ وخلاصة القول أن دعوى الإلغاء ، هي أحد الآليات التي منحها المشرع للأفراد لمواجهة تعسف الإدارة ، وإجبارها على الخضوع لمبدأ المشروعية ، وإلى جانب هذه الدعوى ما تمثله من ضمانات لحماية حقوق الأفراد والحريات ، نجد أيضا دعوى التعويض والتي لا تقل عنها أهمية .

¹ / سلام عبد الحميد زنكنة ، عن علي خطار شنطاوي ، مقالة بعنوان عقد الإذعان كشرط من شروط قبول دعوى إساءة استعمال السلطة منشورة في مجلة مؤسسة البحوث والدراسات : الأردن ، المجلد الرابع ، العدد الاول ، 1189 ، ص ، 23 ، وما بعدها .

² / سعاد الشرقاوي ، المسؤولية الإدارية ، الطبعة الثالثة ، دار المعارف : القاهرة ، ص ، 1973 ، ص ، 06 .

³ / عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، دار الجسور ، للنشر والتوزيع : الجزائر ، 2009 ، ص ، 68 .

ثانيا : دعوى التعويض (دعوى القضاء الكامل) :

وسميت بدعوى القضاء الكامل ، نظرا لتعدد سلطات القاضي ، و إتساعها مقارنة بدعوى الإلغاء ، ودعوى فحص المشروعية ، أو دعوى التفسير ، ومن ثم فهي من الدعاوى التي يرفعها أصحاب الصفة والأهلية والمصلحة ، أمام الجهات القضائية المختصة ، للإعتراف لهم بوجود مراكز قانونية شخصية ومكتسبة قانونية ، والتقرير أن الإدارة أثناء ممارسة أعمالها المادية ، أو القانونية قد مست بمراكزهم وحقوقهم بصفة غير شرعية ، ثم تقدر المحكمة قيمة الأضرار المادية ، والمعنوية الناجمة عن ذلك ، وتقرير الإصلاح وجبر هذه الأضرار ، وذلك عن طريق إعادة المدعون إلى الحالة التي كانوا عليها أو تعويضهم بالمبالغ المالية المستحقة.¹

وقد حدد المشرع شروط إجراءات رفع دعوى القضاء الكامل ، والتي مفادها جبر الضرر ، ومن هذه الشروط ما هو شكلي ويتمثل في وجود قرار مسبق ولقد تخطى المشرع عن هذا الشرط في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الحالي، وأن يكون رافع الدعوى له الصفة والأهلية والمصلحة ، كما يلتزم رافع الدعوى بالمواعيد والآجال ، التي حددها المشرع ، لأن المنازعة الإدارية آجالها ، تختلف كلية عن نظيرتها في القانون العادي وقد يترتب عن إحترام هذه الآجال رفض الدعوى، كما يجب أن تؤسس على حق قانوني .

أما الشروط الموضوعية فهي أسباب إنعقاد المسؤولية الإدارية ، والتي تقوم إما على أساس فكرة الخطأ المرفقي ، (المسؤولية على أساس الخطأ) ، أو على أساس المخاطر ، وفي كلتا الحالتين يشترط وجود ضرر وعلاقة سببية بينهما .

الفرع الثالث : دعوى فحص المشروعية :

تعتبر دعوى فحص المشروعية من الدعاوى ، التي يطالب من خلالها رافع الدعوى من القاضي المختص ، فحص مدى مشروعية القرار ، والتأكد من مدى مطابقة القرار لقواعد القانون أولا ، ودور القاضي في هذا النوع من الدعاوى ، يقتصر عن الإعلان عن مشروعية القرار ، أو عدم مشروعيته ، ولا يتعدى إلى إلغائه أو تعديله.²

1/ سلامي عمور ، دروس في المنازعات الإدارية ، محاضرات القيت على طلبة الكفاءة الإدارية ، غير مطبوعة

جامعة : الجزائر ، 2002. ص ، 23 .

² / نفس المرجع السالف الذكر ، ص ، 23 .

وترفع دعوى فحص المشروعية عن طريق تحريك الدعاوى ، بصورة عادية أو عن طريق الإحالة من قبل محكمة عادية ، أو تجارية ، ويدفع بعدم شرعية قرار إداري ، أثناء نظر القضاء العادي في الدعوى ، وتتوقف إجراءات سير الدعوى ، إلى غاية الفصل فيها من قبل الجهات القضائية الإدارية ، التي تتولى إصدار قرارها النهائي بخصوص الدعوى المحالة إليه ، وبعدها تستأنف الدعوى المدنية إعادة سيرها ثانية.

ومنه فدعوى فحص المشروعية ، هي من جملة الآليات التي تهدف الى ممارسة الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية ، وإلى جانب هذه الآلية نجد كذلك هناك دعوى التفسير ، وهي تهدف أيضا ، لبسط الرقابة على أعمال الإدارة .

الفرع الرابع : دعوى التفسير :

دعوى التفسير هي دعوى إدارية ، بمقتضاها يطالب صاحب الشأن من القاضي الإداري ، إعطاء تفسير للقرار الإداري محل الدعوى ، وعليه فسلطة القاضي في هذا النوع من الدعاوى ، ينحصر في تفسير العبارات الغامضة التي حملها القرار ، ويجب أن يشير إليها المدعي في العريضة الإفتتاحية للدعوى ، وذلك متى كانت العبارات غامضة¹ وتمسكت الإدارة بتفسير معين ، تراه وفق وجهة نظرها صحيحا ، وعلى العكس من ذلك يتمسك صاحب الشأن بتفسير آخر ، أي أننا أمام تعارض في المصالح ، فمن الواجب اللجوء للجهات القضائية ، باعتبارها جهة محايدة حتى تفسر القرار الإداري .

وترفع هذه الدعاوى ممن له صفة وأهلية ومصلحة ، أو تحال أيضا من قبل جهات القضاء العادي ، لأن الدعوى الأصلية تكون معروضة أمامه ، ويتوقف سير الدعوى حتى يصدر القضاء الإداري قرارا قضائيا ، يدفع به الغموض الذي يكتنف القرار الإداري ، وبعدها تعود الدعوى المدنية لتستأنف إعادة السير .

وما نخلص إليه أن دعوى التفسير ، هي من جملة الوسائل القضائية التي يستطيع من خلالها كل متضرر من أعمال الإدارة أن يباشر هذا النوع من الرقابة ، الذي تتولاه بالنيابة عنه الجهات القضائية ، وذلك عن طريق تحريك الدعوى من قبله .

يبدو مما تقدم أن الرقابة التي يمارسها الجهاز القضائي ، سواء أكان إداريا أو عاديا على أعمال الإدارة ، من أهم أنواع الرقابة وأكثرها تحقيقا لمبدأ المشروعية ، وكذلك تعد من

¹ / عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 56 .

أهم الآليات القانونية لحماية الحريات الفردية ، لأنها أكثر قربا من الأفراد ، كونها تصون حريتهم بمالها من اختصاصات وسلطة واسعة ، بالإضافة إلى كون القائمين عليها يمتازون بنوع من الكفاءة والخبرة والدراية بالمنظومات القانونية ، وأحكامها تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه ¹.

وما يؤخذ على هذا النوع من الرقابة ، يكتفي إما بفحص مشروعية القرارات أو تفسيرها ، أو تبين مدى التزام هذه الأخيرة بمبدأ المشروعية ، أي أنها لا تتعدى نطاق الملائمة .

وخلاصة القول أن الرقابة القضائية ، لوحدها قاصرة في تفعيل العملية الرقابية ، لأنها تختص بجانب معين من أعمال الإدارة ، والجوانب الأخرى تتكفل بها باقي الصور الأخرى من الرقابة على أعمال الإدارة .

المطلب الثالث : الرقابة الشعبية :

يعد مفهوم الرقابة الشعبية من المفاهيم ، التي يصعب وضع تعريف جامع مانع لها نظرا لخصوصية هذا النوع من الرقابة ، وأن مصطلح الرقابة الشعبية يعود في أصوله إلى الدول ، التي تتبنى النهج الاشتراكي حيث ظهرت معالم الرقابة الشعبية ، على يد لينين حين كان يعمل جاهدا على إشراك العمال بقوة في السلطة وإخضاع الجهاز الإداري ، بأكمله لرقابته²، ويختلف مفهوم الرقابة الشعبية بحسب النهج الذي تعتمده الدولة ، ففي الدول الاشتراكية الحزب هو من يتولى ممارسة جميع الوظائف في الدولة ، و يقوم بالرقابة على المجالس المنتخبة ، سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، والحزب هو من يتولى عملية تزكية المترشحين لهذه المناصب .

فعلى المستوى الوطني يمارس البرلمان على أساس أن أعضائه ، يتم اختيارهم عن طريق التزكية الحزبية ، وفي الأخير هم يمثلون جميع فئات الشعب ، ومنه فهم المخولون بممارسة الرقابة على أعمال الحكومة ، بصفة خاصة ، والإدارة بصفة عامة .

¹ /عماري احمد ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 126.

² Ben Akzouh Chaabane : de quelques aspects du « contrôle populaire » l'exemple des assemblées populaire nationale, wilaya et communale. Revue Algérienne des science juridiques, n⁰3 SEPTEMBRE , 1979, P532.

أما على المستوى المحلي ، فتتولى المجالس المنتخبة عملية الرقابة الشعبية ، لأن أعضاء هذه المجالس يتم انتخابهم على مستوى محلي ، مما يجعلهم على الإطلاع بمشاكل ذات الطابع المحلي ، ومن النظم الشمولية من يعلق مداولات المجالس المحلية ، إلى غاية الإطلاع من قبل المواطنين وصوتهم استشاري .

وتمارس المجالس المنتخبة عملية الرقابة ، على الجهاز التنفيذي إذا انحرف على خدمة الشعب، ومناقشة تقارير الهيئة التنفيذية، التي تعدها بصورة دورية ، كما يتولى تفحص مشاكل المواطنين اليومية .

أما في باقي الدول التي تعتمد النظم الديمقراطية ، وتأخذ بفكرة التعددية الحزبية وحرية التعبير، فالأحزاب فالجماعات الضاغطة في هذه الدول ، هي من يتولى ممارسة عملية الرقابة على أعمال الإدارة .

وتعرف الجماعات الضاغطة بأنها هيئات أو جماعات منظمة ، تدافع عن مصالحها الخاصة لدى السلطات العامة في الدولة ، لدرجة أن بعض القرارات تكون من إعدادها ويقتصر دور السلطة ، على إضفاء الصبغة الرسمية عليها .

كما تعرف أيضا أنها تلك التنظيمات القائمة للدفاع عن مصالح معينة ، وهي تمارس عند الاقتضاء ضغطا على السلطات العامة ، وهدفها ليس الوصول للسلطة ، وإنما الحصول على قرارات تخدم مصالح تلك التنظيمات.¹

ومنه فهذه الجماعات تسعى إلى تحقيق مصالح هذه الهيئات ، التي تترجم مصالح أصحابها ، وتعتمد هذه الأخيرة على وسائل مختلفة ، منها ما هو مشروع كالأحزاب والجمعيات والرأي العام ، وهناك أساليب و وسائل غير مشروعة كالتظاهر والعنف وإفساد الجهاز الإداري.

وسنقتصر في دراستنا على الوسائل المشروعة ، المتمثلة أساسا في الأحزاب والرأي العام ، وأثر الرقابة التي تمارسها هذه الوسائل على أعمال الإدارة.

¹ / محمد أبو ضيف باشا خليل ، جماعات الضغط وتأثير القرارات الإدارية الدولية ، دار الجامعة الجديدة مصر: 2008 ، ص، ص، 13-14.

الفرع الأول : الأحزاب

تمارس الأحزاب السياسية الرقابة على أعمال الإدارة العامة ، في الدول ذات التوجه الديمقراطي ، والأحزاب هي عبارة عن تنظيمات دائمة تتحرك على المستوى الوطني والمحلي ، من أجل الحصول على الدعم الشعبي ، بغية الوصول إلى ممارسة السلطة وتحقيق سياسات معينة ¹.

وتسعى الأحزاب بعد تشكلها إلى حماية الصالح العام للشعوب ، ولعل من أهم هذه المصالح العامة هي ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ، باعتبارها مدرسة تعليمية ، تقدم للشعوب مختلف المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فتكون الأحزاب بمثابة الرقيب على جميع تصرفات الإدارة ، وذلك من خلال التمثيل أي توجد أعضاء داخل الإدارة العامة ، كما تستعمل وسائل عديدة لتحريك الشعوب ضد التصرفات التي تصدرها الإدارة ، وتكون مشوبة بعيب ، أو لا تتوافق و الصالح العام .

فتتحرك جميع وسائل الاتصال بالشعب ، من خلال الصحف والإذاعات والتلفزيون والمدارس ، مما يجبر الإدارة على التراجع وسحب قراراتها ²

وعليه فالأحزاب السياسية تمارس رقابة على أعمال الإدارة ، من خلال محاولة توجيه أعمال وتصرفات الإدارة ، بما يخدم الصالح العام ، فهي تعترض على أعمال الإدارة المخالفة للقوانين والأعراف ، وهذا ما يجبر الإدارة العامة حين إصدارها للقرارات ، أن تأخذ بعين الاعتبار مطالب وأراء الأحزاب السياسية ، وهذا دليل على فاعلية الرقابة الحزبية على أعمال الإدارة ، وإلى جانب الرقابة التي تمارسها الأحزاب ، هناك وسيلة أخرى تمارس رقابة فاعلة وهامة ، لا تقل عنها أهمية ، وهي رقابة الرأي العام.

الفرع الثاني : الرأي العام:

رغم الأهمية والدور البالغ للرأي العام في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ، إلا أن الخلاف حول هذا الموضوع ، لا يزال قائماً ولم يتوصل الفقهاء بعد إلى وضع تعريف دقيق

¹ / أندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الأهلية للنشر والتوزيع : بيروت ، لبنان ، الجزء الأول ، ط 2 ، 1977 ، ص ، ص 241.242 .

² / محمد أبو ضيف باشا خليل ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 147.

له ، كون هذه الظاهرة تعرضت للدراسة من زوايا متعددة ، وهو ما أدى إلى تباين وجهات النظر في التعريفات .

فعرّفه رمزي الشاعر، بأنه إجتماع كلمة أفراد الشعب ، على أمر معين في مشكلة معينة أو حادثة ما ، في حالة انتمائهم إلى مجموعة اجتماعية واحدة¹.

ويعرفه محمد رمضان البطيخ بأنه إتفاق غالبية أفراد الشعب ، خلال فترة زمنية معينة على موقف محدد تجاه قضية أو حادث ، يمس مصالحهم أو إحدى القيم الأساسية لهم ، ويكثر حوله الجدل والنقاش.

من خلال هذين التعريفين اختلف المفكرون ومواقفهم تجاه هذه الظاهرة ، التي ازدادت أهميتها أكثر بعد ترسخ قناعة أساسية ، بأن الشعب هو صاحب السلطة والسيادة² فأصبح الرأي العام يوجه ويقود ويعتبر في المعطيات السياسية والقانونية ، وصار هو العين الساهرة على حماية الحقوق والحريات ، وأصبح مصدر للرقابة وضمانة أساسية ، لإجبار الإدارة العامة على احترام الصالح العام .

كما يلعب دورا هاما في توجيه سلوك الإدارة في ظل التطورات الحديثة في أجهزة الإعلام والاتصال الجماهيري في العصر الحديث³، وأصبح واقع التأثير على قراراتها التي تصدرها فهذا يجعل الإدارة دائما توضح الرأي العام لخدمة مرافقها ، لأنه يمارس رقابة دائمة ومنتظمة على أعمالها ، عن طريق وسائل الإعلام المختلفة ، من صحافة وإذاعة وتلفزيون ، فالرأي العام يملك من خلال هذه الوسائل والأساليب ، إمكانية التأثير على أعمال الإدارة عن طريق مناقشة المشاكل ، وبيان أوجه القصور، والعجز الذي يواجه أعمال الإدارة ، ومطالبتها بحل المشكلات والصعوبات ، وتحسين أدائها ورفع مستوى الخدمات الإدارية⁴.

فمثلا على المستوى المحلي ، فإن الرأي العام يمارس رقابة فعالة على أداء المجالس الشعبية البلدية ، بعد انتهاء مدة الحكم ، فيعاقب المنتخبين الذين لم يكونوا على مستوى

^{1/} قزو محمد أكلي ، دروس في الفقه والنظم السياسية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع : الجزائر ، 2003 ، ص ، 225.

^{2/} نفس المرجع السالف الذكر ، ص ، 226 .

^{3/} عبد الكريم محمد السروي، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الجمهورية، دار المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، 2009، ص، 289.

^{4/} علي خطار شنطاوي ، الإدارة المحلية ، دار وائل للنشر : عمان ، الأردن ، ط 1 ، 2002 ، ص ، 230.

المسؤولية ، عن طريق عدم تجديد انتخابهم ، وانتخاب أعضاء جدد ، ناهيك عن إمكانية مطالبة السلطات الوصية بحل هذه المجالس ، إذا تعسفت في استعمال السلطة .

ومنه فالرأي العام يعد هو الضمير الداخلي للأمة ، فلا يمكن تصور استمرار إدارة معينة ، والرأي العام غير راضاً عليها ، فالرأي العام هو النسيج الذي تصنع منه القوانين في المجتمعات ، ولقد ازداد الاهتمام به أكثر في عصر العولمة وثورة الاتصال ، لأن النتيجة المباشرة لهذه الثورة ، هو تعاظم دور الرأي العام ، باعتباره أحد مدخلات صنع القرار¹

ويعد أحد أهم القائمين على الرقابة الصارمة التي تمارس على الإدارة ، لذلك يقال أن الرأي العام ، السياسيون يتوددون إليه ويستملونه، ورجال الدولة يرجعون إليه ويستفتونه ، والفلاسفة يمجّدونه أو يلعنونه ، والدكتاتوريون العسكريون يهابونه ، وعلماء الاجتماع يحللونه ، والأخصائيون يقيسونه ، وصناع الدساتير يتوجّونه ويجعلونه صاحب السيادة²

وتظهر أهمية رقابة الرأي العام في المجتمعات ، من خلال نشر الوعي السياسي بين كافة أفراد المجتمع ، وذلك ما ينعكس إيجاباً على رفع كفاءة الأفراد وحثهم على ممارسة هذا النوع من الرقابة.

وما نخلص إليه أن الرقابة الشعبية ، هي ضمان ووقاية ضد التمييز والتعسف في استعمال السلطة ، لأن عدم مراقبة الإدارة يزيد من تماذيتها في خرق القانون ، وعدم احترامها لمبدأ المشروعية ، وكما تضمن نجاح فعالية الرقابة الشعبية ، يجب أن تدعم الوسائل والسبل التي تمارس من خلالها الجماهير رقابتها، ويجب تعزيز الرقابة الشعبية بتوفير مناخ ديمقراطي يتيح الحرية للصحافة ، مما يمكن الأفراد من انتقاد الإدارة على صفحات هاته الجرائد والصحف.³

بالإضافة إلى ضرورة تبني التعددية السياسية الحقيقية ، التي تفتح الباب أمام الأحزاب الأخرى ، لممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ، وذلك عن طريق إعادة النظر في قوانين الأحزاب ، لأن هذه الأحزاب فقدت العلاقة مع المجتمعات ، وأصبحت هذه العلاقة

¹ / بسبوني إبراهيم حمادة ، الرأي العام وأهميته في صنع القرار ، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية : أبو

ظبي الإمارات العربية المتحدة ، ط1 ، 2002 ، ص ، 4 .

² / أحمد بدر ، الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة ، دار قباء للنشر والتوزيع : القاهرة ، 1998 ،

ص ، 16 .

³ / أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 34 .

محدودة جدا ، وأصبحت تبني على أسس مصلحيه وانتخابية ، من خلال ممارسة القبلية والجهوية ، وهو ما انعكس سلبا على ثقة الشعب في هذه الأحزاب ، لأنها غير قادرة على التغيير ، وأصبحت غير قادرة على ممارسة أي نوع من الرقابة على أعمال الإدارة ، وما النسب المرتفعة لمقاطعة العمليات الانتخابية إلا خير دليل على ذلك .

أما بخصوص الرأي العام ، فإنه لا يكاد يمارس هذا النوع من الرقابة ، لأن الحكومات تعمل على التأثير عليه وخرقه ، من خلال صناعة رأي عام زائف ، يعطي إنطباع بقبول القرارات وتدعي أنها جاءت نتيجة الاختيار الحر للرأي العام .

كما أن المستوى الثقافي لدى الجماهير ، لا يسمح بممارسة هذا النوع من الرقابة ، فالواجب إعادة النظر في دور الجمعيات والأحزاب والنقابات ، لأنها هي الوحيدة التي بإمكانها هيكله إرادة الشعوب ، وهي من يرفع من مستوى وعي الجماهير ، وهي من تبصرهم بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات .¹

المطلب الرابع : الرقابة الإدارية الذاتية

الرقابة الإدارية الذاتية هي الرقابة التي تقوم بها الإدارة ، على أعمالها بصورة تلقائية أو تباشرها الإدارة من تلقاء نفسها ، وذلك بإعادة النظر في قراراتها إما بالسحب أو التعديل أو الإلغاء للقرار ، نظرا لعدم مشروعيته أو عدم ملائمته .²

وعرفها عمار عوابدي ، بأنها مراقبة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية ، واللامركزية لنفسها وذات أعمالها³.

وتختلف صور الرقابة الإدارية الذاتية ، باختلاف التنظيم الإداري ، الذي تأخذ به الدولة ، إما أن يكون نظاما مركزيا أو تنظيم لامركزيا ، ففي حالة الأخذ بالنظام المركزي الذي يقوم على توحيد النشاط الإداري ، وجعله ينبثق من مصدر واحد ، أي أن النظام المركزي يقوم على فكرة التدرج الهرمي ، في الأجهزة الإدارية ، أين يخضع موظفي الحكومة المركزية للرقابة والمسؤولية الرأسية التسلسلية ، حيث تكون الدرجات الدنيا تابعة وخاضعة للدرجات العليا ، ويحق للسلطات العليا إصدار التوجيهات والتعليمات للجهات التي أدنى

¹ / عبد القادر عبد العالي ، مداخلة بعنوان الأحزاب السياسية والتنمية السياسية في الجزائر ، في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية السياسية واقع وتحديات ، 16-17 ديسمبر 2008 ، قسم العلوم السياسية جامعة الشلف

² / سلام عبد الحميد زنكنة ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 25.

³ / عمار عوابدي ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 10.

منها ، وعليه فالرئيس يباشر رقابة قبلية ورقابة بعدية ، على أعمال وقرارات مرؤوسيه كما له صلاحية تعديل أو إلغاء هذه القرارات ، وفق ما يراه مناسباً ويخدم المصلحة العامة .

أما في التنظيم اللامركزي الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية ، وليس تركيزها في يد الحكومة المركزية ، أي أنها تتقاسم الصلاحيات مع ممثليها على المستوى المحلي ، مما ينتج عليها تعدد الأشخاص الاعتبارية في الدولة ، ولكل منها ذمة مالية ، وكيان قانوني يؤهلها لممارسة الرقابة ، والمساءلة على موظفيه المستقلين عن موظفي الدولة ، لكن هذا الاستقلال عن الدولة يبقى نسبي، في حدود تسيير وإدارة الشأن المحلي ، ومع ذلك فالجهات المحلية تخضع لرقابة وإشراف الجهات الوصية ، في إطار ما يعرف بالرقابة الوصائية .

والرقابة الإدارية الذاتية على أعمال الإدارة ، تقوم بحسب العلاقة التي تربط الأجهزة الإدارية ، في درجتها المختلفة ، وتهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان حق سير ، وإطراد المرافق العامة ، بما يحقق المصلحة العامة ويحقق الملائمة للنشاط الإداري ، والتقيد الحسن باللوائح والقوانين ، وفقاً لما تقتضيه مبادئ المشروعية¹.

ولتحقق الرقابة الإدارية الأهداف المناطة بها ، فهي تعتمد على العديد من الوسائل كالفتيش ، والمتابعة والإشراف ، كتابة التقارير وفحص الشكاوي ، والتظلمات بغية تحديد أسباب العجز والقصور ، التي تواجه النظم الإدارية .

وللرقابة الإدارية صور متعددة ، سنحاول التعرض إليها على سبيل المثال لا الحصر وذلك بدرجة أهمية هذه الأنواع من الرقابة ، التي تتجلى أساساً في الرقابة التلقائية ، والرقابة بناء على تظلم ، والرقابة بواسطة لجنة إدارية .

الفرع الأول : الرقابة التلقائية:

فهي تحقق هذا النوع من الرقابة ، عند قيام الجهات الإدارية بمراجعة تصرفاتها والتأكد من مدى مشروعيتها ، وتوافقها مع القواعد القانونية ، وذلك من تلقاء نفسها² وفق ما يخوله لها القانون ، حيث تتولى مهمة كشف الأخطاء وتصحيحها أو إلغائها ، إذا كانت مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية³.

¹ / أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 20.

² / مازن ليلو راضي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 41.

³ / عمار عوابدي ، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 12.

وللإدارة في هذا النوع من الرقابة سلطة تقديرية واسعة ، في ممارستها فهي تمارس في أي وقت تشاء ، وعلى أي مستوى من مستويات الإدارة ، وفق ما تقتضيه آليات حماية المصلحة العامة .

الفرع الثاني : الرقابة بناء على تظلم :

إذا كانت الرقابة التلقائية ، إختيارية وهي سلطة تقديرية للإدارة ، فإن الرقابة بناء على تظلم ، تجعل الإدارة تباشر صلاحيتها الرقابية ، بناء على تظلم يتقدم من له مصلحة فيها ، أو من مسته أحد النشاطات التي تقوم بها الإدارة ، سواء أكانت أعمالاً مادية أو قرارات تصدرها ، فتمس مراكز الأفراد القانونية ، فيلتسون من الجهات الإدارية المصدرة للقرار أو التصرف ، إعادة النظر فيما صدر عنها ، بما يجعله ملائماً لمبدأ المشروعية ، وتعدد صور التظلم الإداري بتعدد الجهات ، التي تتولى مهمة البت في هذه التظلمات ، وأهم هذه التظلمات نجد التظلم الولائي ، الرئاسي ، والتظلم أمام لجنة خاصة.

أولاً : التظلم الولائي :

حيث يتوجه المتضرر بالتظلم إلى الجهة التي صدر عليها التصرف ، وذلك بمراجعة القرار ، وإعادة النظر فيه ، إلغاء أو تصحيحاً أو تعديلاً ، وفق لما يقتضيه القانون¹. أي الإدارة تقوم بفحص هذا القرار المتظلم منه ، والتأكد من مشروعيته واتخاذ الإجراءات اللازمة ، لتفادي ما شابه من نقص ومحاولة تعديله ، وجبر الأضرار الناجمة عليه .

ثانياً : التظلم الرئاسي :

يقدم هذا الطعن للجهات الإدارية ، التي لها الحق في ممارسة سلطة رئاسية ، على الجهة التي أصدرت القرار محل التظلم ، و يكون هذا التظلم ممن له مصلحة وشأن ، في ذلك²، حيث يطلب إعادة النظر في هذا القرار ، إما بتعديله أو سحبه أو إلغائه وفق ما تقتضيه مبادئ المشروعية ، والملائمة و لا يمكن تصور هذا النوع من التظلمات ، إلا في ظل التنظيم الإداري المركزي ، الذي يقوم على فكرة التدرج الهرمي .

¹ / رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية : بن عكنون الجزائر ، 2001 ، ص ، 52.

² / نفس المرجع السالف الذكر ، ص ، 52.

الفرع الثالث : التظلم أمام لجنة إدارية متخصصة :

يقدم أصحاب المصلحة والشأن تظلماً أمام لجان إدارية خاصة ، ينشئها المشرع بنصوص قانونية ، تحدد اختصاصها وتبين صلاحيتها ، حيث تتولى هذه الأخيرة مهمة فحص القرارات الصادرة عن الإدارة ، وما مدى مشروعيتها دون الرجوع إلى الرئيس الإداري الأعلى ، حيث تقرر هذه اللجان إما تقرير العمل بالقرار ، أو سحبه ، أو تعديله ، أو إلغائه .

وعلى ضوء ما تقدم ، فإن الرقابة الإدارية الذاتية تختلف في ممارستها من نظام إلى آخر ، نجد أن مظاهر هذه الرقابة اشد و أقوى وأشمل في النظام الإداري المركزي ، نظراً لتركز السلطات الإدارية في يد السلطات العليا ، مما يجعل السلطات الدنيا تابعة للجهات العليا ، وتبقى تحت إشرافها دائماً ورقابتها المستمرة .

أما في إطار التنظيم الإداري اللامركزي ، فإن الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على الجهات اللامركزية، فإنها تختلف عن الرقابة التسلسلية ، وسنحاول في المبحث الموالي التطرق للرقابة الوصائية ، بنوع من التفصيل لأنها هذه الأخيرة مجال هذه الدراسة ، وما يؤخذ على هذا النوع من الرقابة ، على الرغم من الميزات التي تتصف بها ، بكونها تشمل على رقابة الملائمة و المشروعية في نفس الوقت ، بالإضافة إلى أنها رقابة بسيطة غير معقدة وغير مكلفة ، إلا أنها تبقى رقابة ذاتية ، تكون الإدارة خصماً وحكماً في نفس الوقت ، كما أن الإدارة في غالب الأحيان لا ترد على التظلمات التي ترفع إليها ، في الآجال القانونية المحددة ¹ ، وعليه فإن الرقابة الإدارية لوحدها تبقى غير كافية لضمان فعالية الجهاز الإداري .

المبحث الرابع : الرقابة الوصائية:

تعد الرقابة الوصائية ، صورة من صور الرقابة الإدارية ، التي ترتبط بالنظام الإداري اللامركزي ، أين تتمتع فيه الجهات اللامركزية بنوع من الاستقلال عن الجهات المركزية ، لكن هذا الاستقلال لا يمنع من خضوعها لرقابة وإشراف الجهات المركزية ، لأن ذلك يعد أهم مقومات النظام اللامركزي ، وهذا النوع من الرقابة يطرح العديد من الإشكاليات حيث أن القانون نص أنه لا وصاية إلا بنص ، وأن سلطة الوصاية لا تعد أن تكون إشرافية تراعي

¹/ سلام عبد الحميد زنكنه ، المرجع السالف الذكر، ص، 26.

مدى تطبيق القانون ، واستيفاء لجميع الإجراءات الشكلية والموضوعية ، دون أن تمتد إلى رقابة الملائمة ، التي تقدرها الجهات اللامركزية بمفردها ، وهنا تثار تساؤلات حول التدخلات المتكررة ، للجهات الوصية في أعمال وأشخاص الجهات اللامركزية ، مما يجعلنا نتساءل هل نحن أما لا مركزية إدارية ، أم صورة من صور التركيز الإداري وللإجابة على هذه التساؤلات ، سنحاول تبين مفهوم الرقابة الوصائية ، وما هي أهدافها وما طبيعتها القانونية ، ما هي أهم مميزاتها على صور الرقابة الإدارية الأخرى ، وما هي أهم مظاهرها ووسائلها ؟

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الوصائية:

يعود مفهوم الرقابة الوصائية في أصوله ، إلى قواعد القانون المدني ، وليس القانون الإداري ، حيث يدل على نمط إدارة أموال بعض عديمي الأهلية ، كالقصر مثلاً ، أما في القانون الإداري فإنها تدل على ذلك النوع من الرقابة الذي تمارسه السلطة المركزية على أعمال ونشاطات وأشخاص الجهات اللامركزية ، وما دامت الجهات اللامركزية ليست عديمة الأهلية ، فإن مصطلح الرقابة الوصائية أدق من مصطلح الوصاية الإدارية.¹

ولقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة الوصائية ، وإن كانت في الغالب تدور حول الصلة ، التي تربط الجهات الإدارية المركزية بالهيئات والجهات اللامركزية. وتعرف الرقابة الوصائية ، بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الدولة ، على الجهات والهيئات اللامركزية ، أو هي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية ، على الإدارات والهيئات اللامركزية²

أو هي رقابة المشروعية ، على أعمال وتصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية ، أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية ، بمالها من سلطات في هذا الشأن.³ كما عرفت بأنها الحفاظ على الصالح العام ، وتحقيق مبدأ المشروعية والملائمة ، أو هي جملة الآليات القانونية ، التي أقرها المشرع للجهات الإدارية المركزية ، للإشراف والرقابة على أعمال وتصرفات الجهات الإدارية اللامركزية والإقليمية .

¹ / جورج فوديل ، القانون الإداري ، ترجمة منصور القاضي ، الجزء الثاني ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر

والتوزيع : لبنان ، ط 1 ، 2001 ، ص ، 303.

² / علي خطار شنطاوي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 226.

³ / حسين محمد عبد العال ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 167.

ومن خلال هذه التعاريف السالفة الذكر ، يتضح لنا أن الرقابة الوصائية ، هي تلك الصلة أو الرابطة القانونية ، التي بمقتضاها تتولى الجهات المركزية عمليات الإشراف والمتابعة ، لجميع التصرفات والأعمال التي تصدر عن الجهات اللامركزية ، حتى تتأكد عن طريقها من مدى التزام هذه الأخيرة بالقانون ، وتأتي هذه الرقابة ، مقابل الاستقلال التي تتمتع به هذه الجهات.

كما عرفت الرقابة الوصائية بأنها تلك الرقابة التي تمس المؤسسات الإدارية وتحدد نوع الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المركزية¹

وفي الجزائر يتولى ممارسة هذه الرقابة ، رئيس الجمهورية في حالات محددة ، وزير الداخلية بصفة أساسية ، لأنه هو من يتولى ممارسة هذه الرقابة على الولايات بالإضافة إلى وزير المالية ، إذا كان موضوع الرقابة ذو أبعاد مالية ، وكذلك الوزراء المعنيون ، بممارسة دورهم الرقابي ، إذا تعلق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه، ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية ، (والي) ، ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية.

إن الغاية من وجود هذا النوع من الرقابة ، هو العمل على التنسيق والتوفيق بين عمل السلطة المركزية والجماعات المحلية ، بغية الحفاظ على الوحدة والانسجام بين الأنشطة الإدارية على مستوى الدولة ، فالوحدات المحلية حين تطبيقها للتشريعات والقوانين قد يحدث و إن تعدد التفسيرات والتأويلات لهذه التشريعات ، وهنا يتضح دور السلطات المركزية في توحيد تفسير النصوص القانونية ، بما يتفق وهدف التشريع وتختلف الجهات التي تتولى ممارسة هذا النوع من الرقابة ، بحسب نظام كل دولة.

المطلب الثاني : أهداف الرقابة الوصائية

تعتمد الرقابة الوصائية ، على جملة من الوسائل والآليات ، التي يسعى من خلالها المشرع ، لتحقيق أهداف وغايات متعددة .

فمن الأهداف الأساسية التي تهدف لضمانها الرقابة الوصائية ، هي العمل على تغليب المصالح القومية ، على المصالح المحلية ، خاصة في ظل حالات التعارض بينها ، ويزداد هذا الهدف أهمية في ظل الاستقلال العضوي والوظيفي ، الذي تتمتع به الجهات المحلية وبالتالي فالرقابة الوصائية تهدف إلى تحقيق التوازن الفعال ، بين المصلحة العامة

¹ Marie-Christine ROUAULT, Droit Administrative, 4^e edition : Gualino Editeur, Paris 2007.P 92.

الوطنية القومية والمصالح العامة الجهوية والمحلية ، و بالرجوع إلى ميثاق الولاية ، نجده نص على ذلك صراحة بقوله « لكن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلال للولاية ، لأن دولتنا هي دولة موحدة ، وما هذه اللامركزية إلا وسيلة تقنية ، لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية »¹.

كما تهدف الرقابة الوصائية ، لحماية الكيان السياسي للدولة ، فالجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال ، الذي يؤهلها لممارسة جملة من الصلاحيات ، دون الرجوع للجهات المركزية ، لكن هذا الاستقلال لا يجب أن يتحول إلى فوضى ، تهدد أوصال الدولة أي أنه لا يتعدى الاستقلال الإداري ، الذي يمكننا من إدارة وتسيير الشؤون المحلية ، المتصلة بالمصالح المباشرة للمواطنين ، وتكييفها مع المصالح العليا للبلاد ، وذلك ضمانا للوحدة داخل الدولة، من الناحية الدستورية والسياسية ، وضمانا لفكرة ولاء الهيئات اللامركزية للسلطات المركزية ، فيما يتعلق بالكيان السياسي والسيادي للدولة²

كما تهدف إلى حماية سكان هذه الوحدات المحلية ، من انحرافات السلطات المحلية خاصة في حالات عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب ، أي حالات عدم نزاهة وحياد أعمالها ، فالرقابة الوصائية تعد الأداة الفعالة لضمان حياد هذه الجهات الإدارية وإجبارها على التقيد بالقوانين والتشريعات التي تقتضيها مبادئ المشروعية ، وضمانا للحفاظ على فكرة الملائمة .

بالإضافة إلى أنها تحمي الغير المتعامل ، مع هذه الإدارات المحلية ، فالجهات الوصية ، قد تتدخل وتجبر الجهات المحلية ، على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها ، فالجهات المركزية تقدم يد المساعدة والمساهمة ، وذلك عن طريق تولي هذه الأخيرة الوفاء بجميع التزامات الجهات اللامركزية.

ومن الناحية المالية ، تهدف الرقابة الوصائية ، إلى مراجعة الأعمال المالية للهيئات المحلية ، من قبل الجهات المركزية ، وذلك بقصد المحافظة على أموالا هذه الهيئات المحلية من أي انحراف أو تبديد أو إنفاق غير مشروع ، في مشاريع لا تخدم الصالح العام ، ومع

¹ / للمزيد من الاطلاع أنظر: ميثاق الولاية فقرة 03 ، ص ، 18 ، وميثاق البلدية ص ، 16 - 17 والميثاق الوطني

ص 86- 87 .

² / على خاطر شنطاوي ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 227.

ذلك ما تزال الانتقادات موجهة إلى الجهات المحلية ، لأنها تكلف الخزينة العمومية أموال كبيرة ، نتيجة التبذير والتعامل الغير عقلاني مع الموارد المالية .

المطلب الثالث : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية :

تعتبر الرقابة الوصائية ، فكرة قانونية محضة لأن القوانين والتشريعات ، هي من يتولى تحديد الجهات الإدارية ، التي تمارسها وإجراءاتها ووسائلها ونطاقها ، وذلك وفق القاعدة المعروفة ، أنه لا وصاية إلا بنص ، وعليه فالسلطات المركزية هي التي تختص بممارسة هذه الرقابة والإشراف ، على أعمال ونشاطات الجهات اللامركزية ، ويجب أن تكون الرقابة الوصائية ووسائلها ، محددة على سبيل الحصر في قانون ، وذلك كي لا تتعسف السلطات المركزية ، بالتدخل في الأمور ذات الشأن المحلي¹، فلا يجوز لها استخدام امتيازات ووسائل ، غير تلك الوسائل والامتيازات التي خولها لها المشرع .

ومنه ، فالرقابة الوصائية هي رقابة استثنائية تمارس في حدود ضيقة جدا ، لأن الجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال ، يؤهلها لاتخاذ القرارات الإدارية في حدود اختصاصها ، فلا يمكن للجهات المركزية الحلول محل الجهات اللامركزية ، أو التدخل في الشؤون الخاصة بها ، والتي تحمل طابعا محليا .

وما نخلص إليه أن الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية تتلخص فيما يلي :

* عدم التوسع في تفسير النصوص القانونية ، التي تحكم وتنظم إجراءات وآليات ممارسة هذه الرقابة .

* عدم جواز تدخل الجهات المركزية ، في شؤون الجهات اللامركزية ، كون هذه الأخيرة تتمتع بشخصية قانونية معنوية ، تؤهلها لممارسة سلطاتها على المستوى المحلي .

* عدم جواز حول السلطات الحلية المركزية ، محل الجهات اللامركزية في مباشرة أعمالها ، لأنه لا يجوز للسلطات المركزية أثناء مصادقتها على المداولات المختلفة أن تقوم بتعديلها بالزيادة أو بالنقصان ، فالقانون أعطاها الحق في المصادقة أو الرفض دون الحق في التعديل ، لأن أي محاولة تعديل تعد حلولا ، وهذا مخالف لفكرة اللامركزية أساسا².

¹ / عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 269 .

² / عمار عوابدي ، نفس المرجع السالف الذكر ، ص ، 270 .

* كما أن نفاذ القرارات والعقود الإدارية ، وجميع التصرفات التي تتخذها الجهات اللامركزية ، تكون باطلة أو مقبولة ، من تاريخ صدورها من الجهات اللامركزية ، لا من تاريخ مصادقة السلطات المركزية عليها .
وخلاصة القول أن الرقابة الوصائية ، هي رقابة قانونية لا تمارس إلا في الحدود التي رسمها المشرع لها .

المطلب الرابع : مميزات الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية :

بعد التعرف على مفهوم الرقابة الوصائية وأهدافها وطبيعتها القانونية ، فإن من الواجب علينا محاولة تمييز هذا النوع من الرقابة عما يشابهها من صور الرقابة الأخرى وبالخصوص الرقابة الرئاسية .

الفرع الأول : من حيث الطبيعة القانونية :

تختلف الرقابة الوصائية على الرقابة التسلسلية الرئاسية ، من حيث الطبيعة القانونية وذلك بحسب رأي الدكتور عمار عوابدي ، الذي يرى أن فكرة السلطة التسلسلية الرئاسية هي فكرة سياسية قانونية فنية وعلمية ، بينما فكرة الرقابة الوصائية، هي فكرة قانونية بحتة¹، من مظاهر الاختلافات أيضا ، نجد أن السلطة الرئاسية هي فكرة سياسية تمارس بطريقة عضوية ، دون الحاجة إلى نصوص قانونية ، بل تمارس تلقائيا ، وذلك وفق ما تمليه طبيعة النظام الإداري ، بخلاف الرقابة الوصائية ذات الطبيعة الاستثنائية حيث لا يمكن اقتراض وجودها إلا في حدود التي يحددها القانون ، لأنها استثناء من الأصل وهو استقلال الجهات اللامركزية².

الفرع الثاني : من حيث الوسائل :

تتعدد الوسائل التي تختلف فيها الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية ، كون فكرة السلطة الرئاسية ، التي تقوم بين الرئيس ومرؤوسيه ، فالرئيس يملك حق استعمال سلطة الأمر ، والنهي ، والمرؤوس هو تابع وملزم بواجب الطاعة والخضوع لرئيسه ، وعليه فإن

¹ / عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 273.

² / قمقاني رابح ، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، في التنظيم السياسي والإداري غير منشورة ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية : الجزائر ، 1987، ص ، 41 .

الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة على مرؤوسيه ، فهو من يعينهم ، وهو من يرقئهم وهو من ينقلهم ، كما له الحق في التأديب والتوقيف ، وحتى الفصل إذا اقتضت الضرورة أما الرقابة الوصائية ، فهي محددة النطاق ومقيدة بالنصوص القانونية ، الموضوعية والإجرائية والشكلية ، كون هذه الرقابة تمكن جهازين إداريين ، لكل منها شخصيته القانونية ، فلا يمكن للجهات الوصية أن تفرض توجيهاتها وأوامرها على الهيئات اللامركزية ، كما يملك الرئيس في السلطة الرئاسية ، العديد من الوسائل كالتعيين والترقية والتأديب ، وهذا ما لا نجده في ظل الرقابة الوصائية ، حيث أن أعضاء الهيئات اللامركزية ، في الغالب ما يتم اختيارهم عن طريق الانتخابات ، وإن كان تعيينهم يتم عن طريق السلطة المركزية ، إلا أنهم بمجرد التعيين ، فهم يكتسبون صفة الاستقلال ويتحررون من جميع الروابط مع الجهات التي عينتهم¹.

كما أن الجانب الشخصي له اثر كبير في تكميل شخصية الرئيس ، بينما شخصية الجهات اللامركزية مستقلة عن السلطات المركزية ، بالإضافة إلى أن أعمال الجهات اللامركزية تكون بمبادرة فردية دون أي تدخل السلطات المركزية ، في حين أن الرئيس له الحق في تعديل وحتى إلغاء أعمال مرؤوسيه².

الفرع الثالث : من حيث الأهداف :

تختلف أهداف الرقابة الوصائية ، على الرقابة الرئاسية في أمور متعددة ، فالرقابة الوصائية تهدف إلى ضمان وتدعيم الوحدة السياسية والدستورية للدولة ، وتضمن عدم خروج الجهات اللامركزية ، عن مبدأ المشروعية وتزيد من عمليات التنسيق بين السلطات المركزية والهيئات اللامركزية ، بغية توحيد الخطط و الإستراتيجيات التنموية كما أن تحول دون إسراف وتبذير الهيئات اللامركزية للموارد المالية ، وتعمل على توجيهها إلى ما يخدم الصالح العام ، ويحقق خطة تنموية على المستوى المحلي.

أما السلطة الرئاسية فهدفها الأساسي ، هو القيام بالعمليات الإدارية والحرص على تحريكها ، بما يضمن حسن سير المرافق ، على الوجه الرشيد والملائم للحفاظ على

¹ / عمار عوابدي ، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السالف الذكر ، ص ص ، 275 ، 276.

² / قمقاني رابح ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 42 .

المصلحة العامة ، وعليه فأهداف الرقابة الوصائية ، تختلف عن الرقابة باختلاف التنظيم الإداري ، سواء أكان مركزيا أو لا مركزيا .

الفرع الرابع : من حيث إمكانية الطعن وقواعد المسؤولية :

يحق للجهات اللامركزية الطعن في قرارات الجهات المركزية ، بخصوص مصادقتها على مداولات الجهات المحلية ، ويكون الطعن أمام الجهات القضائية المختصة لأن ذلك يعد من الحقوق التي يكرسها القانون¹، لكن في نظام السلطة الرئاسية لا يمكن للمرؤوس الطعن في قرارات رئيسه الإداري ، لأنه يعد عرقلة لسير المرافق العامة²، هذا بخصوص إمكانية الطعن ، أما من حيث تحمل المسؤولية ، فإن الجماعات المحلية هي من تتحمل مسؤولية أعمالها ، حتى لو صادقت عليها السلطة الوصاية ، فالهيئات المحلية هي التي تتحمل المسؤولية التقصيرية ، لا السلطات الوصاية ، كما أنه يحق للهيئات المحلية العدول على قراراتها ، إذا رأت ملائمة في ذلك حتى لو صادقت على تلك القرارات ، من الجهات المركزية وجميع هذه المعاني تنقلب رأسا على عقب³ في نظام السلطة الرئاسية ، فالرئيس هو من تجب مساءلته عن أعمال مرؤوسيه ، لأنه يعتبر مصدر القرارات ومالك حق الرقابة والإشراف الإداري والتوجيه لهؤلاء المرؤوسين⁴.

الفرع الخامس : من حيث الملائمة والمشروعية :

تختلف الرقابة الوصائية على الرقابة الرئاسية ، من حيث خضوع كل منها لفكرة الملائمة و المشروعية ، فالرقابة الوصائية لا تتعدى مراقبة مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية ، فجميع السلطات العامة في الدولة ، يجب أن تخضع لحكم القانون ، عند مباشرتها لاختصاصاتها المنوطة بها ، وعلى الإدارة التقيد بالنظم القانونية للدولة .

لكن إن تتعداها إلى مراقبة ملائمة أعمال الهيئات اللامركزية ، فإن ذلك يعد من باب التدخل في شؤون الجماعات المحلية ، التي يعطيها القانون الحق في القيام بمبادرة فردية دون تدخل السلطات المركزية ، لأن فكرة الملائمة غامضة وعامة ، فإذا أصبحت السلطات

¹ / انظر المادة 46 من قانون البلدية 90-08.

² / محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع : عنابة، 2004، ص ، 71.

³ / محمد سليمان الطماوي ، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي الحلول المناسبة لها ، مجلة العلوم

الإدارية ، العدد الأول ، 1970 ، ص ، 16.

⁴ / محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 71.

المركزية تملك حق مراقبة مدى ملائمة أعمال الجهات اللامركزية ، فإنها تنتهك أحد أركان الأساسية ، للقيام بفكرة اللامركزية الإدارية ، أما في نظام السلطة الرئاسية ، فإن الرئيس يباشر رقابة على مشروعية أعمال مرؤوسيه ، كما له الحق في ممارسة رقابة للتأكد من مدى ملائمة أعمال وتصرفات موظفيه ، ومنه فالرقابة الوصائية تنحصر في حدود ما مدى مشروعية أعمال الجهات اللامركزية ، أما الرقابة الرئاسية تتعداها إلى رقابة الملائمة أيضا

المطلب الخامس : مظاهر الرقابة الوصائية :

تتخذ الرقابة الوصائية مظاهر متعددة ، وتتمثل أساسا في الرقابة على الأعمال ، التي تصدرها للجهات اللامركزية ، كما تشمل حتى أشخاص الجهات اللامركزية ، بالإضافة إلى أنها قد تشمل حتى الأجهزة في حد ذاتها ، وسنحاول تبين أهم مظاهر الرقابة الوصائية في ما يلي:

الفرع الأول : الرقابة على الأعمال:

تمتلك السلطات المركزية حق بسط الرقابة على أعمال الجهات اللامركزية ، وذلك من خلال التصريح المصادقة ، والإلغاء ، والحلول ، وتهدف هذه الرقابة كما يرى الأستاذ أحمد محيو ، أن هدف الرقابة الوصائية ، يكمن في تأمين شرعية وملائمة قرارات السلطات اللامركزية ، فإنه لا يمكن الوصول إليها إلا عن طريق مراقبة الأعمال¹، وسنتناول الرقابة على الأعمال ، ونضيف لها التصريح باعتباره أحد صور الوصاية التي تلجا إليها الجهات اللامركزية .

أولا : التصريح :

هو ذلك الإجراء الذي يمكن الجهات الوصية ، بأن تقرر مقدما أن المشروع أو القرار الذي تزمع الجهات اللامركزية اتخاذه ، لا يخالف القواعد القانونية ، ولا يمس المصالح العامة ، مما يوجب عدم صدور القرار أو المشروع ، إلى غاية صدور التصريح ويعد التصريح بمثابة الاستئذان من السلطات المركزية². ويعتبر التصريح من حيث الأصل ، أنه شهادة من جهة الجهات الوصية على الموافقة على العمل أو القرار الصادر من

¹ /أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ترجمة محمد حرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر ، 1979 ، ص ، 189.

² / قمعاني رابح ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 92.

الجهات اللامركزية ، مما يجعل التصريح بمثابة رقابة سابقة ، ورقابة التصريح هي رقابة تلقائية ، إذ تقوم بها الجهات اللامركزية من تلقاء نفسها.

ثانيا : المصادقة (التصديق) :

التصديق هو العمل القانوني الصادر من الجهات المركزية ، و الذي تقرر بمقتضاه أن العمل أو القرار الصادر من الجهات اللامركزية ، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة ويجوز تنفيذه¹.

والتصديق هو عمل قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الجهات اللامركزية ، والتصديق هو ما يعطي الشرعية للأعمال الجهات اللامركزية ، حتى تتطرق في تنفيذها ، ولا يجوز للجهات المركزية أن تعدل قرارات السلطة ، سواء أكان بالزيادة أو النقصان ، لأن ذلك يعتبر حلولا ، وهذا مخالفا أساسا لفكرة اللامركزية ، كما أن السلطة المركزية ملزمة أن تمارس اختصاصها بالتصديق خلال الآجال القانونية ، التي حددها المشرع ، وإلا أعتبر سكوتها تصديقا (التصديق الضمني)، وقد أخذت معظم الدول ، بفكرة التصريح الضمني حتى لا تبقى الجهات اللامركزية تحت رحمة السلطات المركزية .

ثالثا : الحلول:

يعرف الحلول أو سلطة الاستبدال ، بأنه سلطة تمكن الجهات الوصية ، من إمكانية التقرير بدلا من الجهات اللامركزية.

والمراد بالحلول هو قيام الجهات المركزية مقام الجهات المحلية ، لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية ، التي لم تلتزم بها الجهات اللامركزية أو أهملتها ، ويهدف الحلول للحفاظ على احترام مبدأ المشروعية ، وحماية المصلحة العامة ، فتتخذ السلطات الوصية القرارات ذات النفع العام ، على حساب مسؤولية الشخص اللامركزي ، ويعد هذا النوع من الرقابة من أخطر صور الرقابة ، التي تمارس على أعمال الجهات اللامركزية ، وأشد خطورة ، كونها تنتهك مبدأ استقلالية الجهات اللامركزية ، وسلطة الحلول في أغلب التشريعات ، تحدد على سبيل الحصر ، كي لا تتعسف السلطات المركزية ، في استعمال هذا الحق ،

¹ / قمقاني رابح ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 93 .

الذي يقوض فكرة استقلالية الهيئات المحلية ويترتب عن سلطة الحلول مجموعة من النتائج أهمها:

- 1- تشكل سلطة الحلول انتزاع لحق المبادرة الذي تتمتع به الجهات المحلية .
- 2- تتحمل الجهات اللامركزية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول بالرغم من أن القرارات اتخذتها السلطات الوصية ، وهنا تثار إشكالية من يتحمل المسؤولية في هذه الحالة فمسؤولية السلطات المركزية في هذه الحالة تختلف عن باقي صور الرقابة الوصائية ، حيث أن السلطات المركزية قامت بالعمل باسمها ولحسابها والأمر الذي يجعل إمكانية الفصل بين أعمال السلطة المركزية وأعمال الجهات اللامركزية أمرا شبه مستحيل ، وهذا ما يترتب عليه :

1 - عدم قبول الطعون التي تتقدم بها الجهات اللامركزية ضد قرارات الإدارة الوصية أثناء فترة الحلول .

2 - تكون الجهات اللامركزية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول على اعتبار أن الجهات الوصية تصرفت باسم ولحساب الجهات اللامركزية .

رابعاً : الإلغاء:

يعرف الإلغاء بأنه ذلك الحق الذي يعطي الجهات الوصية الحق برفض وإلغاء قرار صادر عن جهات لامركزية لأنه مخالف للقاعدة القانونية أو يمس المصلحة العامة ، شريطة أن يؤسس الإلغاء على نص قانوني يخولها حق الإبطال على أن يتم ذلك في مواعيد محددة قانوناً¹

و منه فالإلغاء هو المكنة التي تخول الجهات الوصية حق إلغاء الأعمال التي تعتبرها غير مشروعة²، وعملية الإلغاء هي عملية لاحقة تتم بعد عملية التنفيذ من الجهات اللامركزية بخلاف التصريح والتصديق ، فالرقابة فيهما سابقة عن تنفيذ القرارات . كما لا يمكن للجهات الوصية اللجوء إلى هذه الآلية ، إلا إذا نصت على ذلك قاعدة قانونية صريحة وواضحة ، لأن الخروج عن القاعدة القانونية يعد مساساً بفكرة استقلالية اللامركزية الإدارية ، والإلغاء أو البطلان نوعان ، بطلان نسبي وبطلان مطلق.

¹ / قمقاني رابع ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 106 .

² / أحمد محيو ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 118 .

الفرع الثاني : الرقابة على الأشخاص :

تمارس الجهات المركزية رقابة على أشخاص الجهات المحلية ، سواء المعينين أو المنتخبين ، فالمعينون يخضعون لفكرة السلطة الرئاسية ، حيث هي من تتولى عملية نقلهم وتأديبهم ، وكذلك المنتخبين يخضعون لرقابة يطرح العديد من الإشكاليات ، لأن المساس بالمنتخب ، يعد تعديا على استقلالية الجهات اللامركزية .

أ/ أولا . الإقالة :

هي تجريد المنتخب من صفة العضوية ، نتيجة تخلف شرط من شروط الإنتخاب ، أو وقوعه في حالة من حالات التنافي¹ .

ومنه فعملية الإقالة تكون لسببين أساسيين :

* إذا كان المنتخب في حالة من حالات عدم القابلية للإنتخاب ، في قانون البلدية الجزائري حددت المادة 98 من قانون الإنتخابات 07/97 الأشخاص ، الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية²

* إذا كان المنتخب في حالة من حالات التنافي أو التعارض، وذلك وفقا للقانون الأساسي الذي يخضع له المنتخب في عمله ووظيفته .

والإقالة تصبح حدا نهائيا للعضوية في المجالس المحلية ، ويتم إستخلاف العضو المقال بعضو إحتياطي .

ثانيا : التوقيف :

وهو تجميد عضوية أحد الأعضاء ، نتيجة تعرض هذا الأخير إلى متابعات جزائية تحول دون ممارسته لمهامه الانتخابية³ .

والسلطات المركزية هي تتولى مهمة توقيف هذا العضو ، في قانون البلدية الجزائري بحيث أن الوالي هو من يمارس هذا الحق ، وعلى الجماعات الوصية أن تسبب قرار التوقيف وتعلله حتى تتمكن الجهات القضائية ، وأعضاء المجلس نفسه ومن الأسباب الحقيقية لتوقيف هذا العضو .

¹ / عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري : جسور للنشر والتوزيع :الجزائر، 2007 ، ص،301 .

² /محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري: المرجع السالف الذكر ، ص 171 .

³ /عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري : المرجع السالف الذكر ، ص 299 .

ثالثا : الإقصاء:

هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية بالهيئة اللامركزية ، ولا يتم إقصاء العضو إلا في الحالات الخطيرة جدا ، كإدانة العضو من قبل محكمة مختصة¹ فمن الناحية المنطقية ، لا يمكن تصور بقاء عضوية المنتخب ، وهو ملاحق من قبل هذه الجهات القضائية .

والإقصاء هو إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية ، وتتولى السلطات المركزية ، مهمة إقصاء هذا العضو ، وفق الشروط والإجراءات التي يحددها القانون.

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات:

تخضع الجهات اللامركزية في حد ذاتها، لرقابة الجهات المركزية ، فالمرشح أعطى الحق للسلطات المركزية ، بإمكانية حل الهيئات اللامركزية ، أو إيقافها تماما وسنتناول هذا الفرع في ضوء التشريع الجزائري ، وما جاء به قانون البلدية 08/90 ، لأن رقابة السلطات المركزية تختلف من دولة لأخرى .

وقد اشترط المشرع لعملية الإيقاف ، أن تتم بقرار مسبب من الوزير بناء على تقرير من الوالي مع ضرورة توفر شرطان ، وهذا في ظل الأمر 24/67 ، في المادة 112 منه². * أن تكون هناك حالة استعجال تدعو لإيقاف المجلس .

* أن لا تتجاوز مدة الإيقاف شهرا واحدا ، ويتقرر بعدها تجديد المجلس أو استمراره³.

أما في قانون البلدية 08/90 ، فإن مهمة الإيقاف أو الحل ، تتم بمقتضى مرسوم يتخذ على مستوى مجلس الوزراء ، بناء على تقرير من وزير الداخلية ، وقد حدد الحالات التي تحل المجالس المحلية ، وهي في حالات الاستقالة الجماعية للأعضاء المشكلين للمجلس المحلي ، أو في حالات الخلافات الخطيرة ، التي تنشأ بين الأعضاء ، أو عندما يقل عدد المنتخبين عن نصف الأعضاء ، وأخيرا في حالات نظم المجالس المحلية⁴.

¹ / عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري : المرجع السالف الذكر ، ص 301 .

² / أنظر المادة 112 من قانون البلدية 24/ 67 الصادر في 13 جانفي 1967

³ / مسعود شيهوب : أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر ، ديوان المطبوعات

الجامعية : الجزائر 1986، ص 207،

⁴ / عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري : المرجع السالف الذكر ، ص 302 .

الخلاصة :

من خلال ما تقدم نستنتج أن مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة ، وإن اختلف تعريفها بين علم الإدارة ، وفقهاء القانون الإداري ، إلا أنهم يجمعون أن الرقابة ، هي تلك الحق ، أو المكنة التي تنتج لصاحبها، اتخاذ ما يلزم من الإجراءات والقرارات لإنجاح المشاريع في مواعيد زمنية محددة ، وتتم الرقابة على أعمال الإدارة بثلاث مراحل تبدأ أساسا بمرحلة وضعها المعايير و الأهداف ثم تليها مرحلة تقييم الأداء وفقا لهذه المعايير التي سبق تحديدها ، ثم تخلص إلى مرحلة كشف الانحرافات وتصويبها ، وتهدف الرقابة على أعمال الإدارة للمحافظة على نشاط الإدارة وترشيده بما يتلائم ومقتضيات المصلحة العامة ، وتعتمد في ذلك على جملة من الوسائل كالتقارير وتشكيل اللجان وتقدير الميزانية ، ويواجه النظم الرقابية العديد من المعوقات التي تحول دون تحقيق الرقابة المرجوة منها كارتباط الرقابة بالنظام السياسي بالإضافة إلى عدم حياديتها ، وتولي القيام بهذه الوظيفة من قبل رجال داخلين عن عمليات الرقابة يحد من فعاليتها ، وينعكس سلبا على نشاط الإدارة، إلا أن هذه الصعوبات يمكن تجاوزها عن طريق تفعيل النظم الرقابية وجعلها تتجاوب مع التحولات والتطورات ، متى كانت النظم الرقابية بسيطة الإجراءات واضحة الأهداف ، وغايتها تحسين أداء النشاط الإداري ، لا تعقب أخطاء و زلات القائمين بالنشاط الإداري، وأبعادها عن طابعها البوليسي .

وتقسم الرقابة الإدارية ، وفقا للمعيار العضوي ، أو على أساس الجهات التي تتولى عمليات الرقابة إلى رقابة سياسية يتولى ممارستها في الجزائر البرلمان ، من خلال ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة ، ورقابة شعبية يمارسها الشعب من خلال الأحزاب ، ورقابة الرأي العام ، النقابات وحركات المجتمع المدني ، والرقابة القضائية حيث يتولى جهاز القضاء ، بشقيه الإداري والعادي ممارسة هذه الرقابة عن طريق تحريك الدعاوى القضائية الإدارية ، سواء كانت دعوى إلغاء أو تفسير أو فحسا للمشروعية ، وإلى جانبها نجد الرقابة الإدارية ، التي تعد من أهم صور الرقابة على أعمال الإدارة وهذا النوع من الرقابة ، تحركه الإدارة بصورة تلقائية على اعتبار أن الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية أو بناءا على تظلم من قبل الأفراد ، والرقابة الإدارية نوعان رقابة إدارية رئاسية ، ورقابة إدارية وصائية ، وهي التي تترجم تلك الصلة التي ترتبط الجهات المركزية بالجماعات المحلية

،ولهذا النوع من الرقابة أهداف ، وضوابط قانونية ، فلا يمكن تصور وجود رقابة وصائية من دون نصوص قانونية .

مقدمة

تخضع البلديات في التنظيم الإداري الجزائري للرقابة الوصائية التي تتولى ممارستها الجهات المركزية المتمثلة في الوالي حيث أخضع قانون البلدية أعمال وأشخاص وحتى هيئات المجالس الشعبية البلدية لهذا النوع من الرقابة .

وسنحاول في هذا الفصل تبين الرقابة التي تخضع لها المجالس الشعبية البلدية والمتمثلة أساسا في الرقابة على الأشخاص والرقابة على الأعمال والرقابة على الهيئات وتبين آثار هذا النوع من الرقابة على أداء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر .

وقد قسم هذا الفصل إلى أربعة مباحث كما يلي :

- المبحث الأول: الرقابة على الأشخاص وأثرها على المجالس الشعبية البلدية .
- المبحث الثاني: الرقابة على الأعمال وأثرها على المجالس المحلية (البلدية) .
- المبحث الثالث: الرقابة على الهيئات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية .
- المبحث الرابع: الرقابة على الأموال وأثرها على أداء البلديات في الجزائر .

المبحث الأول: الرقابة على الأشخاص في ظل القانون 08/90 وأثرها على

المجالس الشعبية البلدية

تمارس الرقابة على المجالس الشعبية في صور وأشكال متعددة، ولعل من بين هذه الصور هي الرقابة على أعضاء المجالس الشعبية، وتتمثل أساسا، في الصلاحيات التي يخولها القانون إلى الجهات الوصية (الوالي)، بمتابعة أعضاء ومعاقيبتهم، أما بالتوقيف أو الإقالة أو العزل.

المطلب الأول: التوقيف

تنص المادة 32 من قانون 08/90 عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه.

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية.

ومنه فإن سبب التوقيف أو تجميد عضوية المنتخب، يكون نتيجة متابعة جزائية تحول دون أداء المنتخب لمهامه، حينها يصدر الوالي قرار بتوقيفه شريطة أن يكون القرار معللا كما جاء في نص المادة السابقة الذكر، ولم تحدد المادة "32" مدة التوقيف.¹

ومن خلال قانون البلدية رقم 67-24 الذي ينص على إمكانية توقيف المنتخب على المستوى البلدي لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا مع إمكانية التجديد لمدة "ثلاثة أشهر" وذلك بقرار من وزير الداخلية باقتراحها من الوالي وان يكون اقتراح الوالي مرفقا برأي مكتب التنسيق الولائي، ومدة العقوبة لم ترد في الأمر 67-24 المؤرخ في 18/01/1967، وإنما جاء بها الأمر 76-85 المؤرخ في 23/10/1976.²

وكان سبب الإيقاف هو المخالفة الجسمية أو الإخلال بالمهمة الانتخابية أو المخالفة الجزائية و يمكن أن تنتهي عضوية المنتخب أما بالإقصاء أو إعادة الإدماج إذا ثبتت المخالفة الجزائية في حقه.

وتنص المادة 42 من الأمر 76-85، والمادة 32 من قانون البلدية 08/90 يبين مجموعة من الفروق الجوهرية بينهما، حيث أن المادة 32 من قانون 08/90 اكتفت بالمتابعة الجزائية

¹ / عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السالف الذكر، ص 301.

² / بن ورزق هشام، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير، غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة سطيف 2005، ص 09.

كسبب لتوقيف المنتخب في حين أن المادة 92 من الأمر 76-85 فقد تضمنت بالإضافة المتابعة الجزائية، الإخلال بالمهام الانتخابية، كما أن القانون 08/90 لم يحدد التوقيف، وتركها المشرع مفتوحة إلى غاية صدور القرار من قبل الجهات القضائية المختصة، أما الأمر 85/76 فقد حدد مدة التوقيت بشهر قابل للتجديد بقرار من وزير الداخلية¹ كما رأينا سابقا ، بالإضافة إلى القانون 08/90 هو الوحيد الذي اجبر الوالي أن يستشير المجلس الشعبي البلدي، وأوجبها على الوالي قبل اتخاذ قرار التوقيف، وعليه فإن قانون البلدية 08/90 يكون قد سحب سلطة التوقيف من الوالي، إلا في حالات المتابعة الجزائية وحدها مع ضرورة استشارة المجلس الشعبي البلدي الذي ينتمي إليه العضو، مع العلم أن الاستشارة اختيارية والوالي غير ملزم بالأخذ بها.

لكن المشرع اشترط على الوالي حين توقيف المنتخب أن يعلل قرار التوقيف، وهذا ضمانا لحقوق المنتخبين حيث أن تسبب قرار التوقيف، يمكن الجهات الإدارية و الهيئات القضائية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة الأسباب الحقيقية التي صدر بمقتضاها قرار التوقيف، مما يمكن هذا العضو الموقوف من إمكانية الطعن في قرار الوالي. وتستمر حالة التوقيف إلى غاية صدور قرار نهائي من الهيئات القضائية المختصة فإن ثبت براءة العضو الموقوف فغن العضوية تعود بقوة القانون دون الحاجة لمداولة من المجلس، أو قرار من الوالي، أما إذا ثبتت إدانته فإنه يجد نفسه أمام عقوبة الإقصاء وهو ما سنتناوله في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الإقالة:

تنص المادة 31 من قانون البلدية 08/90 على أن يصرح الوالي فوراً بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانوناً، أو تعثره حالة من حالات التنافي.

ومن خلال نص المادة يتضح أن سبب سحب العضوية من المنتخب هو تخلف احد شروط الانتخاب، أو وجوده في حالة من حالات التنافي فإن ثبت ذلك يتعين على الوالي إصدار قرار يقضي بتجريد العضو من صفة العضوية في المجلس الشعبي البلدي.

¹ / القانون 09/81 المؤرخ في 04/07/1981 المعدل و المتمم للأمر 67-24 وهو الذي أضاف ضرورة موافقة مكتب التنسيق أولائي لرأي الوالي في حالة تمديد التوقيف بموجب قرار وزير الداخلية إلى مدة 3 أشهر.

والمشروع لم يشترط انعقاد مداولة تثبت الإقالة، وهذا ما يعاب عليه، فلو ضبط عملية الإقالة بالمداولة من خلالها يتمكن جميع أعضاء المجلس من معرفة أسباب الإقالة ويتداولون بشأنها¹ لأن المشروع قد أعطى المجلس الحق في التداول بشأن توقيف احد الأعضاء، في حين أن إجراء الإقالة والذي يعد أكثر خطورة من التوقيف لم ينص على ضرورة التداول عليها هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، وبالعودة إلى نص المادة 90 من الأمر 24-67 المؤرخ في 1967/01/18:

" كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي على تلبية ثلاثة دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا وصحيا، فغنه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل الوالي، إلا إذا طعن خلال 10 أيام من التبليغ أمام محكمة مختصة."

كما نصت المادة 50 منه: أن الوالي يصرح بإقالة كل عضو منتخب بسبب عدم قابليته للانتخاب بموجب قرار.

ومن خلال نص المادة 90 من الأمر 24-67 يتضح أن المشروع في القانون 08/90 لم يتناول إشكالية تغيب أعضاء المجلس الشعبي البلدي، عن حضور المداولات والاجتماعات التي يعقدها المجلس، بل أبقى الجهات الوصية من حق ممارسة الرقابة على مدى انضباط المنتخبين، وهذا ما جعل دورات واجتماعات المجالس الشعبية البلدية عبارة عن منتديات² وهنا تثار التساؤلات حول نص المادة 19 من قانون البلدية³ 08/90 والتي تعطي الحق لأعضاء المجلس الشعبي البلدي الحق في ممارسة الرقابة على حياة المنتخبين الانضباطية، وهل الغيابات المتكررة تدخل ضمن الحالات الانضباطية، ولو افترضنا أن المشروع صنف الغيابات ضمن الحالات الانضباطية فلماذا لم يمنح المجلس أي صلاحيات أو سلطات يمكن أن يواجه بها العضو المتغيب عن الاجتماعات⁴ وعليه يبقى نص المادة 19 بعيد عن

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السالف الذكر، ص، 299.

² /بن ورزق هشام، المرجع السالف الذكر، ص، 12.

³ /تنص المادة 19 من القانون 08/90 : "تكون جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية، ويمكن ان يقرر المداولة في جلسة مغلقة في الحالتين التاليتين- فحص حالات المنتخبين الانضباطية - فحص المسائل المرتبطة بالأمن والمحافظة على النظام العمومي

⁴ /بن ورزق هشام، المرجع السالف الذكر، ص، 13.

حكم مسالة الغيابات التي تغاضى عليها المشرع في قانون البلدية 08/90 وعليه فالمشرع قد حصر عملية الإقالة، في حالة عدم قابلية العضو للانتخاب، او وقوعه في حالة من حالات التنافي شريطة أن يصرح بها الوالي فوراً.

المطلب الثالث : الإقصاء:

جاء في نص المادة 33 من قانون البلدية 90-08: > يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب لذي تعرض لإدانة جزائية ، في إطار أحكام المادة 32 السابقة يعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء ، يصدر بقرار من الوالي إثبات الإقصاء < .

إن الإقصاء هو السحب الكلي والنهائي للعضوية ، من المجالس الشعبية البلدية، ولا يكون هذا الإقصاء إلا نتيجة لفعل خطير يرتكبه العضو ، وبعد إدانته من قبل جهات قضائية ومختصة ، فإن من غير المعقول أن يحتفظ هذا الأخير بعضويته في المجلس، وهو متابع جزائياً¹. ويتولى المجلس الشعبي البلدي عملية إقصاء هذا العضو ، لأنه هو الذي يملك هذه السلطة ، وما على الجهات الوصية إلا متابعة إجراءات الإقصاء ، وتأكيدا بقرار يصدره الوالي ، والملاحظ أن المشرع في نص المادة 33 من قانون : 90-08 قد أعطى تدعيما كبيرا لمفهوم اللامركزية ، حيث أن الجهات الوصية في القانون رقم 81-09 المؤرخ في 4 جويلية 1981 ، في المادة 92 مكرر المعدل والمتمم للأمر 67-24 التي تنص في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي ، يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة ، يستمع أثنائها إلى العضو المعني ، ويرفع الوالي رأي المجلس ، مرفقا ملحوظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي²، يتم الإقصاء بموجب مرسوم ، نلاحظ أن الجهات الوصية كانت تتمتع بصلاحيات واسعة وغير محددة ، بخلاف القانون 90-08 ، فمن الممكن إقصاء عضو لأنه تم إبعاده من الحزب في ذلك الوقت ، وهذا يعد تدخلا في الجهات الوصية في شؤون المجالس التتمية البلدية ، لأن عملية الإقصاء من الحزب لا تتم إلا على مستويات عليا ، ومنه فإن عملية الإقصاء في القانون 90-08 أصبحت من أهم الركائز ، التي ستند عليها البلديات لتكريس المفهوم الحقيقي للامركزية الإدارية ، وعقوبة الإقصاء بها ضمانات قانونية أكثر من عقوبة التوفيق.

¹ / عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 300.

² / مسعود يشهب ، المرجع السالف الذكر ، ص

المطلب الرابع : أثر الرقابة الوصائية على الأشخاص :

ترتب على القانون 90-08 العديد من الضمانات الفعالة ، التي تحول دون تدخلات الجهات الوصية ، في ممارسة رقابتها على المنتخبين ، ويعتبر هذا القانون بمثابة النقطة النوعية ، التي حققتها البلديات ، في إطار علاقة الرقابة الوصائية ، التي تمارسها الجهات الوصية ، لكن المشرع سرعان ما تراجع عليها عند مرور سنتين وأربعة أيام ، من تاريخ صدور هذا القانون¹.

لنعود للساحة أساليب التوقيف القديمة من قبل الولاية ، وذلك بعد صدور المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 09/02/1992 والمتضمن إعلان حالة الطواري ، التي مددت إلى أجل غير محدد بموجب المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 06/06/1993². وقد نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي 92-44 ، > أنه في حالة تعطيل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائرة مثبتة أو معارضة ، تعلنها مجالس وهيئات تنفيذية بلدية ، تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير اللازمة ، التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها < .

كما نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-143 على ما يلي : > يصدر الوالي المختص إقليميا ، بقرار توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية ، عملا بأحكام المادة 08 من المرسوم السالف الذكر < . ومنه فإن المشرع قد تراجع عن هذه الاستقلالية ، التي تمتع بها منتخبي المجالس المحلية ، وكان ذلك نتيجة التطورات والتحولات السياسية التي شهدتها البلاد ، عقب تبني التعددية على المستوى المحلي ، وتم إجراء العملية الانتخابية في 12 يونيو 1990 ، وما أسفر عليه نتائج العملية الانتخابية ، والمتمثل في النجاح الساحق الذي حققته الجبهة الإسلامية للإنقاذ ، حيث حصلت على نسبة 54.25% من إجمالي الأصوات ، وقد فازت بـ: 855 بلدية و 32 ولاية³.

¹ / بن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 14.

² / نصر لباد ، القانون الإداري ج 1 ، LEBED EDITION ، الطبعة الثالثة، الجزائر ، 2005 ، ص 281.

³ / لعبادي إسماعيل ، أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية ، المجلة العربية للعلوم السياسية العدد 12 ، 2006 ، ص ، 77.

وبعد الإنزلاقات الخطيرة التي شهدتها البلاد خلال هذه الفترة ، تراجع المشرع عن تطبيق نصوص القانون 90-08 ، وتم تعطيلها بموجب المرسوم الرئاسي 92-44 ، السالف الذكر .

وتم بعدها حل المجالس الشعبية البلدية خلال الأربع سنوات الموالية ، وتم تعويضها بمندوبيات تنفيذية عينها الولاية إلى غاية صدور القانون العضوي للانتخابات ، بموجب الأمر 91-7 وإجراء ثاني انتخابات محلية في 23 أكتوبر 1997 .

وبعد إجراء هذه الانتخابات واستقرار الأوضاع بصفة عامة ، تم العودة إلى أحكام قانون البلدية 90-08 ، ولا سيما أحكام المواد 31،32،33 والمتعلقة بالرقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية ، إلا أنه مع ذلك فالرقابة على الأشخاص لا تزال تطرح العديد من التساؤلات المثيرة للجدل ، خاصة فيما يتعلق بمدة التوقيف الغير محددة ، التي تحول بطريقة غير مباشرة ، إلى إقصاء غير معلن ، بالإضافة إلى أن مجمل الرقابة المفروضة على الأشخاص ، أخذها المشرع من التشريع الفرنسي ، الذي نص عليه قانون الجماعات قبل صدور قانون 82-212 المعدل بقانون 82-623 ، حيث نصت هذه القوانين على أساليب التوقيف والعزل ، من أجل الانضباط في حق المنتخبين¹، ويعد صدور قانون 02 مارس 1982 المتعلق بحقوق وحرريات البلديات والمحافظات والأقاليم ، قد ألغى جميع العقوبات التي تمس الأشخاص ،إلا المشرع الجزائري ورغم تخلي المشرع الفرنسي عليها ، لا يزال متمسك بها رغم التعديلات المتكررة التي مست قانون البلدية ، وهذا ما ينعكس سلبا على أداء المجالس الشعبية البلدية ، كون أشخاصها يخضعون لرقابة مشددة من قبل الجهات الوصية ، وهذا ما يقتل روح الإبداع وحب التغيير والنهوض بالتنمية على المستويات المحلية .

¹ / بن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 12

الجدول رقم 01

جدول توضيحي لأشكال الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب قانون 90 - 08

أشكال الوصاية على الم . ش . ب كجهاز	موضوع الوصاية	المواد في قانون 08-90	تسبب الرقابة	نتيجة الرقابة
التوقيف	كل منتخب يتعرض إلى متابعة جزائية	32	المحافظة على قدسية التمثيل المحلي ، وعدم التعارض مع القوانين والتنظيمات	توقيف العضو إلى غاية نهاية المتابعة الجزائية وصدور الحكم النهائي
الإقالة	كل عضو يتبين بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب أو تعثره حالة من حالات التنافي	31	التوافق مع قانون الانتخابات	الإقالة والتصريح بها من الوالي فوراً مع تبين السبب .
الإقصاء	كل منتخب يتعرض لإدانة جزائية	33	المحافظة على قدسية التمثيل المحلي ، وعدم التعارض مع القوانين والتنظيمات	إعلان المجلس الشعبي البلدي الإقصاء ، وتثبيت الإقصاء ، بقرار من الوالي .

- بن ورزق هشام : المرجع السالف الذكر ، ص ، 18 .

المبحث الثاني : الرقابة على الأعمال وأثرها على المجالس الشعبية البلدية :

تخضع أعمال المجالس الشعبية البلدية في الجزائر ، لرقابة الجهات الوصية ، وتعد الرقابة على أعمال المجالس المحلية ، من أهم الأساليب الكلاسيكية ، التي أوجدتها التشريعات والقوانين الفرنسية ، حيث تتولى الجهات الوصية المصادقة على المداولات ، إذا اتفقت مع القوانين والنصوص ، أو إلغائها ، في حال مخالفتها للقانون ، مع إمكانية حلول الجهات الوصية ، بدل البلديات في حالات إهمال البلديات أو عجزها عن القيام بأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة ، وسنحاول في المبحث هذا تبين أهم صور الرقابة الوصائية ، على أعمال المجالس الشعبية البلدية وأثرها على أداء هذه المجالس .

المطلب الأول : المصادقة :

تمارس الجهات الوصية رقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية ، وذلك من خلال اشتراط ضرورة المصادقة على بعض الأعمال ، قبل القيام بتنفيذها ، وقد نص المشرع الجزائري على هذا النوع من الرقابة ، في كل من الأمر 24-67 و قانون البلدية 08-90 . و للمصادقة نوعان مصادقة ضمنية و صريحة.

الفرع الأول : المصادقة الضمنية:

لقد نصت المادة 107 في فقرتها الأولى 24-67 > تنفذ قرارات مداولات المجلس الشعبي البلدي بعد عشرون يوما من إيداعها لدى دار الولاية <¹.

إن المداولات إذا تم إيداعها لدى دار الولاية ، ومضت عليها مدة 20 يوما فإنها تعد مصادق عليها ضمنيا ويشترط المجلس الشعبي البلدي في تنفيذ قرارات مداولاته.

وقد أكد المشرع على ذلك أيضا ، في القانون 08-90 حيث نصت المادة 41 منه > تنفذ المداولات بحكم القانون بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية <².

ويتضح أن المشرع قد اشترط في القانون 08-90 ، أيضا المصادقة على أعمال المجالس البلدية ، ويقصد بالمصادقة التي جاءت بها المادة 41 من نفس القانون هي المصادقة الضمنية ويتضح أن آجال المصادقة على المداولات قد تم تقليصها ، من 20 يوم

¹ / أنظر قانون البلدية رقم 81-09.

² / عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السالف الذكر ، ص ، 285 .

إلى 15 يوما ، إلا أنه هناك بعض المداوولات لا يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقريرها إلا بعد المصادقة صراحة عليها ، من قبل الجهات الوصية ، وهي ما تعرف بالمصادقة الصريحة وهذا ما سنتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني:المصادقة الصريحة

تنص المادة 107 فقرة 2 من الأمر 24-67 : <غير أن المداوولات التي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من السلطة العليا نتناول المسائل > ، وهي المداوولات التي تتناول المواضيع التالية :

- * الميزانيات والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل من الضرائب والأداء والرسوم .
 - * نقل الملكية والامتلاك والمبادلات العقارية .
 - * القروض .
 - * عدد الموظفين وأجورهم .
 - * قبول الهيئات والوصايا المقيدة بالتزامات أو شروط أو تخصيصات لفائدة البلدية والمؤسسات أو لمصالح البلدية .
 - * محاضر المزايدات و المناقصات .
 - * إنشاء مصالح عامة بلدية ومقاولات عمومية بلدية .
- وما يستحق الانتباه إليه في هذه الفقرة من المادة 107 ، أن المشرع اشترط المصادقة الضريبية من قبل الوالي، لإنشاء مصالح عامة بلدية ، أو مقاولات عمومية بلدية ، ومع ذلك إعطاه الحق في سحب هذا القرار، وحل المقاولات وسحب رخص الاستغلال منها ، إذا تبين الوالي أن هذه المصالح أو المقاولات قد أدت إلى اضطراب أو عدم توازن ميزانية البلدية ، وهنا تتأثر صلاحيات البلديات على هذه المصالح والمقاولات ، إذا كانت قرارات الولاية تمتد حتى بعد نفاذ هذه القرارات¹ ، وهذا ما يهدم مفهوم الأسس التي تتركز عليها الإدارة اللامركزية ، ومع ذلك فالمشرع لم يتوقف عند هذا الحد من المواضيع ، التي تقضي بالمصادقة الصريحة ، وقد تضمنتها كذلك نصوص متفرقة من نفس القانون فمثلا .
- * تغيير اسم البلدية الذي نصت عليه المادة 09 منه .

¹ ابن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص28.

* وما نصت عليه المادة 28 منه ، والمتعلقة بإنشاء لجنة مكلفة بتسيير وإدارة حقوق والتزامات مجموعة من البلديات .

وما نخلص إليه أن المشرع في ظل الأمر 67-24 ، قد وسع المسائل والمواضيع التي تتطلب مصادقة صريحة ، وهو ما تداركه في القانون 90-08 ، حيث أصبح يكاد يصير استثناء القاعدة ، كون المشرع حاول اشتراط المصادقة الصريحة في جميع المواضيع ، ذات الطابع الحساس ، ولم يشترطها إلا في الأمور والمواضيع الهامشية والغير مهمة ، وقد تنبه المشرع إلى هذه النقائص وتفادها في القانون 90-08 ، حيث نصت المادة 42 منه < لا تنفذ المداولات التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد أن يصادق عليها الوالي > :
* الميزانيات والحسابات .

* إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية .

والملاحظ أن المشرع قد قلص من قائمة المواضيع ، التي تتطلب المصادقة الصريحة وحصرها في المواضيع المتعلقة بالميزانيات أو الحسابات ، أو إحداث مصالح أو مؤسسات عمومية بلدية ، وكما رأينا سابقا أن المشرع قد قلص في آجال المصادقة إلى 15 يوما¹.
كما أن هذا التقليل في المواضيع التي تقضي مصادقة صريحة ، دعمها المشرع بصلاحيات أوسع لرؤساء المجالس الشعبية البلدية .

وأن هذه المدة التي حددها المشرع للجهات الوصية للمصادقة ، أو رفض المداولات كان سعيا منه ، لتمكين البلديات من مباشرة أعمالها ، بعد انقضاء هاته المدة، دون الحاجة إلى رد صريح من الجهات الوصية (الوالي) ، وحفاظا منه على السير الحسن لأعمال المجالس الشعبية البلدية .

إلا أن الواقع يثبت أن نص المادة 41 من القانون 90-08 ، لم يتم تفعيلها ، فلا يزال المنتخبون المحليون لا يمارسون هذا الحق ، رغم نص القانون عليه صراحة ، وتبقى المداولات البلدية ، معلقة ، إلى غاية المصادقة الصريحة عليها من قبل الوالي ولا ندري ما هي الأسباب الحقيقية التي تحول دون تحملهم مسؤولية المصادقة الضمنية ، وإتخاذ قرارات تنفيذ المداولات بعد انقضاء الآجال القانونية ، حتى ولو لم تصادق الجهات الوصية عليها هذا من جهة .

¹ /عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السالف الذكر ، ص300.

، ومن جهة أخرى نجد أن قانون المالية ، يشترط على قابضي البلديات عدم المصادقة على الأمر بالصرف ، إلا إذا كانت المداولات مصادق عليها من قبل الجهات الوصية بالإيجاب تحديدا ، وهنا تثار إشكالية عدم التنسيق بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية ووزارة المالية¹ ،

كما أن بعد الجهات الوصية على مقر البلديات ، من شأنه أن يعرقل ويعطل الأعمال والقرارات، التي تقضي المصادقة الصريحة ، فبعض البلديات في الجنوب الكبير يبعد مقر البلدية بحوالي مئات الكيلومترات عن مقر الولاية ، فبعد المسافة بين البلدية والولاية بالإضافة إلى الآجال القانونية للمصادقة على المداولات ، كل هذه المعوقات تحول دون السرعة والفعالية في تنفيذ المداولات ، التي لها صلة بالمصالح العامة لسكان هذه البلديات . وقد ظل الوضع على ما هو عليه ، إلى غاية صدور المرسوم 31-82 ، المؤرخ في 1982/01/23 ، المتعلق بصلاحيات رئيس الدائرة ، وبموجب المادة 05 من المرسوم أصبح رئيس الدائرة يمارس الوصايا على أعمال المجالس الشعبية البلدية وفقا للشروط المالية²:

أ - الموافقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية ، في البلديات التي يقل سكانها عن 50000 نسمة والتي يكون موضوعها :

- * ميزانيات البلديات والهيئات المشتركة بين البلديات التابعة للدائرة نفسها وحساباتها.
- * تسعيرات رسوم الطرق ووقوف السيارات والإيجار المفروض على ملحقات الطرق وتوابعها الرسوم الواجب تحصيلها لمصلحة البلديات بصورة أهم .
- * شروط عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها 09 سنوات .
- * نقل ملكية العقارات والتنازل عنها وتبادلها .
- * تغيير تخصيص ملكية البلدية وإعدادها لمصلحة عمومية .
- * المناقصات والمحاضر والإجراءات .
- * الهيئات والوصايا .

¹ / بن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 30.

² /أنظر الجريدة الرسمية رقم 04

ب - الموافقة على المداولات والأعمال الخاصة بتسيير المستخدمين في البلدية ما عدا حركاتهم الإدارية و إنهاء مهامهم .

وبعد دخول هذا المرسوم التنفيذي حيز النفاذ ، أصبحت الجهات الوصية قريبة من البلديات ، لكن هذا المرسوم التنفيذي سرعان ما تم إلغاؤه ، بموجب المرسوم 84-302 ، وكان ذلك بعد صدور القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد ، وبتاريخ 18 فيفري 1986 وبصدور المرسوم 86-03 ، أعاد المشرع نفس نصوص المرسوم 82-31¹، ومنح رئيس الدائرة الحق في ممارسة السلطة الوصائية ، على المجالس الشعبية البلدية ، وفق ما حددته المادة 75 وما بعدها من المرسوم التنفيذي 86-30 ، المؤرخ في 18 فيفري 1986 ، واستمر العمل بهذا المرسوم ، إلى غاية صدور القانون 90-08 ، الذي حاول الحد من تدخلات السلطات الوصية في الشؤون البلدية ، وحاول فتح الأبواب أمام المبادرات الفردية ، فيما يتعلق بأعمال المجالس الشعبية البلدية ، والغريب في الأمر أن المشرع أصدر نصوص لاحقة عن القانون 90-08 ، حيث تمكنت بمقتضاها الجهات الوصية من إستعادة نفس الصلاحيات لتقليدية ، الخاصة فيما يتعلق بالمصادقة على المداولات ، وهذا ما كرسه المرسوم التنفيذي رقم 94-215² الذي ينص المادة 10 منه > يتولى رئيس الدائرة في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها وتحت وصاية الوالي وبتفويض منه على الخصوص < ما يلي :

- * ينشط وينسق عمليات تخضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها .
- * يصادق على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون والتي موضوعها ما يأتي :
- * الميزانيات والحسابات الخاصة بالبلديات والهيئات المشتركة في البلديات التابعة للدائرة نفسها .
- * تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكراء لفائدة البلديات .
- * شروط الإيجار لا تتعدى مدتها 09 سنوات.
- * تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية .

¹ /بن رزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 31

² /المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 الذي يحدد الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ج ر 48.

* المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات .

* يوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة بحركات النقل وإنهاء المهام .

والواضح أن المرسوم التنفيذي 94-215 ، قد أعاد المواضيع التي جاء بها المرسوم التنفيذي 82-31 ، وهذا ما يجعلنا نتساءل عن مدى توافق المادة 10 من المرسوم 94-215 من أحكام المادة 42 من قانون البلدية 90-08 ، لأن المتعارف عليه قانونا ، أن القانون لا يعدل إلا بقانون ، فهل يجوز للمرسوم التنفيذي 94-21 أن يبديل القانون 90-08 ؟ وهذا ما يعد انتهاك صارخ لفكرة تدرج القواعد القانونية¹.

كما أن الواقع يثبت أن رؤساء الدوائر في الغالب ما يتهربون من تحمل المسؤوليات المتعلقة بالمداولات ، ويكتفون فقط بإحالتها للولاية ، حتى يصادق عليها الوالي بنفسه وهنا تثار التساؤلات عن جدوى الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدائرة ، إذا كان غير قادر على تحمل مسؤولية المصادقة على المداولات ، إلا بعد استشارة الوالي ، ومن هذا المنطلق أصبحت الدائرة مجرد حجرة عثرة ، أمام الردود السريعة المتعلقة بالمداولات ، سواء كان الرد بالقبول و الرفض ، لأن محاضر المداولات ترسل إلى الدائرة ، ورؤساء الدوائر يقومون بتحويلها إلى الولاية وهذا ما يتطلب وقت إضافيا للمصادقة عليها.

المطلب الثاني: الإلغاء:

تمتلك الجهات الوصية الحق في إلغاء أعمال المجالس الشعبية البلدية إذا اتضح أن هذا العمل مخالفا للقانون ، أو يمس بالمصالح العامة وقد نص القانون 90-08 على هذا النوع من الرقابة ، حيث بين القانون أن هناك مداولات باطلة بطلانا مطلقا ، وهناك مداولات تكون باطلة بطلانا نسبيا، وهو ما سنتناوله في الفروع الموالية .

الفرع الأول : المداولات الباطلة بطلانا مطلقا :

تعتبر المداولات والقرارات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي ، والتي لا يدخل موضوعها ضمن صلاحيات واختصاصات المجلس ، وتعتبر باطلة بطلانا مطلقا ، كان يقوم رئيس البلدية مثلا ، بفض نزاع بين أشخاص ، ويصدر قرارا ، وبذلك فإن هذا القرار يعد باطلا بقوة القانون ، لأن فض النزاعات هو من اختصاص القضاء ، وليس من

¹ / بن وزرق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 40

اختصاصه وهذا ما تضمنته نص المادة 45 من القانون 90-08 ، والتي تناولت عدم الاختصاص الموضوعي، ويرى الدكتور محمد الصغير بعلي ضرورة تحديد عدم الاختصاص الإقليمي إلى جانب الاختصاص الموضوعي .

وقد نصت المادة نفسها في الفقرة الثانية ، أن المداوولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ، ولا سيما المواد 2،3،9 وللقوانين والتنظيمات .

والواضح من خلال هذه الفقرة ، أن المداوولات التي لا تكون مخالفة للقانون بمفهومه الواسع ، سواء أكان دستورا أو قانونا أو تنظيميا ، فإن هذه المداوولات تكون باطلة بقوة القانون وعليه المشرع قصد من بطلان هذا النوع من المداوولات، هو الحفاظ على مبدأ المشروعية وضمان لاحترام مبدأ تدرج القواعد القانونية في الدولة .

كما أن المداوولات التي تكون مخالفة للشكل والإجراءات ، التي تتم بها المداوولات فإنها تكون ملغية وباطلة بحكم القانون ، وهو ما تضمنته الفقرة الثالثة من نفس المادة ، حيث أن جميع المداوولات التي تجري خارج الدورات العادية والاستثنائية والاجتماعات الاستثنائية التي يعقدها المجلس البلدي ، وتعد خارج المقر ، فهي باطلة بحكم القانون .

والملاحظ أن المشرع حين تعداد جملة من المداوولات والقرارات ، التي تكون باطلة بطلانا مطلقا، إشتراط على الوالي ضرورة التصريح والتعليل عن أسباب إبطال هذه القرارات والمداوولات وهذا بخلاف نصوص المواد 102-103 من الأمر 67-24 التي تبين المداوولات الباطلة بحكم القانون .

* المداوولات البلدية المخالفة لقانون أو مرسوم ، حيث تعد معيبة بعيب عدم الشرعية والنصوص القانونية ، في ذلك الحين لم تضع تحديدا لمصطلح الشرعية فأصبحت الشرعية الثورية ، تدخل ضمن نطاق عدم الشرعية ، مما جعل الجهات الوصية تتعسف في استعمال سلطات الإلغاء باسم الشرعية الثورية¹.

* كما أن المداوولات التي تتناول مواضيع خارجة عن اختصاصها تكون باطلة بحكم القانون ، ونجد أن المشرع في المادة 103 من القانون ، قد اشتهر على الوالي ضرورة تعليل قراره أيضا ، وأن المشرع في القانون 90-08 ، قد تخلى عن فكرة المداوولات التي تكون متسببة بعيب من عيوب عدم الشرعية ، واكتفى بما حددته المادة 44 بفقراتها

¹/المادة 102 من القانون البلدي 81-09.

الثالث ، وإلى جانب البطلان المطلق ، قد تواجه أعمال المجالس الشعبية البلدية نوعا آخر من البطلان ، وإذا شابها عيب من عيوب عدم الشرعية ، فتكون المداوولات قابلة للإبطال .

الفرع الثاني: المداوولات والقرارات القابلة للإبطال (البطلان النسبي) :

تنص المادة 45 من القانون 90-08 ، > تصبح محل بطلان المداوولات التي قد تشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية أو كانوا وكلاء عنها < .

يلغي الوالي المداولة بقرار معلل ، ويمكنه أن يبادر بهذا الإلغاء خلال شهر ابتداء من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية .
كما يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تاريخ تعليق المداولة .

ومن خلال النص يتضح أن المشرع جعل المداوولات التي موضوعها يخدم مصالحا شخصية لبعض ، أو جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، أو أشخاص خارج المجلس ، لكن الأعضاء عبارة عن وكلاء عنهم ، فإن هذه المداوولات تكون قابلة للبطلان ، والغاية من إبطال هذا النوع من المداوولات ، كي يحافظ المشرع على مصداقية هذه المجالس لدى الناخبين ، وأن يبعد المنتخبين على جميع الشبهات ، ومحاولة جعلهم يتداولون في ما يخدم الصالح العام فقط ، وينهض بالتنمية المحلية ، لا ما يخدم مصالحهم الخاصة .

ويبطل الوالي المداوولات المذكورة بموجب قرار ، يعطل فيه أسباب إبطال هذه المداوولات ، وذلك في مدة خلال شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية ، ولقد مكن المشرع كل شخص له مصلحة ، أن يطلب من الجهات القضائية المختصة (القضاء الإداري) إلغاء القرار، وذلك في خلال مدة شهر من تاريخ نشر هذه المداولة ، ونلاحظ أن المشرع قد اشترط على من يريد الطعن في المداولة أمام الجهات القضائية ، أن يكون ذا مصلحة ، لأن أصول ومبادئ إجراءات التقاضي تقتضي ذلك ، وعليه فلا يجوز رفع الدعوى أمام القضاء ، ما لم يكن لصاحب الدعوى صفة وأهلية ومصلحة .

فلا يجوز أن يقبل القضاء دعوى من دون ذي مصلحة ، وهذا بخلاف المادة 51 من قانون الولاية 09/90 ، فإن المشرع إستعمل كلمة (كل ناخب أو كل دافع للضرية) ، بدل كلمة مصلحة ، والعلة في ذلك أن البطلان النسبي في قانون الولاية ، يطلب من جهة إدارية ، وليس من جهة قضائية ، وهذه الجهة هي وزير الداخلية تحديدا .

وإن هذا الحق الذي كرسه القانون للمواطنين ، المتمثل في إبطال المداولات أمام الجهات القضائية ، أمرا شبه مستحيل في الواقع ، كون المواطنين يجهلون حتى الأوقات التي تعقد فيها دورات المجالس الشعبة البلدية ، فكيف نطلب ممن لا يعلم بتواريخ انعقاد المداولات ، أن يقوم بالطعن فيها أمام القضاء¹.

كما أن المجالس الشعبية البلدية ، في الغالب تعقد مداولات في أماكن لا تسمح حتى بحضور المواطنين ، كما أن محاضر المداولات لا يتم الإعلان عنها ، وهذا كله يتنافى والمبادئ الديمقراطية التي تجعل من الحق في الإعلام الإداري ، حق من حقوق الإنسان² وهذا ما يسعى المشرع لتكريسه، لكن الواقع يثبت أن هذه الأعمال لا تزال بعيدة عن الشفافية، وهذا ما يجعل الناخبين وسكان البلديات ، لا يمارسون رقابة على أعمال المجالس الشعبية ، في إطار الرقابة التي يتولى ممارستها الرأي العام .

والملاحظ أن المشرع في نص المادة 46 ، قد أعطى الحق للمجالس الشعبية ، أن تطعن في قرارات الجهات الوصية ، التي بمقتضاها رفضت المداولات ، ويكون ذلك أمام الجهات القضائية المختصة ، لكن نص المادة 46 لم يفعل بعد في الواقع فلا تكاد ترى أن رئيس بلدية قد توجه إلى المحاكم الإدارية ، و طلب إلغاء قرار صادر من الوالي ، يقتضي بعد المصادقة أو رفض مداولة القضاء لم يسجل هذا النوع من الدعاوى ، إلا في القليل النادر .

ولا ندري ما هي الأسباب الحقيقية ، التي تحول دون العمل بمقتضى نص المادة 46 أهي سياسية أم نفسية .

¹ / بن وزرق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 42.

² / للمزيد من الإطلاع حول الحق في الإعلام الإداري ، يراجع كميلة زروقي ، الحق في الإعلام الإداري ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق والعلوم التجارية : بومرداس ، 2006، ص، 104.

المطلب الثالث : الحلول :

يمكن للسلطات الوصية أن تلغي أعمال المجالس الشعبية البلدية ، أو تعترض عليها إذا كانت مخالفة للقانون ، أو لا تخدم الصالح العام ، كما أنه بإمكان الجهات الوصية أن تحل محل المجالس البلدية ، في حال امتناعها عن القيام بأعمال وإهمالها ذلك ، فإن الوالي مجبر على التدخل والحلول محل السلطات البلدية ، وذلك ما نصت عليه أحكام المادة 83 من القانون 08-90 ، وكذلك تناوله القانون القديم 67-24 في المواد 233-249 ، والملاحظ أن سلطة الحلول التي تناولها المشرع في الأمر 67-24 هي نفسها التي جاء بها قانون 08-90.

و لقد نصت المادة 233 من الأمر 67-24 على سلطة الحلول ، حيث تنص المادة > عندما يرفض أو بجهل رئيس المجلس الشعبي البلدي ، إتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين والتنظيمات ، يجوز للوالي بعد أن يطلب منه القيام بذلك توليها تلقائيا < وتنص المادة 249 > أن السلطة التي تضبط ميزانية بلدية ما ، يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات والمداخيل المقيدة فيها < ، غير أنه لا يجوز لها أن تضيف نفقات جديدة ، إلا إذا كانت إلزامية ، وفي هذه الحالات يستطيع الوالي التدخل واستعمال سلطة الحلول ، من أجل إدراج نفقات إجبارية في ميزانية البلدية ، فإذا رفض المجلس تسجيلها ، كما أنه يملك الحق في استعمال هذه السلطة أيضا في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي التصويت عليها بصورة متوازنة ، أو لم يصوت عليها المجلس خلال المواعيد التي حددها القانون .

كما يمكن للوالي أن يحل محل سلطة المجلس الشعبي البلدي ، في ميادين الضبط الإداري ، ويتخذ جميع الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والسكينة العامة لأفراد ، عندما يهدد النظام العام في العديد من البلديات المجاورة¹.

كما أن المادة 233 من قانون البلدية ، الصادر عن الأمر 85-01 ، المؤرخ في 12 أوت 1985 ، التي تعطي للوالي الحق في تهديم البنايات ، التي تم بناءها دون ترخيص مسبق من قبل الجهات المعنية ، وقد أعاد القانون 08-90 النص على نفس الحالات ، التي جاءت بها نصوص المواد 81-82-83 ، على إمكانية حلول الوالي محل المجالس الشعبية

¹ / بن وزرق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 47.

البلدية ، والمشرع اكتفى بإعادة النصوص التي تتضمن سلطة الحلول في الأمر 24-67 وإعادة صياغتها فقط ، واحتفظ الوالي بالحق في إتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن والسكينة العامة ، كما يمكن للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي ، بموجب قرار معل لممارسة السلطة المقررة بهذا الصدد ، عندما يهدم النظام العام في بلدية أو عدة بلديات متجاورة .

كما أن القانون 08-90 ، قد أعطى الوالي الحق في ممارسة سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية ، حيث له الحق في التدخل ، لغرض وتسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية ، قد رفض المجلس تسجيلها أو رفض التصويت والمصادقة على الميزانية بصفة متوازنة ، فإن تدخله واجبا لإعادة التوازن لميزانية البلدية .

كما يمارس الوالي سلطاته الرئاسية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية ، على اعتبار أنه ممثلا للدولة ، ونظرا لخصوصية العلاقة بين الوالي ورئيس البلدية ، على عكس باقي الأعضاء الآخرين ، فإن الرئيس ملزم بالخضوع لرقابة الوالي ، كغيره من الموظفين وعليه الالتزام بكافة التوجيهات التي يصدرها الوالي ، وذلك من خلال إلزامية إرسال كافة قراراته إلى الوالي ، لبسط رقابته عليها و هذا ما تضمنته المادة 79 من القانون 08-90 . وما نخلص إليه من خلال الدراسة المتأنية للنصوص التي تناولت سلطة الحلول ، نجد أن الوالي هو الوحيد الذي يملك هذا الحق دون رئيس الدائرة.

المطلب الرابع : أثر الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية:

تثير الرقابة المفروضة على أعمال المجالس الشعبية البلدية ، العديد من التساؤلات حول أثر هذا النوع من الرقابة ، على أداء المجالس الشعبية البلدية ، مع علمنا أن رقابة السلطة المركزية على الجهات اللامركزية هي من أحد مقومات النظام اللامركزية ، وذلك مقابل الاستقلال الذي تتمتع به ، والإشكالية التي تثار في ما إذا كانت الجماعات المحلية مجبرة على أخذ الإذن من الجهات المركزية قبل القيام بأي عمل ، أو اتخاذ أي قرار ، لأن التشريعات والقوانين قد منحت الجهات المركزية الحق في المصادقة أو إلغاء أو الحلول محل البلديات ، إذا رأت في ذلك داعي ، هنا تثار تساؤلات حول طبيعة النظام المنتهج ، هل هو

صورة من صور التركيز أم نحن أمام نظام لامركزي ، وسنحاول الإجابة على هذه التساؤلات من الإجابة على أثر المصادقة والإلغاء والحلول ، على أعمال المجالس الشعبية البلدية

الفرع الأول : أثر سلطة التصديق على أعمال المجالس الشعبية البلدية :

تعد سلطة التصديق بمثابة الإذن ، أو الرفض التي يجب أن تحصل عليه البلديات من الجهات المركزية حتى تباشر تنفيذ أعمالها وقراراتها ، وعليه فالجماعات المحلية لا يمكنها التحرك بمقتضى هذه السلطة ، حتى تشعر مسبقا بموافقة السلطات المركزية .

وقد نص القانون 90-08 على هذه الآلية ، من خلال أحكام المادة 41-42 من نفس القانون ، وأخذ المشرع هذه القوانين من نصوص التشريع الفرنسي ، التي صدرت قبل سنة 1982 ، والتي تناولت قوانين الجماعات المحلية ، التي كانت سارية المفعول قبل صدور قانون في 21 مارس 1982 ، أين كانت البلدية الفرنسية تخضع لرقابة المحافظ ، أو مساعديه أو المجلس العام أو اللجنة الدائمة، فيما يخص القرارات ذات الطبيعة الهامة المتعلقة بالجوانب المالية ، وبعد صدور القانون المنظم للجماعات المحلية في فرنسا في 21 مارس 1982، ثم التخلي عن جميع صور الرقابة الوصائية ، وتم تعويضها بالرقابة القضائية.

وأصبحت قرارات الجماعات المحلية نافذة ، بمجرد نشرها أو تبليغها¹، وعلى ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء ، إذا رأى عدم شرعية بعض القرارات ، وقد أورد المشرع الفرنسي إستثناءات على هذه القاعدة العامة ، بحيث أن بعض الموضوعات يجب أن ترفع إلى ممثل الدولة فيما يتعلق :

- * القرارات التنظيمية أو الفردية التي تتعلق بمسائل الضبط الإداري .
- * القرارات ذات الطابع اللائحي .
- * كل اتفاق يتعلق بإبرام عقد إداري أو قرض .
- * كل اتفاق يتعلق بمنح امتياز أو إيجار احد المرافق العامة المحلية ذات الطابع الصناعي التجاري.

¹/ شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول، دون دار نشر الجزائر، 2002 ، ص ، 129.

* القرارات الفردية المتعلقة بالتعيين أو الترقية في الدرجة أو الجزاءات أو التسريح الذي يتعلق بالموظفين الموجودين في دائرة الوحدة المحلية .

وممثل الدولة في هذه الاستثناءات ليس له الحق إلا في فحص شرعية القرارات دون الملائمة ، وفي حالة اتضاح عدم شرعية هذه القرارات ، له مدة شهرين من تبليغه بالقرار للطعن فيه ، أمام القضاء الإداري ، وبعد مرور 20 يوما من إطلاع المجلس على نية الطعن في القرار ، فإذا لم يعدل المجلس القرار فإنه يباشر الدعوى القضائية ، وممثل الدولة لا يملك حتى الحق في وقف تنفيذ القرار المحلي ، لأنها من اختصاص القضاء الإداري .

وخلاصة القول أن قانون الإدارة المحلية الفرنسية ، قد تساوي بين البلديات وممثل الدولة في المراكز وجعل القضاء بينهم .

بالعودة إلى المشرع الجزائري ، نجد أن القانون 90-08 صدر بعد تبني فرنسا لقانون الجماعات المحلية الجديد ، إلا أننا نجد أن المشرع لا يزال يكرس هذا النوع من الرقابة على أعمال المجالس الشعبية ، ولا يزال التصديق ومن أهم الكيفيات المتقدمة جدا للتدخل في الشؤون ذات الطابع المحلي¹ ، فالبلديات الجزائرية لا تزال مجبرة على أخذ الإذن من الوالي ، حتى تبادر بتنفيذ قراراتها وأعمالها ، وأصبحت سلطة التصديق عبارة عن حق فيتو بمقتضاه يحق للجهات المركزية والإدارة المشتركة للجماعات المحلية معها السلطات المحلية وهنا ننهي إلى أن هذا النوع من الرقابة المسبقة والمشددة على أعمال الجهات المحلية ، يجعلها أمام صورة من صور عدم التركيز الإداري لا إدارة محلية ، وهذا ما جعل الحركة التنموية تراوح مكانها على عكس البلديات في باقي الدول والنظم المقارنة.

الفرع الثاني : أثر سلطة الإلغاء على المجالس الشعبية البلدية:

يعد حق السلطة المركزية في إعدام وإبطال قرارات ومداولات المجالس الشعبية البلدية الصادرة خلافا للقانون ، دون الحاجة للجوء إلى الجهات القضائية ، هو صورة من صور سمو الجهات المركزية على المجالس الشعبية البلدية ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بأعمال وقرارات ذات الطابع المحلي ، فنموذج الإلغاء الذي جاء به الأمر 67-24 ، وكرسه قانون البلدية الجديد 90-08 وتقنياته المختلفة ، هو ترجمة حرفية لما كان عليه قانون الجماعات

¹ / شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية ، المرجع السالف الذكر ص 200.

المحلية بفرنسا قبل صدور قانون 21 مارس 1982 ، حيث يقوم هذا النوع من الرقابة ، على إلغاء قرارات ومداولات الجماعات المحلية ، إذا كانت هذه القرارات أو المداولات مخالفة للقوانين والتنظيمات المعتمدة ، أو في حالة ما كانت قرارات المجلس المحلي ، تتناول مواضيع تخرج عن دائرة اختصاصه ، أو إذا ما تعلقت المداولات أو القرارات بمصالح شخصية لأعضاء المجلس المحلي ، غير أن المشرع الفرنسي بعد صدور قانون الجماعات المحلية لسنة 1982 تراجع عن سلطة الإلغاء ، و اكتفى فقط بالطعن القضائي ، فإذا تبين لممثل الدولة أن قرارات مداولات الجماعات المحلية خارج إطار الشرعية ، فإن السبيل الوحيد الذي كلفه له القانون ، هو اللجوء إلى الجهات القضائية الإدارية ، لإبطال هذه القرارات والمداولات في إطار ما يعرف بدعوى الإلغاء .¹

والمشرع الجزائري قد كرس في قانون البلدية 90-08 سلطة الإلغاء ، بمقتضى نصوص المادة 44-45 ومكن الوالي من إمكانية إلغاء المداولات والقرارات ، التي تخرج عن اختصاص المجلس ، وكذلك المداولات المخالفة للقوانين أو المداولات التي تعقد خارج المقر الشرعي ، لاجتماعات البلدية أو المداولات التي يكون لها علاقة بمصالح أحد الأعضاء ونلاحظ أن هذه السلطة التي منحت للولاة ، فهي أداة لترشيد أعمال المجالس المحلية ، أم هي أداة تضبط نشاطات الجماعات المحلية ، فالواقع يثبت من خلال بعض التجارب العالمية في الإدارة المحلية ، يتضح أن فرض أنواع من الرقابة ، لا يزيد إلا في عرقلة وتيرة التنمية فالنموذج الإنجليزي مثلا ، الذي تتمتع فيه الجماعات المحلية باستقلال واسع اتجاه الجهات المركزية ، نجد أنها قد قطعت أشواطا كبيرة في تحقيق التنمية على المستوى المحلي ، إلى درجة أنهم تجاوزوا فكرة الإدارة المحلية إلى الحكم المحلي ، بل أنهم حتى الحكم المحلي تجاوزوه إلى الحكومة المحلية ، والمشرع الجزائري لا يزال يعطي الحق للوالي في إلغاء المداولات دون العودة إلى الجهات القضائية ، ولعل هذا هو ما يجعل أداء البلديات في الجزائر لا يزال هزيلا ، مقارنة ببعض التجارب العالمية المقارنة .

¹ /مسعود شيهوب ، أسس الإدارة المحلية ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 203.

الفرع الثالث : أثر سلطة الحلول على المجالس الشعبية البلدية:

تعتبر سلطة الحلول التي تمتلكها السلطات المركزية ، والتي بواسطتها تستطيع أن تحل محل المجالس الشعبية البلدية، وذلك في إدراج النفقات الإلزامية في الميزانية ، وإعادة التوازن للميزانية إذا رفض المجلس ذلك أو نبه لذلك ، ولم يعتد بهذا التنبيه ، فالوالي أعطاه قانون البلدية الحالي الحق في التدخل وإدراج النفقات الإلزامية ، وإعادة توازن ميزانية البلدية وهذا ما ذهبت إليه نصوص المواد 154-155-156-157 ، وكذلك نص المادة 83 ، وهذه السلطة التي خولها القانون للوالي ، هي عبارة عن خاصية من الخصائص الأساسية ، التي تتميز بها السلطة الرئاسية¹، كما نصت المادة 83 من قانون البلديات ، أن الوالي عند رفض المجلس الشعبي اتخاذ قرارات مفروضة عليه ، بمقتضى القوانين أن يتولاها الوالي تلقائيا بعد إنتهاء الآجال القانونية للإنذار، وهنا تطرح فكرة إستقلالية البلديات في الجزائر ، إذا كان الوالي يستطيع حل محل البلدية والمشرع أخذ فكرة الحلول من التشريع الفرنسي القديم السابق ، عن صدور القانون الصادر في 21 مارس 1982 ، أين كانت الجهات المركزية تستطيع التدخل والحلول محل المجالس المحلية ، إذا اقتضت الضرورة لكن بمجرد صدور قانون الجماعات المحلية ، تراجع المشرع الفرنسي عن هذه السلطة لصالح القضاء . وللوالي وفقا لنفس القانون² يستطيع الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية في حالات عدم إدراج نفقات إجبارية.

لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي ، وهذا ما يجعلنا أمام مظهر من مظاهر عدم التركيز الإداري إلى نظام اللامركزية الإدارية ، ويتضح صراحة التفوق الحقيقي من الجماعات المركزية وسموها عن الجماعات المحلية ، لأنه ليس هناك ما يبرر فكرة إعتناق سلطة الحلول فالنموذج الانجليزي يعرف فكرة اندراج النفقات الإلزامية ، لكن من دون الحاجة لاستعمال فكرة الحلول³، التي في الواقع تبرهن وتثبت فكرة التسيير المباشر للشؤون المحلية من قبل الجهات المركزية وهذا ما يتعارض ومقومات النظام اللامركزي.

¹ / محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية ، دار العلوم للنشر والتوزيع : عنابة ، الجزائر ، 2004 ، ص ، 105.

² / شهبوب مسعود : أسس الإدارة المحلية ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 202.

³ / نفس، المرجع السالف الذكر ، ص ، 201.

الجدول الثاني

جدول توضيحي لأشكال الوصاية على أعمال المجلس الشعبي البلدي

أشكال الرقابة على أعمال الم. ش. ب	موضوع الوصاية	المواد في قانون 08-90	تسبب الرقابة	نتيجة الرقابة
التصديق الصريح	المداولات التي تتناول المواضيع التالية : *الميزانيات والحسابات *إحداث مصالحي ومؤسسات عمومية بلدية	42 43 المادة 10 من المرسوم التنفيذي 215-94	تقدير الملائمة المالية والتقنية للأعمال البلدية	لا يمكن تطبيق هذه المداولات إلا بعد المصادقة الصريحة عليها . مع مراعاة مدة التصديق * شهر * وإلا نفذت بموجب التصديق الضميني
التصديق الضمني	كل القرارات والمداولات التي لا تخضع إلى التصديق الصريح	41	مراقبة شرعية هذه الأعمال	تكون هذه الأعمال قابلة للتنفيذ بمرور 15 يوم
الإلغاء بحكم القانون	*مداولات م. ش. ب التي تتناول موضوعا خارجا على اختصاصه. *المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و3 و9 وللقوانين التنظيمية . *المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية الم. ش. ب	44	المخالفة الجسيمة لمبادئ توزيع الاختصاص والشرعية	تصريح الوالي بموجب قرار معطل ببطان المدولة
الأعمال القابلة للإلغاء	مداولات يشارك فيها أعضاء من م. ش. ب ب لهم مصلحة شخصية في القضية المطروحة فيها أو يكونون وكلاء عنها .	45	المحافظة على مصالح كل من له مصلحة في إلغاء المدولة	-إمكان إلغاء المداولات من طرف الوالي خلال شهر من تاريخ إيداع المدولة بالولاية . -إمكان كل من له مصلحة الطعن القضائي في المدولة
الحلول	*إهمال السلطات البلدية في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن والسلامة العموميين . *رفض تسجيل نفقة إجبارية . *رفض التصويت على الميزانية بصفة متوازنة	81 82 83 154 155	-المحافظة على النظام العام وتفاذي الإخلال بالمصالح المحلية . -احترام المبادئ المتعلقة بالميزانية والمالية المحلية .	حلول الوالي في القيام بأعمال م. ش. ب وانصراف آثار تدخل الوالي في المجلس

- بن ورزق هشام : المرجع السالف الذكر ، ص ، 50 .

المبحث الثالث: الوصاية على الهيئات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

بعدما تطرقنا إلى الوصاية على أعمال وأشخاص المجالس الشعبية البلدية سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى الوصاية التي تمارس على المجالس الشعبية البلدية في حد ذاتها (الوصاية على الأجهزة) ، والتي تتمثل أساسا في الإيقاف مع الحل وهذان النوعان من الوصاية على الجهاز البلدي الذي عرفه التنظيم الإداري الجزائري .

المطلب الأول : الإيقاف

لقد تضمنت المادة 112 من الأمر 67-24: >>انه لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم ويجري إيقافه في حالات الاستعجال لمدة شهر واحد وبموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي <<

من خلال نص المادة أن توقيف المجالس الشعبية البلدية عن ممارسة أعمالها ، لا يكون إلا في حالات الاستعجال ويكون باقتراح من الوالي على وزير الداخلية ، والذي بدوره إذا اقر التوقيف يصدر قرارا مسبب يبين فيه أسباب التوقيف ، على أن لا تتجاوز مدة الإيقاف الشهر ، ويشترط في القرار تعطيل المجالس الشعبية البلدية¹، أن يستوفي الشرطين التاليين :

* أن تكون هناك حالة استعجال تدعو إلى إيقاف المجلس². وما يعاب على المشرع أن لم يحدد الحالات الاستعجالية التي بمقتضاها يتم إيقاف المجالس ، إلا انه تدارك ذلك من خلال اشتراطه ضرورة التسبيب بقرار وزير الداخلية حتى يمنع التعسف في استعمال هذا الحق

* ألا تتعدى مدة الإيقاف شهر ، ويجب أن يقرر بعدة هذه المدة أما حل هذا المجلس أو السماح لنفس هذا المجلس بمباشرة مهامه ، وقد استغنى المشرع عن فكرة الإيقاف كآلية من آليات الرقابة الوصائية في ظل قانون 90-08.

¹ / بن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص، 19.

² / شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية ، المرجع السالف الذكر ، ص، 207.

المطلب الثاني: الحل

يعد الحل من اخطر الوسائل التي تمتلكها الجهات، الوصية ضد المجالس الشعبية البلدية، وهذا ما جعل المشرع ينص عليها، صراحة وبدقة ، وقد تبناها في كل من الأمر 67-24 وقانون البلدية 90-08 ، وذلك حرصا منه للمحافظة على استقرار واستمرارا المجالس الشعبية البلدية ، ولقد نصت المادة (34) من قانون البلدية 90-08 ، على الحالات التي يجب أن تحل فيها المجالس الشعبية البلدية.

وقد حددت المادة (35) ، الجهات المختصة بعملية الحل ومن هاته الأسباب المحددة على سبيل الحصر¹ في نص المادة (34) كالتالي :

1/ عندما يقل عدد المنتخبين عن نصف الأعضاء، وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف الواردة في أحكام المادة (29) .

يعد حل المجلس الشعبي في هذه الحالة أمرا طبيعيا ، فلا يمكن أن يستمر المجلس في عقد جلساته، وهو يفقد لنصف أعضائه ، أي انه قد فقد أعضائه الرعاية ، و الآليات القانونية التي تمكنه من الفصل في ما يعرض عليه و يكون ذلك الا بعد اللجوء الى القوائم الاحتياطية ، و بعد اللجوء إلى القوائم الاحتياطية، و إن لم يتم إيجاد الأعضاء ، فان الوالي يعد تقريره ويحيله إلى وزير الداخلية الذي يعد بدوره تقريراً، ليعرضه على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل².

2/ الاستقالة الجماعية : تقع هاته الحالة إذا ما أقدم جميع أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، على تقديم استقالتهم الجماعية ، من المجلس ، رغم اختلاف أطرافهم السياسية حيث يقدمون طلبا يعربون فيه ، عن نيتهم التخلي عن العضوية ، فان تم ذلك ، من الواجب أن يتم حل المجلس ، وما يؤخذ على نص المادة ، أنها لم تحدد الجهات التي تقدم لها الاستقالة ، وما شكلها ، وهل تقدم بصفة جماعية أو كل عضو يقدم استقالته بصورة انفرادية³

3/ الخلافات الخطيرة بين الأعضاء : يتعين حل المجالس الشعبية في حالة نشوب خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس ، فالاختلاف بين الأعضاء أمر مقبول لان التيارات

¹ / عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السالف الذكر ، ص.300

² / عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السالف الذكر ، ص.301.

³ / نفس المرجع السالف الذكر ، ص.

السياسية تعزز اختلاف في الرؤية في كافة المسائل التي يتداولها بشأنها المجلس ، إلا أن هذه الخلافات يجب أن تتعدى الخلافات السياسية ويجب ان تمس او تعرقل مصالحها العامة ، وتعطل مصلحة من مصالح البلدية ، مما ينعكس سلبا عن الجمهور ، ففي مثل هذه الحالات فانه يتعين حل هذا المجلس فورا ، و هذا للحفاظ على المصلحة العامة .

4/ ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها :

قد يعتمد المشروع إلى رفع عدد البلديات أو تقليصها ، لان عدد البلديات غير ثابت ولا مستقر ، فقد تضم بلدية إلى بلدية أخرى ، وهنا يتوجب حل المجلسين معا ، لأنه من الغير المعقول أن تدار بلدية بمجلسين ، ضمن الواجب اللجوء إلى حل المجلسين وانتخاب مجلس جديد وكذلك الحال بالنسبة لتجزئة بلدية .

المطلب الثالث : أثر الوصاية على جهاز المجالس الشعبية البلدية:

نظرا للآثار البالغة الخطورة للرقابة الوصائية على أجهزة المجالس الشعبية البلدية فان المشرع قد حاول أن يحيطها بجملة من الضمانات ، حيث يحول دون تعطيل أداء المجالس الشعبية البلدية ، لكن هذا النوع من الرقابة ترتب عليه بعض الآثار نوردها كما يلي:

الفرع الأول: أثر الإيقاف على أداء المجالس الشعبية البلدية.

ويعد توقيف المجالس الشعبية البلدية ، أمر ينقصه الضمانات القانونية والواقعية ، حيث كان الأجدر بالمشرع أن يحدد التي توجب توقيف المجالس الشعبية البلدية على سبيل الحصر حتى لا تتحول مدة الرقابة شرعية إلى رقابة بمقتضاها تمتلك السلطة الوصية الحق في تقدير التوقيف ، من عدمه ، وكى لا يتعسف وزير الداخلية في استعمال هذا الحق متى ما أراد¹.

وقد تخلى المشرع على هذا النوع من الرقابة في القانون 08/90 حيث لم ينص عليها ، لكن بصدر المرسوم الرئاسي 44/92 والمتضمن إعلان حالة طوارئ² ، والمرسوم التنفيذي 143/92 المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية³

¹ / بن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص 19.

² / ناصر لباد ، المرجع السالف الذكر ، ص 281.

³ / المرسوم التنفيذي 143/92 ، المؤرخ في 11/04/1992.

مما جعل سلطة التوقيف تعود وبأكثر حدة و تم منح هذه الصلاحية لرئيس الحكومة حيث أصبح بإمكانه توقيف المجالس الشعبية البلدية ولأجل غير محددة ، لان المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ لم يحدد مدة التوقيف لفترة زمنية مما يجعل في التوقيف يتحول إلى حل نهائي.

وإن دل ذلك على شيء فإنما يدل، على أن الاستقلالية التي حاول تكريسها المشرع في القانون 80/90 وقد تم التراجع عليها بموجب المرسوم الرئاسي المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، أين استعادة الجهات المركزية هيمنتها على المجالس الشعبية البلدية ، من خلال استعادة جميع أساليب الرئاسة المشددة.

الفرع الثاني: آثار الحل على المجالس الشعبية البلدية:

حرس المشرع على ضرورة الحفاظ على الاستقرار في حالة حل المجالس الشعبية البلدية حيث أكد على ضرورة إجراء انتخابات جديدة خلال مدة 6 شهر ، ولعل أهم الايجابيات التي جاء بها قانون 80/90 انه حدد أسباب حل المجالس الشعبية على سبيل الحصر لا المثال وقد بين ان عملية الحل يتم على مستوى مجلس الوزراء ومن هنا يتضح الأهمية التي أولاها المشرع للبلديات بموجب هذا القانون ، إلا أن هذه الأهمية سرعان ما تراجع عليها ، وذلك بعد صدور المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، والتي مددت بالمرسوم التشريعي رقم 93-02 المؤرخ في 02/06/1992 إلى اجل غير محدد¹ ، وبموجب المرسوم 92-143 المتعلق بتوثيق أعضاء المجالس الشعبية البلدية و أعضاء المجالس الشعبية الولائية التي أوكلت مهمة حل المجالس الشعبية إلى رئيس الحكومة بدل مجلس الوزراء كما أن عملية الحل لم تبقى مبنية فقط على الأسباب التي جاءت بها نص المادة (34) إنما أضافت عليها المادة 08 من المرسوم 44/92 أسباب جديدة للحل لتعطيل العمل الشرعي للسلطة العمومية أو عرقلتها ، بسبب تصرفات عائرة و مثبتة أو معارضة تعلنها مجالس أو هيئات تنفيذية بلدية . و قد تم خلال هذه الفترة حل المجالس الشعبية البلدية و الولائية، التي أسفرت عليها انتخابات جوان 1990 ،... والتي فازت الجبهة الإسلامية للإنقاذ بأغلب مجالسها ، وقد تم استخلافها بمندوبيات أشرفت على إدارتها

¹ أحمد سويقات ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 121.

الجهات الوصية ، وتميزت هذه الفترة بالغياب الكلي للتمثيل الشعبي¹. وأصبحت الشؤون المحلية تدار من قبل هذه الأجهزة المعنية ، ونلاحظ أن المادة 36 من القانون 08/90 قد نص على تشكيل مندوبيات تنفيذية بدل المجالس المؤقتة وهنا التساؤلات حول الاختلاف في التسمية ، فالمشرع أدرك أن هذه البلديات التي مسها قرار الحل ستطول الأمد ستعود لسيرها الطبيعي وتنبه إلى أن تعويض المجالس المنتخبة بمجالس مؤقتة يقتصر دورها على الأعمال الجارية في الإدارة أو اخذ القرارات التحفظية المستعجلة² سيزيد بتكوين من 3-5 أعضاء لمساعد السكان في البلدية، ويعين الوالي هؤلاء الأعضاء بما فيهم الرئيس ، الذي يتولى ممارسة مهام رئيس البلدية ويخضعها هو وباقي الأعضاء ، لنفس إجراءات الرقابة الوصائية ، هذا من الناحية النظرية لكن من الناحية الواقعية ثبت أن المندوبيات كانت تخضعها لمبدأ وفكرة السلطة الرئاسية لأنه من غي المعقول تصور شخص ثم تعيينه أن يخضعها لفكرة الوصاية الإدارية ، لان الوصاية الإدارية من أهم مقومات اللامركزية الإدارية التي تقوم على فكرة انتخاب أعضاء المجالس اللامركزية .

لا تعينهم ، وعرفت المجالس الشعبية في بادئ الأمر حلا جزئيا ثم استكمل حل كل المجالس الشعبية بمقتضى المرسوم 95-162 المؤرخ في 06 جوان 1915 الذي قضى بذلك ، واستمر العمل لهذه المندوبيات التي كانت وبالا على جميع المستويات في تسيير الشؤون المحلية.

والملاحظ أن المشرع تأثر بالمشرع الفرنسي بهذا الخصوص، حيث تطرق القانون الفرنسي في قانون البلدية الصادر 30 ديسمبر 1988 في المادة 35-2121 على: في حالة حل مجلس بلدي أو استقالة كل أعضائه الذين هم في حالة نشاط أو في حالة عدم إمكانية تكوين المجلس تقوم مندوبية خاصة بذلك.

المادة L 212138 : تعين بواسطة المحافظ في 8 أيام وتقوم بانتخاب رئيسها.(وإذا كانت هناك إمكانية نائب رئيس) الذي يقوم بمهام رئيس البلدية وتنتهي مهامها مباشرة بعد تنصيب المجلس الجديد، تتكون من 3 إلى 7 أعضاء مهامها محدودة في أعمال الإدارة الصرفية التحفظية والمستعجلة.

¹/ لعبادي إسماعيل ، المرجع السالف الذكر ، ص، 77.

² / ناصر لباد، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مجلة إدارة التوثيق والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1999/1، ص127.

ففي كل الأحوال لا يمكنها الالتزام بنفقات البلدية خارج الإيرادات المتاحة للتسيير الجاري. لا يمكنها تحضير الميزانية البلدية ولا استقبال الحساب الإداري، حساب رئيس البلدية ولا حساب التسيير للقابض البلدي ولا تغيير في المستخدمين أو نظام التعليم العام، بعد حل المجلس البلدي وتعيين اللجنة الخاصة. يتم إعادة انتخاب المجلس البلدي في الشهرين المواليين.¹

نظرا لنقص الكفاءة وعدم الدراية بمستلزمات تسيير المصلحة البلدية ، مما استلزم في الكثير من الأحيان إعادة تجديد مدة هذه المندوبيات من قبل الولاية.

وخلاصة القول أن سلطة الحل التي جاءت بها نصوص قانون الطوارئ ، قد ترجمت حقيقة العلاقة بين الجهات المركزية واللامركزية في الجزائر ، وان دلت على شيء فإن تدل على أن الجهات المحلية في الجزائر لا تزال تحت "رحمة" الجهات المركزية ، بحسب نوعية الرقابة التي تمارسها الجهات المتعددة، الوصية على أجهزة الجماعات المحلية.

¹ Dominique Turpin: Droit de la décentralisation, Gualino , Editeur,PARIS ,1998, P57.

الجدول 03

جدول توضيحي لأشكال الرقابة الوصاية على المجلس الشعبي البلدي كجهاز

أشكال الوصاية على الم . ش . ب كجهاز	موضوع الوصاية	المواد في قانون 08-90	تسبب الرقابة	نتيجة الرقابة
الإيقاف الغي	/	/	/	/
الحل	يحل الم،ش،ب في الحالات التالية : -عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام المادة 29 في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء الم،ش،ب يحول دون التسيير العادي لهيئات البلدية -حالة ضم البلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان . -الاستقالة الجماعية لأعضاء الم،ش،ب	34 34 36 37	-المحافظة على السير العادي لمصالح البلدية والنظام العام -تفادي تعطيل المصالح المحلية وتجنب حالات الشعور	-يحتل المجلس بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية . -يعين الوالي مجلس مؤقت يتولى الشؤون البلدية خلال الأيام العشر التالية للحل

-بن ورزق هشام : المرجع السالف الذكر ، ص ، 26 .

المبحث الرابع: الرقابة الوصائية على أموال البلديات:

تخضع المجالس الشعبية البلدية الجزائرية على جانب الرقابة على الأشخاص واللجان والرقابة على الهيئات للرقابة على المواد المالية والموارد المالية تعد عصب الحياة بالنسبة لعلاقة الجهات المركزية بالبلديات ، فكما اعتمدت البلديات على مواردها الذاتية في تمويل ميزانيتها فكما زادت مساحة استقلاليتها على السلطة المركزية ، وتعد الموارد المالية من أهم المواضيع التي تكثر التساؤلات حولها فما هي مصادر تمويل البلديات في الجزائر ، وما هي الجهات التي تتولى ممارسة الرقابة عليها وما اثر كل ذلك على أداء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر .

المطلب الأول : الموارد المالية للبلديات.

تعتمد البلديات في مواردها المالية على الموارد الداخلية (الذاتية) والتي تعتمد في الأساس على الإيرادات الجبائية ، كما تعتمد ، على مصادر التمويل الخارجي ويحصل ذلك من خلال المساعدات التي تقدمها الجهات المركزية ، للبلديات العاجزة عن الوفاء بالتزاماتها ، فبا ترى ما هي اهم الموارد الداخلية للبلديات ، ما هي صور التمويل الخارجي إلى تكفله الجهات المركزية .

الفرع الأول : مصادر التمويل - الداخلي (الذاتي):

تعد الإيرادات الجبائية من أهم مصادر التمويل الداخلي للبلديات ، حيث تمثل الضرائب مكانة هامة فيها ، والضرائب أنواع ، هناك ضرائب مباشرة ، وضرائب غير مباشرة ، وهناك ضرائب تتقاسمها مع الدولة والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية ، وضرائب تحوزها البلدية لنفسها ؟.

أولا الضرائب المباشرة : من أهم الضرائب التي تحصل البلدية على نسب من عائداتها ، أو تحصل عليها كاملة وأهمها:

- الدفع الجزافي (VF) تنص المادة 23 من قانون 02-11 المؤرخ في 24 - 12 - 2002 والمتضمن قانون المالية لسنة 2003 لا تعدل أحكام المادة 211 : يحصل مبلغ الدفع الجزافي بتطبيق معدل 3% على مجموع المدفوعات السنوية الخاضعة للضريبة.
- ويطبق الدفع الجزافي على المرتبات والأجور والتعويضات والرواتب

بما فيها قيمة الامتيازات العينية.

وتستفيد الجماعات المحلية من هذا الدفع الجزافي بحسب النسب التالية :

- 10/3 تبقى محليا على مستوى البلدية .

- 10/7 تقسم بين البلدية والولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية حيث تأخذ

الولاية 20% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 20%، و 60% للبلدية¹.

1- الرسم على النشاط المهني TAP : ويعتبر رسما على رقم الأعمال ومن مجموع

المبيعات من السلع والخدمات ، ويتكون هذا الرسم من نوعين:

الرسم على النشاط الصناعي والتجاري TAI C والرسم على النشاط الغير تجاري ويستحق

هذا الرسم سنويا قيمة 2 % .

وحسب المادة 6 من قانون المالية التكميلي لسنة 2001² فان هذا الرسم يوزع

كالتالي:

- الولاية 0.59%.

- البلدية 1.3%.

الصندوق المشترك للجماعات المحلية 0.11%.

- الرسوم العقارية: ويفرض على الأملاك المبنية والتي تقع في إقليم البلدية ،

بالإضافة إلى الممتلكات الغير مبنية ، حيث يتم الرسم على الممتلكات المبنية و

المتمثلة في المحلات التجارية ، التي تقع بداخل المطارات ومحطات النقل البري

، والمواني ، والعمارات ، والأماكن الغير مزروعة المستعملة تجاريا وصناعيا .

وتحدد قيمة الرسم بحسب قيمة الرسم أما المتر المربع أو الهكتار ، وتختلف

قيمه بين الإمكان الحضرية والأماكن الغير الحضرية .

كالرسم على الأماكن الحضرية يقدر ب 05% أما داخل الأماكن الحضرية

نجده يفرض كالتالي:

- بالنسبة للأماكن الحضرية التي تقل مساحتها عن 500م² يفرض بقيمة 05%.

¹ / الشريف رحمانى، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبة للنشر، الجزائر، 2003، ص، 76.

² / نفس المرجع السالف الذكر، ص 75.

- بالنسبة للاماكن الحضرية التي تتراوح مساحتها ما بين 500 م² و 1000 م² تقدر ب 07%.

- بالنسبة للاماكن التي تزيد مساحتها عن 1000 م² تفرض عليها ب 10%.

بالنسبة للأراضي الفلاحية تفرض عليها بنسبة 3% وتستفيد البلدية من هذا الرسم بصورة كاملة ولوحدها .

الرسم السنوي على السكن : جاء في نص المادة 67 من قانون المالية لسنة 2001 >حيؤسس الرسم سنوي على السكن ويستحق على المحلات ذات الطابع السكني والمهني الواقعة في البلدية مقر الدائرة وكذا مجموع بلديات ولايات الجزائر ،عنابة ، و قسنطينة ووهران¹.

ويحدد مبلغ الرسم السنوي على السكن كما يلي :

300 دج: على المحلات ذات الطابع السكني .

1200 دج على المحلات ذات الطابع المهني .

ويحصل هذا الرسم من مؤسسة سونلغاز عن طريق فاتورة الكهرباء والغاز وحسب دورية الدفع ويدفع ناتج هذا الرسم إلى البلديات وتحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

رسم إزالة الفضلات المنزلية، بحسب قانون المالية لسنة 2002 فان قيمة هذا الرسم تدفع كالتالي² :

• 500 دج-100 دج بالنسبة للإمكان المعدة للسكن .

• 1000 دج-10000 دج المقرات التجارية والمهنية .

• 5000 دج-20000 دج المخيمات والقافلات .

• 10000 دج-100000 دج للمحلات ذات الطابع الصناعي والتجاري.

ورئيس المجلس الشعبي البلدي هو من يتولى تحديد سعر الرسم ، بموجب قرار بعد التداول عليه والمصادقة عليه ، وينص قانون المالية لسنة 2003 ضمن قانون الضرائب المباني والرسم المادة 263 وتحرر كما يأتي:

¹ /بن ورزق هشام، المرجع السالف الذكر ، ص 73.

² /الشريف رحمانى، المرجع السالف الذكر ، ص 70.

يتم تعويض البلديات التي تمارس عملية الفرز في حدود 15% من مبلغ الرسم المطبق على رفع القمامات المنزلية المنصوص عليه في المادة 263 من هذا القانون ، بالنسبة لكل منزل يقوم بتسليم قمامات التسيد أو القابلة للاسترجاع لمنشأة المعالجة.

وتحدد كفايات تطبيق هذه الأحكام بموجب قرار وزاري مشترك.

- الرسم على تخزين الفضلات الصناعية الخاصة والخطرة : تخضع الفضلات

والبقايا الصناعية الغير معالجة والمخزنة إلى رسم بغية الحرص على عدم

تخزينها وتكون كالتالي:

طن من الفضلات المخزنة مقابل 10500 دج ، وتوزع كما يلي :

• 75% للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث.

• 15% للخزينة العمومية.

• 10% للبلدية.

الرسم على تخزين الفضلات المستشفيات* والعيادات الصحية: وتقدر قيمة الرسم

24000 دج مقابل كل طن من الفضلات وتقسم كما يلي:

• 75% للصندوق الوطني للبيئة و إزالة التلوث¹.

• 15% للخزينة العمومية .

• 10% للبلدية .

والرسم التكميلي على تلويث الجو من مصدر صناعي: ويفرض هذا النوع من

الرسم على النشاطات التي تتجاوز حدود القيم المتعارف عليها ،في تنظيم النشاطات ،

وتحدد قيمته مع الأنشطة والملوثة والخطيرة ، وتستفيد البلدية بما نسبته 10% بينما تعود

75% منه للصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث و 15 % للخزينة العمومية.

والى جانب كل هذا نجد قسيمة السيارات التي يتحملها كل شخص معنوي او عادي مالك

مركبة ولهذه الأخيرة عائد مالي كبير على الجماعات المحلية.²

ثانيا : الضرائب غير المباشرة ، وتتمثل الضرائب غير المباشرة فيما يلي :

¹ / الشريف رحمانى، المرجع السالف الذكر ،ص73.

² GrabaHachemi, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG EDITIONS :Alger 2000.P 26.

الرسم على القيمة المضافة للسلع والخدمات أثناء إنتاجها أو تداولها ، وقد تم تعويض نظام الرسم على رقم الأعمال (TVGP) و (TVGPS) بنظام الرسم على القيمة المضافة الذي يتميز بالبساطة والوضوح¹ ويعود الرسم على القيمة المضافة بمردودية كبيرة تحدد الموارد المالية لكل الدول وتتأثر في ميزانيتها² ويطبق على عدد كبير من العمليات منها ما تخضع له إجباريا ومنها تجبر عليه ويطبق هذا الرسم على جميع المؤسسات والأشخاص الخاضعين له ، ويقدر نصيب البلدية منه بحوالي 06% ، والدولة 85% ، والباقي للصندوق المشترك للجماعات المحلية.

حقوق الحفلات و التكريمات ، يفرض على الاحتفالات والسهرات الغنائية والموسيقية رسوم مالية تدفع إلى القابض البلدي ، قبل بداية الاحتفالات ، وحدد سعر هذا الرسم كما يلي :

- 500 دج إلى 800 دج لليوم إذا كان الحفل لا يتجاوز الساعة مساء.
- 1000 الى 1500 لليوم إذا كان الحفل يتجاوز الساعة مساء .
- ويحدد السعر بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بعد التداول عليه وفقا لأحكام المادة 36 من قانون المالية لسنة 2003.
- رسم الذبح : ويعود هذا الرسم كلياً إلى البلدية ، ويقع على دفعه من يذبح الحيوانات للاستهلاك ، وعلى اللحوم المصبرة والمستوردة وتحدد قيمته على أساس كل كيلو غرام من اللحم ويختلف الرسم إذا ما كان اللحم محلي أو مستوردا .

• الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي

- نظرا للعجز الذي تعانيه أغلب البلديات في الجزائر ، نتيجة تطور أعباءها وعدم كفاية مواردها الذاتية ، والمحصورة أساسا في الإيرادات الجبائية وهذا ما يجبر البلديات على اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية ، لتغطية العجز في الميزانية ، ويكون ذلك إما على أساس الدعم أو القروض .

¹ / محمد حمو ، ومنور أوسريز ، محاضرات في حياة المؤسسات ، الشركة الجزائرية بوداود ، الجزائر ، ط1 ، 2009 ، ص

² GrabaHachemi, OPCIT, P23.

- ويعد الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية ، من أهم مصادر الدعم للبلديات وهذا الصندوق هو مؤسسة عمومية ذات صبغة إدارية ، أنشئ بموجب المرسوم 86/266 المؤرخ في 1986/11/04 ، المحدد لعمله وتنظيمه¹.
 - وتعد الإعانات التي يقدمها الصندوق على أنها إعانات مركزية ، كونه يخضع لوصاية الداخلية ، كما أن مساعداته مقيدة بشروط حيث يراعي مساحة الجماعات المحلية ووضعية ممتلكاتها ومعدل نموها ، بالإضافة إلى جملة الإجراءات الواجب إتباعها ، وضرورة تلاؤمها مع المخطط الوطني للتنمية ، وللبلدية الحق في إقتراح المشاريع التي ترغب في تمويلها والغلاف المالي الذي يتطلبه المشروع ، وبعد تقييد الإعانة والحصول على الموافقة باسم الوالي ، يصدر هذا الأخير مقرر من الجهات المالية ويحدد مضمون المشروع وغلافه المالي.
 - وإلى جانب الصندوق الوطني المشترك للجماعات المحلية ، نجد مصدرا ثانيا من أهم مصادر التمويل الخارجي ، ألا وهو الدعم الذي تقدمه الولايات ، حيث تخصص هذه التمويلات من ميزانية الولاية ، من طرف المجلس الشعبي الولائي وتحت رقابة الوالي ، إلا أن هذا النوع من التمويل ضعيف كون ميزانية الولاية محدودة وهي بحد ذاتها تعاني العجز ، وهذا ما جعل الدعم الذي تقدمه الولايات والصندوق الوطني للجماعات المحلية ضعيفا مقارنة مع الدعم المركزي الذي تقدمه الدولة² ، والذي يعد من أهم الموارد لتغطية نفقات تنفيذ برامج النهوض بالتنمية المحلية وقد نص المرسوم 73/136 المؤرخ 1973/08/90 المتضمن شروط وتسيير وإنجاز المخططات البلدية ، ليخصص شروط التسيير والإنجاز ، ويقتصر دور البلدية على اقتراح المشاريع التي تتماشى والمخطط الوطني للتنمية وتسجل إعانة الدولة لهذه البرامج بالإعتمادات المالية لفائدة الوالي ضمن رخص البرامج لكل ولاية وتبلغ بمقرر لرئيس البلدية.
- والنوع الثاني من مصادر التمويل المشاريع التنموية ، لكن هذا النوع من الافتراض مشروط بقدرات التسديد التي تتوافر عليها البلدية، فلا يجب على البلدية أن تكون مدينة

¹ / الشريف رحمانى ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 79 .

² / بن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص ، 62 .

إلا في حدود قدراتها على التسديد ، وهذا ما جعل اللجوء الى الافتراض نادرا جدا في الجزائر ، وهذا من العيوب التي تواجه النظام المالي للجماعات المحلية¹ فالتوازن في التنمية ما بين البلديات مختل ، فالبلديات الفقيرة لا تستطيع الحصول على القروض .

المطلب الثاني: الرقابة على الموارد المالية.

تخضع الموارد المالية للبلديات إلى رقابة متعددة ، تمارس من قبل الجهات الوصية (الوالي) أو من قبل مجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية ، وهذا النوع من الرقابة غالبا ما يكون بعديا ، وباستثناء الرقابة الوصائية التي يمارسها الوالي، وسنحاول فيما يلي تبين الجهات التي تتولى ممارسة الرقابة على الميزانية من قبل الجهات الوصية (الوالي).

الفرع الأول: الرقابة على الميزانية من قبل الجهات الوصية (الوالي):

تخضع البلدية لرقابة الوالي ، أثناء وضع الميزانية ، و عند تنفيذها ، تمارس هذه الرقابة صورتين ، أما الإلغاء أو الحلول ، وذلك ما نصت عليه أحكام المواد :42،156،155،156 وبالعودة إلى نص المادة 42، الذي تناولناه سابقا ، نجد أن الوالي يمارس رقابة مالية على أموال البلديات فالمداولات التي تتناول الميزانيات والحسابات ، أو إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية فإنها تتطلب الحصول على الموافقة من قبل الوالي ، ولا يمكن للبلدية الشروع في تنفيذ ميزانيتها إلا بعد المصادقة عليها ، من الوالي ، أي أن الوالي له الحق في ممارسة الرقابة الوصائية وبصورة قبلية ، على أموال ، المجالس الشعبية البلدية ، وله الحق في إلغاء النفقات والإيرادات الغير قانونية بقرار معلل².

كما أن الوالي يمارس الحق في الحلول وفقا لنصوص المواد 154، 155، 156، التي أعطت الوالي سلطة التدخل وإدراج النفقات الإلزامية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي البلدي وهذا ما تضمنته المادة 154، وقد نصت المادة 155 من قانون 08/90 ، انه في حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة فان الوالي يرجعها الى البلدية خلال 15 يوما التي تلي استلامها فان أعاد المجلس التصويت عليها ، فان الوالي يتدخل تلقائيا ، ويعمل على ضبط توازن ميزانية البلدية وقد خول قانون البلدية في مادته 156 ، من نفس القانون 08/90 للوالي الحق في التدخل في حالة تبين أن هناك عجزا أثناء تنفيذ

¹ / الشريف رحمانى، المرجع السالف الذكر، ص، ص 82.83.

² / بن ورزق هشام، المرجع السالف الذكر، ص60.

الميزانية، لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي أي إجراءات ضرورية فان الوالي يتولى هذه الإجراءات لامتناس العجز في مدى سنتين مالتين أو أكثر، وبالإضافة إلى هاتين الصورتين عن الوصاية التي يمارسها الوالي، نجد ان المشرع قد فرض مجموعة من القيود على ميزانية البلدية، كمبدأ التوازن المالي والذي يعد أساس لكل ميزانية محلية فعلى البلدية أثناء إعداد الميزانية مراعاة ما يلي:

وجوب الاقتطاع الإجباري من ميزانية التسيير الذي تناولتها أحكام المادة 161 من قانون 08/90.

عدم تحويل الإيرادات المخصصة عن أغراضها: حيث ينص القانون كذلك على تخصيص بعد النفقات المالية، لإعانة المكفوفين، فلا يجوز تحويلها إلى إيرادات التجهيز أو الاستثمار¹

وعليه فان الوالي يباشر الرقابة القبلية للموارد المالية للبلديات، ويتولى مباشرة الرقابة البعدية مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية وهو ما سنتناوله في هذين الفرعين.

الفرع الثاني: رقابة مجلس المحاسبة:

جاء في الميثاق الوطني المثري لسنة 1976 على مجلس المحاسبة ما يلي:

>>...ويتصدر هذه المؤسسات مجلس المحاسبة، الذي يراقب أوجه إنفاق الأموال العمومية واستعمال وحماية لأموال الدولة في التسيير والتلاعب والاختلاس، ويسهر على حين التسيير والاستعمال الأمثل لوسائل الإنتاج الجماعية من خلال المتابعة الدقيقة والتحري الكامل عن الحسابات وتدقيقها ولا شك ان هذه المهمة النبيلة التي يضطلع بها، مجلس المحاسبة، تستوجب الدقة في اختيار قضاة ومحاسبه من بين ذوي الاختصاص والكفاءة والنزاهة والالتزام بمبادئ الثورة، كما توجب حمايتهم من الضغوط المادية والمعنوية <<²

وتدور في نص المادة 60 من دستور 1989 على انه يؤسس مجلس محاسبة، يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية، والمرافق العمومية، ويعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية، ويحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة وعمله وجزاء تحقيقاته.

¹/ بن ورزق هشام، المرجع السالف الذكر، ص، 61.

²/ انظر الميثاق الوطني 1976 الصادر بموجب الأمر 76.57 المؤرخ في 1976/07/05.

وصدر القانون 32/90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيهر حيث جعله من مجلس المحاسبة جهة رقابية إدارية ، و أزال الت عليه الصفة القضائية وأصبح مجلس المحاسبة وفقا للمادة الأولى من القانون 34/ 90 هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة ويعمل بتفويض من الدولة ، وفق لأحكام الدستور¹.

الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 والمتعلق بمجلس المحاسبة حيث جعل مجلس المحاسبة يمثل المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال ،الدولة والجماعات الإقليمية والمواقف العمومية .

وتتصدر مهمة مجلس المحاسبة، في بسط رقابته اللاحقة لمالية الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكل هيئة تخضع لقواعد القانون الإداري ، والمحاسبة العمومية². ويهدف المجلس من خلال الرقابة التي يمارسها الى تشجيع الاستعمال الفعال والصارم للموارد والوسائل المادية و الأموال العمومية ، وترقية وتطوير الشفافية في تسيير الموارد المالية .

وبحسب نص المادة 176 ، من القانون 08/90 فان مجلس المحاسبة هو الذي يتولى مراقبة الحسابات الإدارية ويراجعها ، ويقوم بتصفية الحسابات البلدية ،حيث يخصص المجلس في كل سنة جزءا من تقريره لتسيير البلديات وذلك على أساس الوثائق المقدمة إليه ،وعن طريق الزيارات المفاجئة ، أو بعد التبليغ ، وله الحق في الاطلاع والتحري وفقا للصلاحيات التي نص عليها الأمر في مادة 14.

ويتولى مجلس المحاسبة مهمة تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي ، بملاحظاته حول إدارته و تسييره و تقارير الزيارات الميدانية والغرف الجهوية للمحاسبة التي بدورها، على المحاسب البلدي تمارس رقابة على المحاسب البلدي وتتضمن رقابة على حسابات التسيير والحسابات الإدارية البلدية .

¹ /العيفا اويحي، النظام الدستوري الجزائري، الدار العثمانية ، للنشر والتوزيع ، الجزائر 2004، ص 413.

² / نفس المرجع السالف الذكر ، ص 413.

الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية :

أنشئت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980، وهي عبارة عن هيئة إدارية، تتولى ممارسة الرقابة اللاحقة على ما يلي :

- تراقب التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية .
- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- المؤسسات الاشتراكية ووحدتها وفروعها والخدمات الاجتماعية.

ويمكن أن تشمل رقابة المفتشية العامة للمالية ويحدد برنامجا للعمل خلال الشهر الأول من كل سنة ، وتبلغ المفتشية لمجلس المحاسبة تقريرها السنوي وعليه فالمفتشية العامة للمالية ، تمارس رقابتها على البلديات ، وفقا لبرنامج دوري وعادة ما يكون في بداية السنة المالية¹.

المطلب الثالث: اثر الرقابة على الموارد المالية في المجالس الشعبية البلدية:

نظرا لقلّة و ضعف المداخل و الإيرادات الجبائية ، التي تعد من اهم الموارد المالية بالنسبة للبلديات ، جعل ميزانيات هذه الأخيرة في حالة عجز دائم ،خاصة مع تطور أعباء البلديات والتوزيع الغير الموضوعي الذي تعتمده الدولة في تقسيم الإيرادات الجبائية وهذا ما جعل البلديات في حاجة ماسة ، للاستعانة بالمساعدات الخارجية والتي في الغالب ما تكون من قبل الجهات المركزية ، وتتولى الجهات المركزية تحديد الشروط القانونية والإيرادات الواجب إتباعها بغية الاستفادة من هذه المساعدات ، هو الحق في الإشراف والتوجيه ، وهذا ما يمس بفكرة حرية البلديات في تسيير شؤونها المحلية ، وبوصف باستقلالية الجماعات المحلية².

فإذا كانت الموارد المالية التي تعتمد عليها البلديات ، في تحقيق تميمتها وإدارة مشاريعها تقوم على ما تجود الجهات المركزية ، من مساعدات مالية ، فان ذلك يفتح الباب أمام التدخل الواسع للجهات المركزية ، في الشؤون المحلية ، أين تصبح الدولة صاحبة القرار في تحديد واختيار المشاريع والحاجيات التنموية لسكان المجالس الشعبية البلدية ، وهذا صورة من صور الوصاية ، بل انتهاء الوصاية الحقيقية لان جميع إعانات البلديات

¹ / العيفا أويحي، المرجع السالف الذكر ، ص416.

² / بن ورزق هشام ، المرجع السالف الذكر ، ص،64.

تشهد على وجود توجيه لهذه الإعانات وفقا لما يخدم سياسة الدولة ومصالحها¹، وهذا ما يثبت عدم حيادية هذه المساعدات لأنها من الناحية الواقعية، زادت من تبعية البلديات للجهات المركزية وعملت على تضيق الخناق على فكرة استقلالية المجالس الشعبية البلدية، لأن المشرع جعل الجهات المركزية والوالي هم المسؤولين عن تنفيذ، ومراقبة المخططات التنموية للمجالس الشعبية البلدية، مما يحول البلدية إلى جهة تنفيذ فقط.

كما أن اشتراط بعض الإجراءات و الشروط لاستفادة من بعض المساعدات، من شأنه أن يحولها إلى وسيلة من وسائل التدخل في الأنشطة التنموية، ومثال ذلك الرقابة التي تمارسها الجهات التقنية على المشاريع، والتقارير الدورية التي يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإرسالها إلى الجهات الوصية، والتي تتضمن نسب استهلاك الاعتماد المالية، ونسب انجاز المشاريع، أو تحديد أوجه الصرف²

وهذا ما يعكس في الأخير التواجد المستمر لإرادة الجهات المركزية أثناء تنفيذ المشاريع التنموية على المستويات المحلية، وهذا ما يجعل الجماعات المحلية في الجزائر تأخذ صور عدم التركيز الإداري، ويبعدها عن فكرة اللامركزية الإدارية. وعلى المشرع الجزائري التخلي على هذا النوع من الوصاية لصالح السلطات المحلية كما هو الحال في النظام القانوني للجماعات المحلية.³

والى جانب الرقابة المالية، نجد الرقابة السياسية، وهذان النوعين من الرقابة لم نجد لهما ما يدل عليهما في قانون البلدية، لكن الممارسة الفعلية،(الواقعية)، تثبت وجود هذين النوعين من الرقابة.

والإدارة المحلية، من بين أهم الأجهزة الأكثر تأثرا بالنظام السياسي في البلاد، وقد تأثرت البلدية الجزائرية منذ الاستقلال بالتيارات السائدة في البلاد، حيث عرفت في فترة الحزب الواحد هيمنة كاملة للجهات السياسية على المجالس الشعبية، فكان أعضاء هذه المجالس لا يستوفون التركيبة من الحزب، وتراجع هذا النوع الوصاية، بعد تبني التعددية الحزبية في الجزائر، فأصبح النظام السياسي يملئ برامجه السياسية، لان اغلب البلديات

¹ Said Ben Aissa, LAIDE LETET aux collectivités locales.O.P.U. ALGER,1983.p270.

² /انظر المواد 157،161،163 من قانون 08/90

³ Annie Gruber, La décentralisation et les institutions administratives : ARMAND COLIN , Ed 2, S,A,E P418.

التي أعقبت انتخابات جوان 1990، كانت مشكلة من أحزاب معارضة للنظام السياسي، وتمكنت البلديات في حينها تحقيق استقلالية، من الناحية السياسية، وتراجعت حينها الرقابة الوصائية بصورة عامة، واستمرت هذه الاستقلالية للبلديات إلى غاية انتخابات 1999، أين عادت الوصاية السياسية على البلديات حيث أصبحت البلديات ملزمة بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، والذي تم اعتماده من قبل حزب جبهة التحرير الوطني، مما أضفى عليه الطابع السياسي، وهذا ما يمس استقلالية المجالس الشعبية البلدية، وهذا النوع من الوصاية، الذي تتسع مساحته يوما بعد يوم من شأنه أن يهدد فكرة استقلالية الجهات اللامركزية، ويجعل مجرد أداة لتحقيق برامج وأهداف النظام السياسي، على المستوى المحلي.

الخلاصة

يعتبر الحديث عن استقلالية المجالس الشعبية البلدية ، في ضوء الرقابة الوصائية التي تمارسها الجهات المركزية ، والتي تعد خلاصة لهذا الفصل ، أنها رقابة جاءت في صورة مشددة وواسعة النطاق ، على مستوى النصوص القانونية التي تنظم هذا النوع من الرقابة حيث شملت المنتخبين وأعمالهم والمجلس الشعبي البلدي كهيئة .

وذلك بخلاف الأصل ، حيث تحولت الرقابة الوصائية من استثناء إلى أصل ، لأن هذا النوع من الرقابة لا يمكن مباشرته إلا في حدود النصوص القانونية التي تحدده .

وما يمكن ملاحظته عمليا أن هذه الرقابة ، اتسعت إلى درجة ظهور تبعية مطلقة بين البلديات والجهات الوصية ، إذ تمارس الجهات المركزية رقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية ، فهي تتولى إقالتهم أو عزلهم أو إيقافهم ، كما أن الرقابة تمتد إلى أعمال المجالس المنتخبة ، فهي تتولى التصديق على المداولات ، أو إلغائها ، أو رفضها، أو الحلول محلها ، إذا اقتضت الضرورة ، كما أن المجلس كهيئة يخضع لرقابة الجهات المركزية فهي تتولى عملية الإيقاف أو حل مدة المجالس وإجراء انتخابات جديدة بعد ذلك وهو ما يترتب عليه التقليل من مساحة استقلالية المجالس الشعبية البلدية ، حيث أصبحت البلديات مجرد صورة من صور التركيز الإداري ، الذي يعرفه النظام المركزي ، وهو ما جعل البلديات الجزائرية تتخبط في دوامة التخلف والبيروقراطية في التسيير .

وتردي أداء المجالس الشعبية ، خاصة بعد تبني التعددية الحزبية التي فتحت الباب أمام التداول على إدارة المجالس الشعبية البلدية ، إلا أن المواطن البسيط الذي بصوته يتم اختيار أعضاء هذه المجالس ، فإنه دائم التعرض إلى خيبة الأمل في منتخبه مما جعله في بعض الأحيان يعرض على الانتخابات المحلية نظرا لترسخ نظرية لديه مفادها أن التغيير في الأشخاص لا جدوى منه في ظل عدم مراجعة القوانين التي تحكم وتنظم عمل هذه المجالس المحلية ، لأن هذه المجالس عبارة عن أداة من أدوات السلطة المركزية .

خاتمة الدراسة :

من خلال دراسة موضوع الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية ويعد هذا النوع من الرقابة احد أهم المقومات ، التي يقوم عليها التنظيم الإداري اللامركزية . وقد حاولت هذه الدراسة تبين أهمية الرقابة بمختلف أنواعها وتعرضت إلى وسائلها وأدواتها وشروطها وأساليبها، في ممارسة العمل الرقابي على أعمال الإدارة ، وخلصت في نهاية الفصل الأول إلى تبين الرقابة الوصائية وطبيعتها القانونية وأهم صورها وأهدافها .

وفي الفصل الثاني تعرضت الدراسة إلى الرقابة ، التي نص عليها قانون البلدية والتي تتولى ممارستها الولاية ، والتي تمس أعمال وأشخاص وحتى أجهزة البلديات في حد ذاتها ، حيث يتضح أن البلديات قبل القيام بأي أعمال مهما كانت طبيعتها ، فإنه من الواجب عليها أولاً الحصول على التصديق من الجهات المركزية (الولاية) ، حتى تباشر مدة الأعمال كما أن أشخاص المجالس الشعبية البلدية يخضعون لثلاث أنواع من الرقابة وتتلخص أساساً في العزل والإيقاف والإقالة .

وبالإضافة إلى ذلك فإن المجالس الشعبية كأجهزة فهي في حد ذاتها تخضع لرقابة الجهات الوصية والتي تملك الحق في حل هذه المجالس أو الحل محلها أو إلغائها بصورة نهائية. ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة :

- أن الرقابة التي تفرضها الجهات المركزية على أعمال أشخاص وهيئات المجالس الشعبية والبلدية هي رقابة مشددة إلى درجة ذوبان فكرة استقلالية هذه المجالس .
- أن هذا النوع من الرقابة يقضي على المبادرات الفردية للمجالس الشعبية في جميع المجالات ، كون أي تصرف تريد البلديات القيام به يقتضي الحصول على الموافقة من قبل الجهات المركزية .
- هذا النوع من الرقابة يفقد فكرة اللامركزية أهدافها وأبعادها ، وهذا ما جعل البلديات الجزائرية ، هي صورة من صور عدم التركيز الإداري لأن الاستقلالية التي منحت لهذه المجالس إلا في أمور هامشية لا تساعد على خدمة وتيرة النمو والنهوض بالتنمية على المستويات المحلية .
- إن المشرع حين أصدر قانون البلدية 08/90 قد تأثر تأثراً شديداً بأسلوب الرقابة القديم الذي شهدته الإدارة المحلية الفرنسية قبل صدور قانون 1982/03/21 ، ولا ندري

لماذا اخذ المشرع بهذا النوع من الرقابة والمشرع الفرنسي في حد ذاته تخطى عن هذا النوع من الرقابة ، لصالح منح الجهات اللامركزية استقلالية أكبر .

- استقلالية المجالس الشعبية البلدية ، في ضوء هذه الرقابة ضيقة جدا كون استقلال الجماعات المحلية يعتمد أساسا على الاستقلال المالي ، وهذا ما تفتقده اغلب البلديات الجزائرية ، حيث تتدخل الدولة عن طريق التمويل المركزي في سد العجز الذي تعاني منه البلديات مما يصادر فكرة استقلالية هذه المجالس ، وتبقى الدولة هي صاحبة القرار حتى في الشؤون ذات الطابع المحلي .

- عدم تفعيل النصوص القانونية التي جاء بها قانون البلدية 90-08 كنص المادة 46 الذي يعطي الحق لرئيس البلدية إمكانية الطعن في قرارات الجهات الوصية أمام جهات القضاء الإداري ، وهذه المادة لم نجد إلى حد الساعة من رؤساء البلديات من يمارس هذا الحق ، ولا ندري ما هي الأسباب الحقيقية التي تحول دون تفعيل نص هذه المادة .

- إن فرض هذا النوع من الرقابة حقيقة يعد أهم الأسباب والمعوقات الحقيقية التي تواجه تقدم أداء المجالس الشعبية البلدية .

- إن تدخل الجهات الوصية يعد استثناء وليس مبدأ ، لكن العكس صحيح فالبلديات أصبح اقتراحها للمشاريع استثنائيا وتدخل الجهات المركزية مبدأ عاما ، لأن أصل الوصاية كانت تهدف لتوجيه وتدريب البلديات على آليات تسيير الشؤون المحلية والوصول لمرحلة تصبح قادرة على إدارة أمورها بنفسها دون الحاجة لتدخل الجهات المركزية .

- جمود البلديات وتحجرها حيث تبقى دائما في انتظار التوجيهات والتعليمات ، حتى إذا تعلق الأمر بأمور بسيطة ، وإن كان هناك تفاوت في هذا الجهود ألا أن جل البلديات تعاني من هذه المشكلة لأنهم اعتادوا عمليا على هذه التوجيهات .

- عدم توفر رؤساء المجالس الشعبية البلدية على الكفاءة العلمية اللازمة التي تؤهلهم لممارسة صلاحياتهم القانونية وفق ما تقتضيه النصوص القانونية فأغلب البلديات تعاني بيروقراطية في التسيير، لأن أغلب المداولات التي يقترحها المجلس الشعبي البلدي ، يتم رفضها من قبل الجهات الوصية وهذا ما يخلق نوعا من الانسداد في البلديات .

ومن أهم التوصيات التي يقترحها الباحث:

- إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكم الرقابة الوصائية ومحاولة التخفيف من شدتها ، حتى تتلاءم والواقع الذي تعيشه البلديات .
- تفعيل دور القضاء في ممارسة رقابته على الجماعات المحلية مقابل غل يد السلطات المركزية ، لأن الرقابة القضائية ثبت في الواقع مدى جدارتها وفعاليتها
- الاستفادة من بعض التجارب والخبرات العالمية ، في مجال الرقابة الوصائية، كالنظام البريطاني الذي يسمح للجماعات المحلية ، بحرية واسعة في ممارسة الأعمال ذات الطابع المحلي ، ولا يمكن للسلطات المركزية إلا الطعن أمام القضاء فيما يخص أعمال الجهات اللامركزية ، وبذلك بريطانيا تعد من الدول التي قطع فيها النظام اللامركزية أشواطاً كبيرة في تجاوز فكرة اللامركزية الإدارية لنظام الحكم المحلي وحتى الحوكمة المحلية في العصر الحديث .
- إعادة النظر في نص المواد 48-50 من قانون البلدية ، بحيث يجب اشتراط مستوى علمي على المترشحين لرئاسة المجالس الشعبية البلدية ، لأن ذلك سوف ينعكس إيجاباً على أداء هذه المجالس .
- ضرورة مراجعة اختصاصات الوالي وتقييد بعض صلاحياته كحقه في حل المجالس الشعبية البلدية .
- دعم القدرات المالية للمجالس الشعبية بما يضمن استقلاليتها عن الجهات المركزية ويضمن لها إمكانية الوفاء بالتزاماتها ، وذلك عن طريق تنمية وتطوير الموارد الذاتية للبلديات والعمل على إرساء ثقافة التعاون بين هذه المجالس .

ملخص الدراسة :

إن من أهم المقومات الأساسية التي يقوم عليها النظام اللامركزي ، هي استقلالية الجماعات المحلية عن الجهات المركزية ، لكن هذا لا يقصد به الاستقلال التام ، بل تبقى الجهات اللامركزية تحت إشراف ووصاية السلطات المركزية ، وهذه العلاقة أو الصلة التي تربط الجهات المركزية بالإدارات اللامركزية هي مثار جدل في الجزائر لما لهذه الأخيرة من آثار على أشخاص ، وأعمال ، ومن أجهزة الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري ، و أصبحت هذه الرقابة تواجه في بعض الأحيان المبادرات الفردية للمجالس الشعبية البلدية ، وتعوق تقدم عملية التنمية ، كون الجهات المركزية (الوالي) تتمتع بصلاحيات واسعة تجعلها في مركز أقوى من أعضاء المجالس الشعبية البلدية ، حيث يخضع أشخاص هذه المجالس لرقابة وصائية ، تمارس من خلال ثلاث صور تتمثل الإقالة و التوقيف و الإقصاء ، كما تمارس الجهات المركزية رقابة على أعمال هذه الجهات و تتمثل في رقابة المصادقة و البطلان و الحلول ، و كما أن أجهزة الجماعات المحلية تمارس عليها رقابة التوقيف، و الحل و جميعها هذه الصلاحيات التي تتمتع بها الجهات المركزية تتعارض و فكرة استقلالية الإدارة المحلية في الجزائر، وتبقى بعيدة عن المفاهيم الحديثة للإدارة المحلية.

SUMMRIZE :

The independence of local administration entities is one of the very foundations of the deconcentration regime .

Nevertheless this doesn't mean the absolute meaning of this term « independence » , local administration leads (towns) remain under the central and supervision of the central administrations ones.

The relationship between the two sides has been for a long time a source of problems (a topic of main interest) in Algerian legal system . this relationship has an influence on the actors and activities of the local administration phenomena.

Power of control detained by central administration to ward (legal) local bodies is not sometimes faces by the will of the later to lecep on margin of freedom in decision making to accomplish local administration takes this situation Leeds to a dead lock and stops human development process.

[IT] cathis can party be explained by the fact that central administration bodies (wilaya) one in stronger legal position the same as local ones as other world (local) central towards local assembly member can enjoy power of central toward local assembly

Which is obviously to the country with modern administration principal and systems.

RÉSUMÉ :

L'indépendance des collectivités locales est l'un des principaux fondements du système de déconcentration toutefois cette liberté n'est pas absolue du contrôle ces personnes communes restent toujours liées aux autorités centrales pas le loin du contrôle de la tutelle .

cette relation entre autorités centrales (wilaya) et administrations représentant la déconcentration (communes) a pour longtemps été source de problème, en Algérie , elle a une incidence (elle a une incidence elle exerce sorte l'influence)
Sur les sujets(acteurs) , l'activité et les institutions de l'administration locale dans l'ordre juridique algérien .

Le pouvoir de contrôle que veulent (les wilaya) exercer les wilaya sur les collectivités locales est parfois (conf) confronté aux initiatives (individuelles) de ces communes ce qui (rend) entraîne le processus du développement. Car le wali possède prérogative très importante qui le mettent en position déforce vis-à-vis des assemblées communales. Les élus de ces assemblées sont soumis à un contrôle de tutelle exercé par trois éléments(en trois sortes) . la révocation , la mise à l'écart éradication en outre le contrôle des autorités centrales peut avoir d'autre forme le contrôle de l'approbation , de la légalité de la succession , [on trouve aussi d'autres pouvoirs l'administration joint aussi d'autre prérogative tel que la révocation ces derniers sont en centralisation totale avec le principe de l'Indépendance des collectivités locales le contrôle (central), exercé parfois d'une façon excessive constitue une entrave au développement local est ralenti ainsi que pour la poursuite des communes de leurs buts principales
De ce point de vue les collectivités locales dans le système juridique en droit algérien restent dans la pratique loin du système d'administration moderne

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص الرسمية

المواثيق

- ميثاق 1976

الديساتير

- دستور 1989

- دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانونين 03-02 و 19-08

القوانين العضوية والأوامر

- قانون الاجراءات المدنية و الادارية 09-08 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008

- القانون العضوي 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله

- القانون العضوي 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن اختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عمله

- الامر 07-97 المؤرخ 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات

- القانون 09-81 المؤرخ 04 جويلية 1981 المعدل و المتمم للأمر 24-67

- الأمر 24-67 المؤرخ في 18 يناير 1967

- الأمر 85-76 المؤرخ في 23 أكتوبر 1976

النصوص التنفيذية والتنظيمية

- المرسوم الرئاسي 44-92 المؤرخ في 09 فبراير 1992 المتضمن اعلان حالة الطوارئ

- المرسوم 231-82 المؤرخ 29 يناير 1982 المتضمن صلاحيات رئيس الدائرة

- المرسوم التنفيذي 92-143 المتضمن المؤرخ في 11 افريل 1992
- المرسوم التشريعي 93-02 المؤرخ في 06-فبراير 1993 المتضمن تمديد العمل بحالة الطوارئ

ثانيا: الكتب العربية:

- 1- أحمد بدر، الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة ، دار قباء للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 1998
- 2- أحمد محيو ، "محاضرات في المؤسسات الإدارية" ترجمة محمد حرب صاصيلا ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 1979
- 3- الشريف رحمانى ، أموال البلديات الجزائرية، دار القصبة للنشر ، الجزائر ، 2003.
- 4- العيفا اويحي ، النظام الدستوري الجزائري ، الدار العثمانية ، للنشر والتوزيع ، الجزائر 2004.
- 5- أندري هوريو "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت لبنان الجزء الأول ط 2 ، 1977.
- 6- بسيوني أبراهيم حمادة ، الرأي العام وأهميته في صنع القرار، مركز الامارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ابو ظبي الإمارات العربية المتحدة ط 1 2002
- 7- جورج فوديل "القانون الإداري" ترجمة منصور القاضي الجزء الثاني المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع لبنان ط 1 2001
- 8- حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي : الإسكندرية ، 2004
- 9- رشيد خلوفي "قانون المنازعات الإدارية" ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر 2001
- 10- ساسي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف :الأسكندرية ، الطبعة الأولى ، 1982
- 11- سعاد الشرقاوي ، المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة دار المعارف ، القاهرة .

- 12- سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي القاهرة ،
دون سنة نشر .
- 13- عامر قنديلجي ، البحث العلمي واستخدام مصادر المعلومات التقليدية والإلكترونية
، ط 1 دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع : عمان الأردن 2008.
- 14- عباس عمار ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري
الجزائري ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع : الجزائر 2006
- 15- عبد الكريم محمد محمد السروي ، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الجمهورية ،
دار المطبوعات الجامعية : الإسكندرية ، 2009.
- 16- على خطار الشنطاوي "الإدارة المحلية" دار وائل للنشر عمان الأردن ط 1 2002
- 17- عمار بوحوش ومحمد محمودا لذنيبات ، مناهج البحث العلمي ، ط 4 ديوان
المطبوعات الجامعية : بن عكنون الجزائر ط 2007
- 18- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري : جسور للنشر والتوزيع : الجزائر ،
2007 .
- 19- عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، دار
الجسور ، للنشر والتوزيع : الجزائر ، 2009
- 20- عمار عوابدي ، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام
الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية : الجزائر ، 1982
- 21- عمار عوابدي ، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب :
الجزائر ، 1984
- 22- عماري أحمد ، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر ، ديوان
المطبوعات الجامعية : الجزائر ، 1984
- 23- قزو محمد أكلي "دروس في الفقه والنظم السياسية" دار الخلدونية للنشر والتوزيع
الجزائر 2003
- 24- مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري الليبي ، دار المطبوعات الجامعية : الإسكندرية
، 2003

- 25- محمد أبو ضيف باشا خليل "جماعات الضغط وتأثير القرارات الإدارية الدولية"، دار الجامعة الجديدة 2008
- 26- محمد الصغير بعلي "القانون الإداري التنظيم الإداري" دار العلوم للنشر والتوزيع عناية 2005.
- 27- محمد الصغير بعلي، "قانون الإدارة المحلية"، دار العلوم للنشر والتوزيع عناية الجزائر 2004
- 28- محمد حمو، ومنور أوسرير، محاضرات في جباية المؤسسات، الشركة الجزائرية بوداود، الجزائر، ط1، 2009.
- 29- محمد علي الخلايلة، الإدارة المحلية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 30- مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، باتنة، الجزائر، 2001.
- 31- ناصر لباد "القانون الإداري ج 2" LEBE EDITION الطبعة الثالثة، الجزائر 2005
- 32- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008.

ثالثا : الكتب الأجنبية:

1. Dominique Turpin: Droit de la décentralisation, Gualino , Editeur, 1998
2. GrabaHachemi, les ressources fiscales des collectivités locales, ENAG EDITIONS :Alger 2000.
3. Said ben aissa, laide letét aux collectivités locales .o.p.v.1983.
4. Marie-Christine ROUAULT, Droit Administrative, 4^e edition : Gualino Editeur, Paris 2007.
5. Annie Gruber, La décentralisation et les institutions administratives : ARMAND COLIN ,2eme edition PARIS FRANCE. S,A,E

رابعاً : الرسائل الجامعية:

- 1./ أحمد بن صالح بن هليل الحربي ، الرقابة الإدارية وعلاقتها بكفاءة الأداء ،
مذكرة ماجستير، غير منشورة، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، كلية الدراسات
العليا، قسم العلوم الادارية، 2003.
- 2./ أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على اعمال الإدارة في النظام
الجزائري ، مذكرة ماجستير غير منشورة ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2002
- 3./ سلام عبد الحميد محمد زنكنه، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية ،
رسالة ماجستير، غير منشورة ، كلية القانون والسياسة الأكاديمية العربية المفتوحة :
الدنمارك، 2008
- 4./ سمر محمد راغب شاهين، واقع الرقابة الإدارية الداخلية في المنظمات الأهلية في
قطاع غزة. مذكرة ماجستير، غير منشورة، الجامعة الإسلامية، عمادة الدراسات
العليا، غزة، فلسطين، 2007.
- 5./ ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة
ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر : باتنة ، 2004
- 6./ كميلة زروقي، الحق في الإعلام الإداري، مذكرة ماجستير غير منشورة كلية
الحقوق والعلوم التجارية بومرداس 2006.
- 7./ قمقاني رابح، نظام الوصايا الإدارية على البلديات في الجزائر ، مذكرة ماجستير
في التنظيم السياسي والإداري ن غير منشورة ، معهد العلوم السياسية والعلاقات
الدولية : جامعة الجزائر ، 1987 .
- 8./ بن ورزق هشام ، الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر ، مذكرة ماجستير ،
غير منشورة ، كلية الحقوق جامعة سطيف 2005 .

خامساً : مقالات

- 1- شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة ، مجلة الفكر البرلماني ،
مجلس الأمة ، العدد الأول 2002

- 2- لعبادي إسماعيل "أثر النظام الانتخابي في تشكيل المجالس المحلية في الجزائر في ظل التعددية الحزبية" المجلة العربية للعلوم السياسية العدد الخامس .
- 3- محمد سليمان الطماوي ، أهم المشكلات التي تواجه البلديات في العالم العربي الحلول المناسبة لها ، مجلة العلوم الإدارية ، القاهرة ، مصر ، العدد الأول 1970
- 4- ناصر لباد ، الأجهزة البلدية في الحالات الاستثنائية، مجلة إدارة التوثيق والبحوث الإدارية، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر المدرسة العليا للإدارة ، العدد 1/1999

المداخلات

- 1- عبد القادر عبد العالي ، مداخلات بعنوان الأحزاب السياسية والتنمية السياسية في الجزائر ، في الملتقى الوطني حول التحولات السياسية وإشكالية التنمية السياسية واقع وتحديات 16-17 ديسمبر 2008 قسم العلوم السياسية جامعة الشلف .

2- Ben Akzouh Chaabane : de quelques aspects du « contrôle populaire » l'exemple des assemblées populaire nationale, wilaya et communale. Revue Algérienne des science juridiques n°3 SEPTEMBRE 1979.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
أ	المقدمة
01	الفصل الأول : الإطار النظري للرقابة الوصائية
02	المبحث الأول : ماهية الرقابة على أعمال الإدارة
02	المطلب الأول : مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة
02	الفرع الأول : تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة
04	الفرع الثاني : تعريف الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري
07	المطلب الثاني : مراحل و أهداف الرقابة على أعمال الإدارة
07	الفرع الأول : مراحل الرقابة على أعمال الإدارة
10	الفرع الثاني : أهداف الرقابة على أعمال الإدارة
11	المبحث الثاني : وسائل ومعوقات النظام الرقابي و آليات تفعيله
12	المطلب الأول : وسائل الرقابة على أعمال الإدارة
12	الفرع الأول : الميزانيات التقديرية
13	الفرع الثاني : التقارير الدورية
13	الفرع الثالث : تشكيل لجان متعددة الاختصاصات
14	المطلب الثاني : معوقات النظام الرقابي وآليات تفعيله
14	الفرع الأول : معوقات النظام الرقابي
16	الفرع الثاني : آليات تفعيل النظام الرقابي
18	المبحث الثالث : صور الرقابة على أعمال الإدارة
18	المطلب الأول : الرقابة السياسية
19	الفرع الأول : الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية
22	الفرع الثاني : الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية
24	المطلب الثاني : الرقابة القضائية
24	الفرع الأول : دعوى الإلغاء
27	الفرع الثاني : دعوى التعويض
27	الفرع الثالث : دعوى فحص المشروعية
28	الفرع الرابع : دعوى التفسير
29	المطلب الثالث : الرقابة الشعبية

31	الفرع الأول :الأحزاب السياسية
31	الفرع الثاني :الرأي العام
34	المطلب الرابع :الرقابة الإدارية (الذاتية)
35	الفرع الأول :الرقابة التلقائية
36	الفرع الثاني :الرقابة بناء على تظلم
37	الفرع الثالث :التظلم أمام لجنة إدارية متخصصة
37	المبحث الرابع : الرقابة الوصائية
38	المطلب الأول :مفهوم الرقابة الوصائية
39	المطلب الثاني :أهداف الرقابة الوصائية
41	المطلب الثالث : الطبيعة القانونية للرقابة الوصائية
42	المطلب الرابع :مميزات الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية
42	الفرع الأول :من حيث الطبيعة القانونية
42	الفرع الثاني : من حيث الرسائل
43	الفرع الثالث : من حيث الأهداف
44	الفرع الرابع: من حيث إمكانيات الطعن وقواعد المسؤولية
44	الفرع الخامس : من حيث الملائمة والمشروعية
45	المطلب الخامس: مظاهر الرقابة الوصائية
45	الفرع الأول: الرقابة على الأعمال
48	الفرع الثاني : الرقابة على الأشخاص
49	الفرع الثالث: الرقابة على الهيئات
50	خلاصة الفصل الأول
52	الفصل الثاني: الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر
53	المبحث الأول: الرقابة على الأشخاص في ظل قانون البلدية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية
53	المطلب الأول: التوقيف
54	المطلب الثاني: الإقالة
56	المطلب الثالث: الإقصاء
57	المطلب الرابع : أثر الرقابة الوصائية على الأشخاص

60	المبحث الثاني: الرقابة على الأعمال وأثرها على المجالس الشعبية
60	المطلب الأول : المصادقة
60	الفرع الأول : المصادقة الصريحة
61	الفرع الثاني : المصادقة الضمنية
65	المطلب الثاني: الإلغاء
65	الفرع الأول : المداولات والقرارات الباطلة " بطلان مطلق "
67	الفرع الثاني:المداولات والقرارات القابلة للبطلان النسبي
69	المطلب الثالث : الحلول
70	المطلب الرابع : أثار الرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية
71	الفرع الأول: أثار سلطة التصديق على المجالس الشعبية البلدية
73	الفرع الثاني : أثر سلطة الإلغاء على المجالس الشعبية البلدية
74	الفرع الثالث: أثر سلطة الحلول على المجالس الشعبية البلدية
77	المبحث الثالث : الرقابة على الهيئات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية
77	المطلب الأول : الإيقاف
78	المطلب الثاني : الحل
79	المطلب الثالث : أثار الوصاية على أجهزة المجالس الشعبية البلدية
79	الفرع الأول : أثر سلطة التوقيف على أجهزة المجالس الشعبية البلدية
80	الفرع الثاني :أثر سلطة الحل على المجالس الشعبية البلدية
84	المبحث الرابع : الرقابة على أموال المجالس الشعبية البلدية وأثرها على أدائها
84	المطلب الأول : الموارد المالية للبلديات
84	الفرع الأول: مصادر التمويل الداخلي " الذاتي "
88	الفرع الثاني: مصادر التمويل الخارجي
90	المطلب الثاني: الرقابة على الموارد المالية
90	الفرع الأول : الرقابة من قبل الجهات الوصية " الوالي "
91	الفرع الثاني : رقابة مجلس المحاسبة
93	الفرع الثالث: رقابة المفتشية العامة للمالية
93	المطلب الثالث: أثار الرقابة على الموارد المالية في المجالس الشعبية البلدية
96	خلاصة الفصل الثاني
97	الخاتمة

فهرس الأشكال

الرقم	عنوان الشكل	الصفحة
01	نموذج لعملية الرقابة الإدارية	07

فهرس الجداول

الرقم	عنوان الجدول	الصفحة
01	أشكال الرقابة الوصائية على أعضاء المجلس الشعبي البلدي حسب قانون 08/90	59
02	أشكال الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي البلدي حسب قانون 08/90	76
03	أشكال الرقابة الوصائية على هيئات المجالس الشعبية البلدية حسب قانون 08/90	83