

## الفصل الثاني

### آليات الرقابة على البلدية في ظل التعددية الحزبية

إن هذا الفصل يتناول نقطة هامة في هذه الدراسة ويناقش مبدأ هاماً يتعلق بمبدأ الرقابة، ولإعطاء هذا المبدأ القيمة الحقيقية له سنقوم بتحديد مفهومه العام وأهدافه في المجال الإداري متطرقين إلى تلك الوسائل التي يعتمد عليها هذا المبدأ مبرزين في ذلك متطلبات الرقابة الفعالة. وبعد التطرق إلى المفهوم العام لمبدأ الرقابة من الناحية النظرية ننتقل إلى الناحية التطبيقية في مبحث ثاني مركزي على مفهوم الرقابة الشعبية، هذه الرقابة المكرسة دستورياً، ونوضح فيها ذلك التحول من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية ومدى تأثير هذا الانتقال على الرقابة الشعبية ومفهومها.

وإذا ناقشنا هذه الرقابة الشعبية من الجانب التطبيقي فلا بد من تسليط الضوء على ما يقابل هذه الرقابة من وصاية إدارية التي تعد أحد مبادئ التنظيم الإداري من خلال القوانين التي تنظم العلاقة بين الجهاز المركزي الوصي والجهاز البلدي بإعتبار أن البلدية جماعة قاعدية محلية، وفي هذا المبحث الأخير نحاول دراسة مدى تلاؤم تقنيات الوصاية مع نظام التعددية الحزبية الذي تتميز به المجالس الشعبية البلدية وهذا من خلال تحليل الوسائل سواء على مستوى المجلس ككل ومنتخبه أو على أعماله.

## المبحث الأول: مفهوم الرقابة

سيكون محور دراسة هذا المبحث مفهوم الرقابة بصفة عامة، محاولين بذلك إعطاء مفهوم عام لمبدأ عام يستخدم في العديد من المجالات، له تقنيات عديدة ومعايير مختلفة لمراقبة مختلف الأنشطة وخاصة الأنشطة الإدارية.

وتعد الرقابة على أعمال الإدارة العامة من الميكانيزمات التي يمكن بها توجيه العمل الإداري من الإنحراف على تحقيق الأهداف المسطرة له، ومن أساليب تقويم مدى نجاعة الخطط المرسومة والوسائل المسخرة لتحقيقها.

وعليه لا بد عند الخوض في المفهوم تحديد ماهية الرقابة عن طريق تحديد تعريف لهذا المصطلح وتبيان تلك الوسائل المستخدمة للقيام بهذه العملية والأهداف المرجوة من هذه الرقابة وتلك المتطلبات لتكون الرقابة ذات دور إيجابي وفعال.

### المطلب الأول : تعريف مبدأ الرقابة وأهدافه

هناك إختلاف في تعريف الرقابة لاتساع وتنوع مضامين معناها لغويا وإصطلاحا، فيرى بعض الفقهاء بأن الأصل اللغوي يعود للكلمة الأنجليزية "Control" ويعود إلى الكلمة الفرنسية "Control" التي تتكون من جزئين *contre-rol* بمعنى في المواجهة، أما الجزء الأول *contre* فأصله اللغوي لاتيني أما الجزء الثاني "Role" يعني "Catalogue" أو *Roll* أي السجل أو القائمة. وكان يطلق على القائمة التي تضم بعض الأسماء، والتي يمكن بواسطتها التحقق من جدية الأسماء الواردة في قائمة أخرى، وكان يطلق عليها "Contre rôle" وهذه الوظيفة التي كانت تؤديها القائمة الأولى لا تزال كامنة حتى الآن خلف مفهوم الرقابة<sup>(1)</sup> وسيتناول هذا المطلب مختلف التعريفات التي تتعلق بالرقابة ونبين في فرع ثاني أهداف هذه الرقابة.

### الفرع الأول: تعريف مبدأ الرقابة:

إذا كنا قد شرحنا المعنى اللغوي وأصله في بداية هذا المطلب فإن المعنى الإصطلاحي يصعب تحديده لإعتبارات عديدة، فمضامين الرقابة تتسع وتتوسع بالإضافة إلى تنوع أهداف الرقابة على أعمال الإدارة، وكذلك تأثير الخلفيات الفكرية والأيدولوجية والسياسية والإقتصادية والاجتماعية والعلمية على تعريف الرقابة مما يجعلها غير موضوعية .

(1) عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1972، ص 273

وعليه نتيجة لهذه الإعتبارات تبرز مدى صعوبة تعريف الرقابة تعريفا علميا دقيق وموضوعيا جامعا ومانعا إلا أنه لمزيد من التوضيح ومحاولة منا للإلمام بعناصر الموضوع ودراسة التعريف لهذا المبدأ بعمق نقدم التعريفات المتعلقة بالرقابة :

◀ الرقابة هي وظيفة تقديم التوجيه وفقا للخطة  
◀ الرقابة إنها قياس وتصحيح إنجاز المرؤوسين للتأكد من أهداف المنظمة والخطط التي صممت لبلوغها قد تمت.(1)

◀ الرقابة هي العمل على بقاء المتغيرات عن الأهداف ضمن الحدود المسموح بها.  
◀ تقوم الرقابة في المشروع على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة الموضوعية والتعليمات الموجهة وبالاستناد إلى القواعد المقررة، وأما موضوعيا فهوبيان نقاط الضعف والأخطاء من أجل تقويمها ومنع تكرارها وهي تنفذ في كل شئ سواء كانت أشياء أو أشخاص أو تصرفات.

◀ الرقابة هي المراجعة للأعمال وذلك للتأكد من مطابقة تنفيذها على المقاييس الموضوعية وذلك لاكتشاف الأخطاء أو نقاط الضعف والعمل على تصحيحها في حينها(2).

◀ الرقابة هي مجموعة من العمليات التي تضمن جمع البيانات وتحليلها وتشخيصها للوصول إلى نتائج تقوم بها أجهزة معينة للتأكد من تحقيق المشروع لأهدافه مع إعطاء هذه الأجهزة سلطة التوجيه بإتخاذ القرارات المناسبة.

◀ هي تلك العملية التي تتضمن كل الأعمال الإقتصادية والإجتماعية والقانونية والإدارية وكذا كل الإجراءات القانونية والقضائية والفنية والشروط والمعايير والمراحل والنظم والأساليب المختلفة بكفاءة وفعالية لحماية الصالح العام للأمة والدولة وحقوق وحرية الإنسان والمواطن.

◀ الرقابة هي إجراء التسيير الذي يسمح للمسير بتقدير مردودية النشاطات المسؤول عنها وذلك بمقارنة النتائج المتحصل عنها مع الأهداف المسطرة وإتخاذ الإجراءات اللازمة والمصححة في

الحالات التي يراها غير مرضية.(3)

كانت هذه جملة من التعريفات تتفق بعضها على مجموعة من المحاور وتقوم إفتراضا على وجود نظام إداري قائم ويمارس نشاطا يؤدي إلى تحقيق الهدف.

(1) عبد الفتاح حسن، نفس المرجع السابق، ص 273

(2) الهيثم هشام، مبادئ الإدارة، مطبعة طربين، سوريا، ص 415

(3) Bernard Turgeon, la pratique du management, Mc Graw-Hill, 1985.

إن الرقابة بصفة عامة تعمل على إكتشاف الإنحراف في وقت تستطيع فيه بعض الجهات المسؤولة أن تصحح المقاييس إذا كان الإنحراف بسبب المقاييس وضعفها، وذلك حتى لا يستقر الإنحراف أو الضعف وتتمكن الإدارة من الوصول إلى الأهداف المسطرة.

ولكن لا يمكن الجزم بأن هناك معنى دقيق للرقابة والمهم أنها تنحصر تقريبا في معنى واحد وهدف أساسي يتمثل في تقويم الخطأ والإنحراف من أجل تفادي كل المعوقات والحوادث التي تقف أمام تنفيذ ما تتوخاه وتصبو إليه المجموعة بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة (1)

## الفرع الثاني: أهداف الرقابة

إذا كانت عملية الرقابة وظيفية حيوية في دولة القانون التي تضعها في مكانة مرموقة بين وسائل تسيير دواليب الإدارة والحكم بصفة عامة، وحتى لا تحيد عن الهدف الذي وجدت من أجله وأن تحقق النجاح المنشود، فإنه يتطلب قدرا مناسباً من الحكمة إلى جانب الإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للقائمين بالعمل.

إن عملية الرقابة تحمل العديد من الغايات والأهداف:

\* العمل على حماية المصلحة العامة للأمة والدولة عبر كل مستوياتها وكافة مفاهيمها ومضامينها الحضارية والسياسية والإقتصادية والإجتماعية والإدارية والقضائية من كافة مصادر الفساد والبيروقراطية والإنحراف والإستغلال والتبذير.

\* حماية شرعية العمل العام سواء من الناحية السياسية أو الإقتصادية أو القانونية من كافة مخاطر وأوجه عدم شرعية العمل العام.

\* التأكد من أن القوانين منفذة وأن قرارات السلطة التشريعية والسلطة القضائية محترمة وكذلك مختلف الهيئات العمومية والإدارية وأن العمل التنفيذي يسير في إطار القانون.

\* إكتشاف الأخطاء وسوء التصرف وحالات الإنحراف وأن الموظفين يتصرفون بالنزاهة والأمانة(2)

\* التأكد من أن البرامج المسطرة يتم تطبيقها وفقا للخطة المقررة وفي الحدود المرسومة وأن الإعتمادات المالية تتفق فيما خصصت من أجله.

\* الحيلولة دون وقوع المفارقات والأخطاء والسعي إلى المخالفات أوكل ما من شأنه أن يؤدي إلى زيادة الهوة بين ما هو كائن وما ينبغي أن يكون (3)

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 06.

(2) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنكلو المصرية، 1974، ص 500.

(3) عامر الكبيسي، الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975، ص 141.

\* التأكد من أن جميع الخدمات تقدم للجميع بدون تفرقة وبأقل قدر من الإجراءات الإدارية مع إحترام جميع النصوص القانونية.

من خلال ما سبق يتضح أن الدور الأساسي للرقابة لا يتمثل في عملية الردع وإنما في المحافظة على حسن سير العمل الإداري من أجل الوصول إلى الأهداف المسطرة والمحافظة على المصلحة العامة دون التأثير أو إعاقة العمل الإداري.

كما أن الرقابة المبنية على أسس علمية تؤدي إلى الكشف عن الأخطاء إن وجدت أو تجديها وذلك بإتخاذ جميع السبل والوسائل، وإتخاذ التدابير اللازمة التي تمنع وقوعها.

ومن خلال هذه الأهداف تظهر أهمية الرقابة فيما تقدمه من نتائج، يتم على أساسها مراجعة التنظيم أو زيادة الإهتمام بشؤون الأفراد أو بتمتية المهارات الفنية لدى الموظفين بالتوجيه أو الإشراف أو بالحوافز أو بترقية العلاقات الإنسانية أو العامة.

كما تنمي لدى الموظفين والمسؤولين الإداريين وتحثهم على أداء أعمالهم بإتقان وإخلاص. وفي الحقيقة أن عملية الرقابة بصفة عامة على الجهاز الإداري إذا لم تتحقق وتنجز على أسس ومقاييس محددة فإنها ستكون رقابة غير عادلة وغير موضوعية وبالتالي غير فعالة.

إن هذه المقاييس تكشف عن الأهداف والسياسات والإجراءات المقررة للعمل المراد إنجازه وذلك لأن قياس أداء العمل الذي يتحقق فعلا سوف يجري بالإستناد إلى المقاييس الموضوعية<sup>(1)</sup>

إن وظيفة الرقابة أهم ما يميزها هو تقييم الأداء الفعلي الذي تحقق أثناء أداء الإدارة لنشاطها وينتج ذلك عن إجراء عملية المطابقة والمقابلة والمقارنة بين ما هو مطلوب القيام به من العمل العام وما هو ناتج فعلا من هذا العمل، فالرقابة الإدارية عليها أن تكشف الإنحراف وتعمل على تصحيحه قبل وقوعه حتى لا تحدث القرارات والتصرفات الإدارية النتائج السيئة المترتبة عن ذلك.

كما أن نجاح مرحلة قياس الأداء يعتمد على مدى وضوح المقاييس المستخدمة والتي تم اختيارها لأنه كلما كانت واضحة ومفهومة كلما كانت عملية القياس سهلة، وللقياس أهمية كبيرة بالنسبة للعمل المنجز من حيث تقدير الكيفية التي أنجزتها والنتائج المحققة عنه.

إن الكشف عن الإنحراف وتصحيحه بالنسبة للجهة التي طلبت هذه الرقابة يعد مهما جدا للقيام بالرقابة، فالغرض هو الكشف وتصحيحه قبل أن يستقر وقبل أن تتحمل صاحبة القرارات والتصرفات نتائجها، وكلما كان الإسراع في الكشف عن الإنحراف في الوقت المناسب كان تصحيحه يتم بشكل أفضل وأسلم واستطاعت الرقابة في نفس الوقت أن تحقق هدفها بشكل جيد، وعندما تكون المقاييس المقررة واضحة وجيدة ومتناسبة مع الغرض المقصود من الرقابة، فإن

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص08.

قياس الأداء بشكل صحيح وإذا اجتاز هذه المرحلة سوف يكون سهلا وسريعا (1) أما بالنسبة لتصحيح الإنحراف فإنه يقضي أن يتم الإبلاغ عن الإنحراف إلى الشخص الذي يستطيع إتخاذ إجراء تجاه الإنحراف الذي ظهر.

وبعد عملية التبليغ تبدأ عملية علاج الإنحراف وذلك بالكشف عن أسبابه والبحث عن وسائل علاجه، فيتخذ هذا الأخير عدة صور منها إما التعديل الجزئي للعمل القانوني أو القرار أو الإلغاء أو أي صورة تعمل على إصلاح الخطأ بشكل سليم.

والرقابة الفعالة هي تلك الرقابة التي لا تكشف فقط عن الانحراف الذي وقع، بل في إتخاذ أساليب العلاج التي تحول دون وقوعه أي أن تكون رقابة بالمبادرة تدرك في اللحظة المناسبة أن إنحرافا ما سوف يقع إذا لم تتخذ الإجراءات فورا (2)

## المطلب الثاني: وسائل ومتطلبات الرقابة الفعالة

إن القيام بعملية الرقابة الفعالة يجب أن تعتمد على أسس علمية، فعملية الرقابة الفعالة تقاس بمدى نجاعة وقدرة الوسائل المستعملة في إكتشاف الأخطاء والإنحرافات التي لا بد أن تتوفر على كل الشروط المنطقية والعملية لنجاحها.

## الفرع الأول: وسائل الرقابة

إن نجاح عملية الرقابة بصفة عامة مرهون بإستخدام وسائل متنوعة ومعطيات دقيقة، وبذلك تختلف الوسائل وتتنوع حسب الوظائف والمشاريع وحسب أنواع الرقابة المراد القيام بها، فمثلا في عملية الرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان عادة على أعمال الحكومة من مناقشة السياسة العامة وعرض الحصيلة السنوية للحكومة ومناقشتها والمصادقة على الميزانية الأولية والتكميلية للدولة ومناقشة الحساب الختامي للميزانية أو تشكيل لجان المراقبة حسب ما تنص على ذلك نصوص الدستور، بالإضافة إلى تلك الرقابة الدستورية فهناك من يعهد بها إلى هيئة دستورية كالمجلس الدستوري أو إلى هيئة خاصة تقوم بمراقبة مدى دستورية القوانين، كما أن هناك الرقابة القضائية التي من أهم وسائلها دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

أما فيما يخص الرقابة الإدارية فإنها قد تقوم بها الأجهزة الوصائية بمراقبة نشاطها وتكون هذه المراقبة على الأجهزة والأعمال وذلك عن طريق التوقيف المؤقت أو الحل وتكون على

(1) هيثم هاشم، مرجع سابق، ص 431.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، إبراهيم عبد العزيز شياح، أصول الإدارة العادة، د م ج، 1998، ص 408.

الأعضاء في حالة مخالفة أحدهم للقانون وهذا عندما ما تكون الرقابة على الجهاز ككل أما الرقابة على الأعمال تتجسد عن طريق المصادقة والموافقة عليها من طرف السلطة الوصية وكل القرارات الإدارية المهمة يجب الرجوع فيها إلى السلطة السلمية.

إلى جانب ذلك هناك التفتيشات التي تقوم بها السلطة الوصائية سواء كانت المراقبة على الوثائق التي ترسل إلى السلطة الرئاسية أو عن طريق بعث لجنة خاصة تقوم بعملية المراقبة في عين المكان.

أما فيما يخص الرقابة الخارجية فيقوم بها عادة جهاز مركزي أو محلي مستقل على نشاط الإدارة القانوني أو المالي أو المحاسبي، ومن الأمثلة على ذلك مجلس المحاسبة أو المفتشية العامة للمالية، المراقبين، المحاسبين العموميين.

ومن بين الوسائل الأكثر إستعمالاً وإستخداماً في مجال الرقابة نجد الميزانيات التقديرية وتلك التقارير الدورية المرسلة إلى الجهات الوصية، واللجان المتعددة الإختصاصات.

### 1- الميزانيات التقديرية:

ففيما يخص الميزانيات التقديرية بالنسبة للمشروع أو بالنسبة للإدارة تستعمل كمعيار للرقابة لأن هذه الميزانيات ترصد بها النتائج المتوقع تحقيقها، أي النتائج التي يجب الحصول عليها عند نهاية المشروع، أما البيانات التي تشمل عليها الميزانيات التقديرية عادة هي المبالغ المرصودة للإنفاق والمبالغ المتوقعة للإيرادات ومبالغ الأرباح المتوقعة.<sup>(1)</sup>

وإن الإعتقاد على الميزانيات التقديرية في عملية الرقابة تمكن المشرفين على العملية الإدارية أو المشروع من مراجعة الأعمال التي تم تنفيذها خلال تنفيذ المشروع بشكل مستمر، وهذا ما يسمح بإدخال التعديلات والتصحيحات الممكنة لجعل التنبؤات مطابقة تماماً للواقع كما تمكن من إكتشاف الخطأ أثناء التنفيذ للمشروع.

إن هذه الوسيلة المتمثلة في الميزانيات التقديرية تحتاج إلى خبرات فنية عالية ومعلومات واسعة وصحيحة عن جميع النفقات والإيرادات والأعمال المراد إنجازها، كما يتطلب تعاون جميع الجهات المسؤولة في الإدارة حتى يتم إعداد ميزانية موفقة.

(1) محمد سعيد عبد الفتاح، الإدارة العامة، المكتب العربي للطباعة والنشر، ط5، الإسكندرية، 1987، ص308.

## 2- التقارير الدورية المرسلّة إلى الجهات الوصية:

تلعب التقارير الدورية المرسلّة إلى الجهات الوصية أي من المرؤسين إلى الرؤساء دورا هاما في تسهيل مراقبة العمل الإداري بشكل فعال، وأن السلطة الرئاسية لايمكنها التعرف على سير العمل الإداري إلا إذا توفرت لديها المعطيات الكافية والملائمة والمفصلة عن كل دقائق العمل. ولا يتأتى ذلك إلا إذا وضعت السلطة الرئاسية رزنامة إدارية مضبوطة تحدد فيها بدقة مواعيد إرسال التقارير عن مختلف الوظائف الإدارية سواء كانت دورية أم شهرية أم سنوية.

وحتى تكون هذه التقارير ناجعة فيجب ان تخضع لبعض المواصفات المتمثلة في السرعة المطلوبة لتبليغ هذه التقارير خاصة إذا كانت متعلقة بحادث ما أو إنجاز عملية ما، وأن تكون في مواعيدها لأن تأخر إرسالها قد يعرقل سرعة إتخاذ القرار الناجع والملائم للحالة محل الدراسة أو محل التبليغ.

بالإضافة إلى ذلك فإن هذه التقارير تتطلب السلامة والدقة لأن ذلك يساعد على كشف الأخطاء ومدى جسامتها وتأثيرها على العمل الإداري، الأمر الذي يساهم في إصلاح الخطأ وتدارك النتائج التي يمكن أن تنجر عنه (1).

## 3- تشكيل لجنة متعددة الإختصاصات:

إلى جانب الوسائل المذكورة لا يمكن إيفاد لجنة متعددة الإختصاصات للقيام بالتحريات الدورية إلى مكان النشاط الإداري وعادة ما تكون هذه اللجان أو مصالح المراقبة تابعة مباشرة للسلطة المركزية، ويكون عملها إما وفقا لبرنامج مسطر مسبقا أو يكون حسب الحالات التي تستدعي من السلطات المركزية التقرب منها لمعرفة الوضعية السائدوأبناء على اضطرابات مهنية اجتماعية أوبناء على شكاوى تصل السلطات المركزية.

وبذلك تنتقل اللجنة المكلفة بعملية الرقابة إلى عين المكان، وتقوم بمراقبة جميع النشاطات الإدارية على مستوى كل الدوائر التي تقوم بذلك العمل منطلقة من جميع المستندات والوثائق والعمليات الإدارية التي تم إنجازها، وبناء على أقوال الموظفين القائمين بذلك النشاط. وفي حالة وجود إنحرافات فإن جهة الوصاية تقوم بتوجيه التعليمات والإرشادات التي تفيد المرؤوسين بإتخاذ الإحتياطات من أجل تفادي وإصلاح تلك الإنحرافات.

وحتى تكون لهذه اللجان فعالية يجب أن يكون أدائها دوري وغير معلوم من المرؤوسين وتكون تركيبها متعددة الإختصاصات ومتجددة، حتى لا تبق نفس الوجوه التي أعتاد عليها الجميع، وأن تتوفر على جميع الأمكانيات المادية المتطورة التي تسمح لها بأداء مهام على أحسن وجه.

(1) صالح هاشم صادق، المدخل في التخطيط والرقابة، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس، ليبيا، 1998، ص 117.

ومما لاشك فيه فإن الوسائل السابقة لعملية الرقابة بصفة عامة لها قيمة وأهمية كبيرة في أداء هذه العملية ومع ذلك فإنها تحتاج إلى تدعيم من السلطة الوصائية المباشرة (1)

وبما أننا ذكرنا سابقاً أنواع الرقابة على سبيل المثال فإن الرقابة الإدارية الذاتية تعد من أهم الأنواع في هذه الدراسة ولها وسائل متعددة تختلف نوعاً ما عن الوسائل الرقابية بصفة عامة وهذا النوع من الرقابة يتأثر بنوع التنظيم الإداري الذي تعتمده الدولة سواء الأسلوب الإداري المركزي أو الأسلوب الإداري اللامركزي أو المزج بينهما.

وبما أننا بصدد دراسة تنظيم البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية فإننا بطبيعة الحال نكون أمام نظام لامركزي يقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وممثليها محلياً وبين الهيئات المتخصصة على أساس إقليمي ومصلي مما ينتج عنه تعدد الأشخاص الاعتبارية العامة لكل منها مالية مستقلة وتكون مسؤوليته عن أعمال موظفية مستقلة عن مسؤوليته تجاه الدولة.

وحتى يؤدي استقلال تلك الأشخاص الاعتبارية العامة عن الهيئات المركزية استقلالاً كلياً فإنها تمارس إختصاصها في إطار الحدود المخولة لها وتحت إشراف السلطة المركزية.

إن الإشراف والرقابة للسلطة المركزية على السلطات المحلية لا يمكنها بأي حال أن توجه لها الأوامر والتعليمات، بل تكتفي فقط إما بالتصديق، وإرفض تلك الأعمال، بمعنى لا تملك سلطة الإلغاء والسحب أو التعديل لهذه الأعمال.

وبذلك فإن الرقابة الذاتية لأعمال الإدارة العامة تقوم على أساس نوع العلاقات التي تربط الجهاز الإداري في درجاته المختلفة ونوع التنظيم الإداري في إطار الأسلوب المركزي واللامركزي القائم على ذلك التنظيم (2)

ولتحقيق هذا النوع من الرقابة على أنشطة السلطات الإدارية فقد دعت بعدة وسائل في سبيل تحقيق هدفها كالإشراف والتفتيش والمتابعة وكما ذكرنا سابقاً كتابة التقارير وفحص الشكاوى والتظلمات والبحث عن أسباب القصور في العمل والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية والكشف عن المخالفات والانحرافات الإدارية والمالية.

إن هذه الرقابة في النظام اللامركزي حيث تتمتع السلطات اللامركزية بالاستقلال القانوني بموجب القوانين والأنظمة التي تحدد إختصاصها، فإنها لا تخضع للرقابة الرئاسية وإذا كان كذلك فلا يكون إلا بإستثناء وبمقتضى نص قانوني خاص لما تتطلبه قواعد الرقابة في هذا الخصوص ولكن هذا لا يمنع بأن تكون هناك علاقات تدرج وتبعية إدارية في نفس الإدارة اللامركزية حيث

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 13.

(2) طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 69.

يكون لشاغلي الدرجات العليا في الهيئة اللامركزية حق الإشراف والرقابة الرئاسية على الهيئات والأشخاص التي تندومنها داخل نفس الهيئة.

وعليه فإن سلطات الجهة الوصائية هي أضيق وأقل حدة من سلطات السلطة الرئاسية فهي محصورة ومحدودة في النصوص القانونية ولا يمكن تجاوزها، وعلى ضوء ذلك فلا يمكن للسلطات المركزية في ممارسة رقابتها على الجماعات اللامركزية أن تتوسع في تفسير النصوص التي تعطيها سلطات الرقابة ولا يمكن لها أن تتدخل في أعمالها أو الحلول محلها أو تعديلها وقت التصديق أو تصدر قرارات بدلها وهذا ما سيتم مناقشته لاحقا فيما يتعلق بالوصاية على البلدية.

## الفرع الثاني : متطلبات الرقابة الفعالة

إن عملية الرقابة كما تطرقنا لها سابقا، تلعب دورا هاما في كشف الانحرافات والأخطاء وتسمح للإدارة بمراقبة نفسها قبل أن تراقب، وتأسيسا على ما تقدم فإن عملية الرقابة لا يمكن أن تصل إلى الأهداف المرجوة منها، ولا تتحقق إلا إذا توفرت فيها بعض الشروط والمتطلبات العلمية للرقابة حيث أنه يجب أن يكون نظام عملية الرقابة بسيطا بعيدا عن التعقيد وأن يكون واضحا وسهلا في استخدامه وأن تكون أهدافه محددة لأنه كلما كان بسيطا في تطبيقه كلما قلت إجراءاته ونسبة الخطأ في تنفيذه.

أن يكون النظام الرقابي يتميز بالموضوعية وذلك بالالتزام بمبادئ الحياد والاستقلالية والأمانة في كل مراحل وأساليب العملية الرقابية.

- أن لا تكون عملية الرقابة مكلفة، بمعنى أن لا تنجر عنها تكاليف قد تفوق النتائج الإيجابية المتوقعة منها، لأن فوائد الرقابة تتوقف على كثير من المعطيات كأهمية النشاط المراد مراقبته وحجم الأعمال المنجزة والمساهمة التي تقدمها من أجل تحسين النشاط الإداري.

- إعتداد عملية الرقابة على الجوانب الإيجابية كأصل عام سواء في أهدافها أم وسائلها مع مراعاة مختلف الجوانب المتعلقة بالرؤساء والمرؤوسين الذين تشملهم عملية الرقابة، ويجب أن تجرى هذه الأخيرة في جو من الثقة والتفاهم مع إتاحة لكل من تقع عليهم الرقابة فرصة مناقشة نظامها ونقده وجعلهم يشعرون بفائدته وأن يعتبر مقياس لأداء عملهم وتحسينه وأن العملية تساهم في تقييمهم مما ينتج عنها ترقية لهم وليس مجرد محاسبتهم وتأديبهم (1)

(1) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص 277.

كما يجب إستبعاد أسلوب الرقابة البوليسية الذي يرتكز على أسلوب تصيد الأخطاء وإرهاب القائمين بالنشاط الإداري مما يقتل فيهم روح المبادرة والتجديد، الأمر الذي يؤدي إلى عواقب وخيمة متمثلة في جمود العمل الإداري.

- أن يكون النظام الرقابي يتفق مع طبيعة التنظيم الإداري بمعنى أن يتلاءم مع تنظيم الإدارة المزمع مراقبتها أخذاً في ذلك بعين الإعتبار عدد مصالحها، مكاتبها، فروعها، عدد مستخدميها، الوسائل المسخرة لها من أجل القيام بنشاطها في أحسن الظروف، وليس هناك معوقات تحول بينها وبين تحقيق أهدافها، لأنه لا يمكن أن نقيم مصلحة ما إذا لم توفر لها الإمكانيات اللازمة لذلك. (1)

- أن لا تكون عملية الرقابة تفصيلية بدرجة حتى تخرج عن مقصدها والهدف المرسوم لها لأنها تقتل روح المبادرة لدى المرؤوسين والتقدير الشخصي للرؤساء، لأن التعمق في الجزئيات تجعل المسؤولين يولون إهتماما كبيرا للجزئيات البسيطة التي لا تؤثر على النشاط الإداري وفي نفس الوقت يهتمون هدفهم الأصلي والعمل المطلوب إنجازَه إضافة إلى كونها لا تنمي لدى الرؤساء والمرؤوسين الإتقان في العمل نتيجة لذلك الإهتمام.

- أن يسمح النظام الرقابي بسرعة التبليغ عن المخالفات والإنحرافات، وأن يقدم تحليلاً لها للوقوف على أسباب الإنحراف ومواطن الضعف وطرق معالجتها وإقتراح البدائل لها في حالة التأكيد من عدم صلاحيتها.

- أن يكون النظام الرقابي مواكباً للتطورات الحديثة وذلك بإعتماده على الوسائل الإدارية الحديثة كنظم المعلوماتية الحديثة، ومصادر المعلومات المتعددة حتى يمكن الإستعانة بها في أداء العملية الرقابية لأن التحكم العلمي والفني في وسائل الرقابة يؤدي حتماً إلى نظام رقابي فعال.

- أن يتميز النظام الرقابي بالمرونة لأن ذلك يسمح بإستخدامه إستخداماً فعالاً والإستفادة منه في مختلف المجالات وفي الظروف غير المتوقعة منها، خاصة في حالات تبدل الخطط وفشلها.

أما في حالة عدم تميزه بذلك فإنه يعجز القيام بالرقابة الإدارية على أوجه النشاط المراقب خاصة عندما يطرأ تغيير للخطط الموضوعية والظروف المحيطة بالنشاط الإداري.

وبذلك فالمرونة تسمح بتكيف النظام الرقابي مع كل الظروف والأنشطة الإدارية مما يسمح بأدائها بكل سهولة وتحقق الهدف المنشود. (2)

- أن يكون النظام الرقابي مدعماً بالوسائل والأساليب الحديثة لإكتشاف الأخطاء والإنحرافات والعمل على تصحيحها في أسرع وقت ممكن، ولا يتأتى ذلك إلا بتوفير نظام معلومات جيد وفعال

(1) صالح هاشم صادق، مرجع سابق، ص 119.

(2) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 15.

ومتعدد المصادر، لأنه كلما كان التحكم في المعلومات أكثر دقة وموضوعية كنا بصدد نظام فعال وإيجابي يمكننا من تحقيق عملية الرقابة بصورة وقائية مما يقضي على الآثار السلبية والخطيرة لعملية استمرار وقوع الأخطاء والإنحرافات في النشاط الإداري (1)

---

(1) صالح هاشم صادق، مرجع سابق، ص 119.

## المبحث الثاني : الرقابة الشعبية

لقد تطرقنا في المبحث السابق إلى تحديد مفهوم مبدأ الرقابة بصفة عامة وعرضنا مختلف التعريفات التي كان لكل منها مدلول خاص ولوأنها اشتركت معظمها حول بعض المحاور وبالأخص حول تلك الأهداف التي تتعلق أساسا باكتشاف مواطن الخطأ والإنحرافات وتصحيحها وإذا كنا قد قدمنا بصورة عامة مبدأ الرقابة باعتباره وظيفة حيوية في دولة القانون فإن هذه الرقابة نجدها في التشريع الجزائري وبالأساس في الدستور ذات مدلول شعبي حيث ورد في المادة 159 من الدستور 1996 بأنه تظلمت المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي.

وفي حقيقة الأمر أن مصطلح الرقابة الشعبية في ظل هذا النظام تطور إستعماله تدريجيا إلى أن استقر في سنة 1965 عندما عين جهاز خاص لممارسة الرقابة الشعبية في الإتحاد السوفياتي سابقا<sup>(1)</sup>.

وقد انتقل هذا النوع من الرقابة إلى الدولة الجزائرية مباشرة بعد إستقلالها مجسدة ذلك في موثيقها ودساتيرها مقتدية في ذلك بنظرائها من الدول التي اتخذت النظام الإشتراكي منهاجا إقتصاديا وإجتماعيا.

ومع بروز التعددية بقي هذا النوع من الرقابة موجودا ونجد أساسه في المادة 159 من الدستور 1996 السابق الذكر.

وعليه سيكون محور دراسة هذا المبحث مفهوم الرقابة الشعبية بصفة عامة ثم نقوم بدراسة هذه الرقابة في ظل الأحادية الحزبية وكذلك في ظل التعددية الحزبية محاولين في هذا السياق إبراز دور هذه الرقابة ومدى تواجدها في ظل التعددية الحزبية مقارنة بتواجدها في ظل الأحادية الحزبية.

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة الشعبية

إن البحث عن مفهوم دقيق للرقابة الشعبية ليست مهمة سهلة ويصعب إعطاء تعريف شامل ودقيق وجامع ومانع لخصوصيته.

وهو مصطلح خاص بالدول الإشتراكية كرس بصفة رئيسية مع تطور النظام السياسي السوفياتي خاصة في السنوات الأولى لثورة أكتوبر، حيث كان لينين يعمل جاهدا على إشراك

---

<sup>(1)</sup> Gybraibant, Nicole questiaux, Celine wiener, *le control de l'administration et la protection des citoyens*, edition cujas, 1973, p169.

العمال بقوة في السلطة وإخضاع الجهاز الإداري بأكمله لرقابته سنة 1965 عندما عين جهاز خاص لممارسة الرقابة الشعبية في الإتحاد السوفياتي سابقا. (1)

وكثير من الكتاب لا يفرقون بين الرقابة السياسية والرقابة الشعبية عند تحديدهم للمقصود من الرقابة وبذلك يعطونها مفهوما واحدا.

ولتسليط الضوء على المفهوم لا بد من التعرض لبعض التعاريف التي أوردها الفقهاء سواء الذين لا يفرقون بين الرقابة السياسية والشعبية أم الذين يفصلانها عن بعضهما البعض.

### الفرع الأول : تعريف الرقابة الشعبية

من بين التعريفات التي وردت بشأن الرقابة السياسية ذلك التعريف الذي قدمه خليل هيكل، حيث يرى بأن الرقابة هي تلك التي تمارسها الأجهزة الشعبية الممثلة على مستوى الأمة أو الوحدات الإقليمية والإنتاجية كما يقوم بها المواطن على النشاط العام بإعتباره لا يمارس أحد حقوقه السياسية (2)

ويرى فؤاد العطار بأن الرقابة السياسية يقوم بها البرلمان والرأي العام وهو رقابة الناخبين لممثليهم وهذه الرقابة تباشرها الهيئات والنقابات والجمعيات والصحافة عن طريق النقد (3).

ويرى عمار عوابدي بأن الرقابة السياسية والشعبية على أعمال الإدارة العامة هي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والإقتصادية والإجتماعية وحماية وضمان المشروعية والملاءمة للنشاط الإداري في الدولة. (4)

ويرى عبد الفتاح حسن بأن الرقابة السياسية هي تلك يقوم بها مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية (5).

ويرى سعيد عبد المنعم بأن الرقابة الشعبية هي تلك التي يمارسها الشعب عن طريق الرأي العام والصحافة والأحزاب والهيئة التشريعية (6)

---

(1) Ben Akzouh Chabane, *de quelques aspect de contrôle populaire, l'exemple des assemblees populaire nationale, wilaya et communale, revue Algérienne des sciences juridique N° :03 septembre 1979, p532.*

(2) عماري احمد، النظام القانوني للوحدات الإقتصادية في الجزائر، د م ج، الجزائر، 1984، ص124.

(3) فؤاد العطار، مرجع سابق، ص72-73.

(4) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط3، د م ج، 1994، ص09

(5) عبد الفتاح حسن، مرجع سابق، ص295.

(6) سعيد ع المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، ط1، دار الفكر العربي، 1967، ص162.

وقد ورد في تعريف عبد الكريم درويش وليلى تكلا بأن الرقابة الشعبية هي نوع من الرقابة تمارسها الجماهير وأفراد الشعب الذين يتصلون بالحكومة وقد يتولاها شخص منتخب أو هيئات ممثلة للشعب أو تمارس بواسطة الأفراد مباشرة.

والرقابة الشعبية يمكن أن تعبر عن نفسها بأساليب إيجابية وسلبية تبذوف في شكل تعاون وتضامن أو مقاومة أو شكاوى (1).

أما المستشار مصطفى رضوان فيرى أنه لما كان الشعب هو صاحب المصلحة الحقيقية في التنمية الإجتماعية فهو أقدر على رقابة كفاءة استخدام الإمكانيات المتاحة لتحقيق أهداف التنمية المخططة ومن أجل أن تتم الرقابة الشعبية ميدانيا فقد تم تشكيل المجالس الشعبية ومن أهم اهدافها بحث وفحص شكاوى المواطنين ومشروعات وبرامج التنمية الإجتماعية، كما أنهان تشكل جانبا من مسؤولية المجلس في الرقابة الشعبية (2).

ويرى عامر الكبيسي بأن الرقابة الشعبية هي رقابة يمارسها عادة المواطنين من أبناء الشعب إما من خلال تعاملهم كأفراد مع الأجهزة الإدارية، الحكومية أو عن طريق المنظمات المهنية والنقابية والمجالس الشعبية المنتخبة (3).

ويرى عمري أحمد بأن الرقابة الشعبية هي التي تمارسها الأجهزة أو المجالس المنتخبة السياسية وتمارس على الوحدات الإقتصادية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس عمال الوحدة (4). ويرى أحمد محيو بأن الرقابة الشعبية تمارسها المجالس المنتخبة سواء المجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي الولائي أو المجلس الشعبي البلدي (5).

ويرى بن أفزوح بأن الرقابة الشعبية تتحقق عن طريق مجالس منتخبة حسب المفهوم الخاص للديمقراطية الإشتراكية وعن طريق مجلس العمال (6).

من خلال هذه التعاريف يتضح أنه ليس هناك تعريف جامع ومانع لمعنى الرقابة الشعبية، إلا أن الرأي الراجح عند معظم الفقهاء أن الرقابة الشعبية هي التي يمارسها الشعب عن طريق المجالس المحلية المنتخبة ومجالس العمال في الوحدات الإقتصادية سواء بالنسبة للدول ذات النظام

(1) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق، ص 506.

(2) مصطفى رضوان، الإدعاء والرقابة الإدارية، منشأة المعارف، القاهرة، 1972، ص 12.

(3) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 132.

(4) عمري أحمد، مرجع سابق، ص 132.

(5) Ahmed mahiou, études de droit public Algérien, OPU, 1984, P99.

(6) Ben Akzouh chaabane, OP cit, P524.

الليبرالي أو الإشتراكي أما الرقابة السياسية فهي من اختصاص البرلمان لاسيما في الدول ذات النهج الليبرالي.

## الفرع الثاني : آليات الرقابة الشعبية

إن الآليات التي تمارس بها الرقابة الشعبية تختلف من نظام إلى آخر، ففي الدول الشمولية أو الدول ذات النظام الإشتراكي التي يقوم نظامها على الأحادية الحزبية كما كان عليه الإتحاد السوفياتي سابقا والدول الشرقية الموالية له والدول النامية ذات التوجه الإشتراكي، وتعد جميع السلطات في هذه الدول عبارة عن وظائف وأن الحزب هو الموجه الأساسي للسياسة العامة في البلاد، وأن الترشح للمناصب العليا يكون بتركيزه، كما أن المنظمات المهنية والجمهورية كلها وسائل يستعين بها الحزب للقيام بالرقابة السياسية، أما الرقابة الشعبية فتقوم بها المجالس المنتخبة سواء على المستوى الوطني أم المحلي.

وبما أننا بصدد الحديث عن المستوى المحلي فإن عملية الرقابة الشعبية تقوم بها المجالس المنتخبة التي تتشكل من المنتخبين يمثلون تراب الوحدة الإقليمية مما يجعلهم قريبين من المشاكل المحلية ومن شكاوى المواطنين، خاصة أن هناك من الأنظمة من تقر بتعليق مداورات المجالس الشعبي البلدي بصوت إستشاري (1) أو عن طريق لجنة للقيام بعملية الرقابة على المؤسسات والهيئات العمومية المحلية(2)

إلى جانب ذلك تقوم المجالس المحلية بمحاسبة الجهاز التنفيذي إذا انحرف عن خدمة الشعب ومناقشة التقارير الدورية التي تعدها الهيئة التنفيذية فيما يخص إعداد البرامج التنموية أو تنفيذ النتائج المتوصل إليها وإقتراح التعديلات الناجحة في حالة إعتراض تنفيذ المشاريع إلى معوقات، كما تقوم هذه المجالس بدراسة شكاوي المواطنين وهمومهم اليومية المتعلقة بالحياة الإجتماعية بنظافة المحيط، الصحة، الأمن، السكنية العامة.

أما على مستوى الوحدات والمؤسسات الإقتصادية تسند الرقابة الشعبية إلى العمال على أساس أن مفهوم الشعب في الديمقراطية الإشتراكية هو الشعب العامل الذي يضم كل أفراد الشعب الذين يمارسون واجب وحق العمل وكل أفراد الطبقة العمالية الكادحة. (3)

(1)-Ahmed Mahiou, OP. Cit , P100.

(2) أنظر المادة 170 مكرر من القانون رقم 9 الصادرة في 4 يوليوسنة 1981.

(3) عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الجزائري، مرجع سابق، ص12.

بذلك توكل الرقابة الشعبية إلى الجمعيات العامة أو مجالس العمال بحيث يصبح العمال هم المسؤولون على تسيير الوحدة وبالتالي فالرقابة تكون في يد العمال بصفتهم يشتغلون في الوحدة الإقتصادية وهم الممثلون للفئات الأخرى للشعب .

وبالنسبة للدول التي يقوم نظامها على أساس النظام الديمقراطي التقليدي والتي تأخذ بالتعددية السياسية فإن الرقابة السياسية على أعمال الحكومة يقوم بها البرلمان إلى جانب أحزاب المعارضة.

أما الرقابة الشعبية فتقوم به المجالس المحلية بمختلف درجاتها على مستوى الأقاليم المكونة للدولة، على أساس أنها مكونة من ممثلين للشعب وبالتالي يخول لهم ممارسة هذه الرقابة مباشرة على أعضاء الهيئة التنفيذية بشتى وسائل الرقابة الشعبية المذكورة سابقا.

من خلال ما تقدم يظهر أن أسلوب ممارسة الرقابة الشعبية يختلف باختلاف النظام الدستوري والسياسي المتبع، وتختلف معه وسائل الرقابة والأجهزة التي تقوم بها.

وتظهر الرقابة الشعبية من خلال ماتم عرضه أن لها إمكانياتها بين الجهاز الرقابي على أعمال الدولة القانونية وأعمال الإدارة بصفة عامة خاصة في المجتمعات التي يتضح فيها الرأي العام وينتشر الوعي السياسي بين كافة أفراد الشعب، حيث يلعب دورا من خلال الهيئات المنتخبة في تقرير السياسات العامة والمشاركة وإيداء الرأي في كافة القضايا الهامة، عكس ما يكون في ظل الأنظمة التي تؤمن بمشاركة أفراد الشعب في تسيير الحياة العامة<sup>(1)</sup>

كما أنها تعتبر ضمانا ووقاية ضد التحكم والتحيز والتعسف في إستعمال السلطة وغير ذلك من التصرفات غير المشروعة لأن عدم محاسبة الإدارة ومراقبتها يسبب ضياع الحقوق وإهدار حريات الأفراد ويشجع الإدارة على التماذي والإستمرار في خرق القانون وعدم إحترام مبدأ المشروعية.

وفي الحقيقة أن نجاح الرقابة الشعبية مرهون بتدعيم السبل والوسائل السليمة التي تنفذ منها رقابة الجماهير بصورة منظمة وسريعة، كإعطاء مزيد من الإستقلالية للمجالس المنتخبة وتدعيمها بالوسائل المادية والبشرية وتبسيط وتخفيف ثقل الوصاية الإدارية التي تخنق روح المبادرة في كثير من الأحيان لدى المجالس المنتخبة.

كل هذا يعمل على تنمية الرقابة الشعبية وضمان حسن أدائها، فالرقابة الشعبية تتعزز بتوفر حرية الصحافة التي تسمح بتحليل ونقد نشاط الإدارة، إضافة إلى نشر تظلمات وإنتقادات الجمهور

(1) سعيد عبد المنعم، مرجع سابق، ص162.

على صفحات الجرائد والصحف مما يعطي دعماً للمنتخبين ممثلي الشعب وتوويرهم ومساعدتهم في إكتشاف بعض القضايا التي كانت تخفى عليهم مما يمكنهم من أداء عملهم على أحسن وجه. (1)

كما أن التعددية السياسية الحقيقية تخلق نوعاً من الديناميكية في مراقبة عمل الإدارة إذ تقوم الأحزاب المعارضة بمراقبة أخطاء الحكومة بصفة خاصة والإدارة العامة بصفة عامة عند إدارتها لمختلف مجالات الحياة في الدولة.

وعليه فهي توجه الإنتقادات علانية وتكتشفها أمام الرأي العام أو عن طريق ممثليها في المجالس المنتخبة، كما تعمل على توعية الشعب بأخطاء الحكومة والإدارة، الأمر الذي يجبر الحكومة والإدارة في كثير من الأحيان إلى إعادة النظر في تصرفاتها سواء بسحبها أو تعديلها أو تعديل آثارها أو تقديم التوضيحات اللازمة إن تطلب الأمر ذلك.

ولا تقتصر فعالية الرقابة الشعبية في أنها وسيلة وأداة لتقويم عمل الإدارة ومتابعة قراراتها ومناقشة مدى سلامتها وخضوعها لمبدأ المشروعية ومدى ملاءمتها للمصلحة العامة فحسب، وإنما هي وسيلة كذلك لتنمية القدرات لدى المواطنين لمعرفة حقوقهم وواجباتهم العامة وممارستها بشكل موضوعي.

ويرى بعض الكتاب أن الرقابة الشعبية هي أفضل أنواع الرقابة وأنها أساسية وليست أقل درجة من الرقابة القضائية أو التشريعية أو الإدارية لأنها هي التي تحول دون انحراف الإدارة عن الأهداف العامة وهي التي تحدد القيم والمقاييس التي تستعمل بواسطة سائر الجهات الرقابية (2)

بالرغم من هذه المزايا التي تتمتع بها الرقابة الشعبية إلا أنها تبقى وقائية، لأنها لا تملك الوسائل التي تملكها الرقابة الإدارية الذاتية أو الرقابة القضائية فهي لا تملك الجزاءات كالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو تعديل آثار القرارات أو الحيلولة كالرقابة الإدارية ولاجزاءات الرقابة القضائية المتمثلة في الحكم بإلغاء القرارات غير المشروعة أو الحكم بالتعويض لإصلاح الضرر الناتج عن تلك القرارات، فهذه الرقابة تنتهي بالمطالب والتوصيات ورفع التقارير إلى الجهات المختصة في أغلب الأحيان، إلا أنه بالرغم من ذلك فإن الرقابة الشعبية وإن كانت نوع مكمل لأنواع الرقابة الأخرى، فإنها تلعب دوراً بارزاً في ظل نظام تسوده الشفافية وتحترم فيه الحريات العامة والفردية والحريات السياسية والتعددية الحزبية والإعلامية وبذلك تكون أقوى أنواع الرقابة التي يخشى منها الجميع (3)

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 34.

(2) عامر الكبيسي، مرجع سابق، ص 150.

(3) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 35.

## المطلب الثاني : الرقابة الشعبية بين الأحادية والتعددية الحزبية.

في هذا المطلب سنحاول تسليط الضوء على الرقابة الشعبية من الناحية التطبيقية وذلك على ضوء التجربة الجزائرية التي انتقلت من الأحادية الحزبية إلى نظام التعددية. إن هذا الانتقال لم يؤثر من الناحية النظرية على وجود هذه الرقابة وتكريسها دستوريا ولكن هل هذا التواجد تحقق فعلا من الناحية التطبيقية ؟ وعليه وبعد التطرق لمفهوم الرقابة الشعبية بصفة معمقة نحاول الآن في هذا المطلب تبيان هذه الرقابة في ظل نظام الحزب الواحد في فرع أول، ثم الانتقال لهذا المفهوم ومدى تجسيده في ظل التعددية الحزبية.

### الفرع الأول : الآليات السابقة عن التعددية

إن تبني النظام الجزائري للمنهج الإشتراكي القائم على أحادية الحزب وهو حزب جبهة التحرير الذي يشكل دليل الثورة الاشتراكية والقوة المسيرة للمجتمع وهو المسؤول الوحيد لتوجه السياسة العامة للبلاد ومراقبة تنفيذها، جعل من المجالس المنتخبة هي التي تقوم بعملية الرقابة الشعبية.

ولقد عرفت الإدارة المحلية بعد الإستقلال إضطرابا كبيرا وخلال لا مثيل له نتيجة للمغادرة الجماعية للموظفين الأوروبيين مقابل النقص الفادح في الإطارات الجزائرية المؤهلة لتسيير شؤون البلدية إلى جانب ذلك ظهر عجز كبير في ميزانيات البلديات الـ1578 الموروثة عن الإستعمار، مما أدى بالسلطات إلى إتخاذ تدابير مستعجلة للتصدي لتلك الإختلالات منها القيام بإصلاح إقليمي وهوتخفيض عدد البلديات حتى يتم التغلب على النقص في الموظفين والتخفيض من نفقاتها وبذلك تم تخفيض عدد البلديات حتى أصبح عددها 676 بلدية، وكذلك إنشاء جهاز لتسيير أمور البلدية يتوافق وطبيعة المرحلة تحت إسم المندوبية الخاصة التي كانت تسيير من طرف رئيس يمارس اختصاصات رئيس البلدية آنذاك ويساعده في ذلك نائب أو عدد من النواب (1)

ويعين أعضاء المندوبية بموجب قرار صادر عن المحافظ، ونظرا للحالة السائدة آنذاك وبغية مشاركة الفئات الشعبية في تسيير شؤونهم وتحقيق نوعا من الرقابة الشعبية ولوشكليا على تلك الأجهزة أنشئت على مستوى كل بلدية عدة هيئات منها اللجنة الولائية للتدخل الإقتصادي والمجلس البلدي لتنشيط التسيير الذاتي(2)

(1) ناصر لباد، القانون الإداري التنظيم الإداري، منشورات حلب، الجزائر 1999، ص169.

(2) ناصر لباد، الحالات الإستثنائية لأجهزة البلدية، مرجع السابق، ص105 .

وقد انشئ المجلس البلدي بموجب المرسوم 95/63 المؤرخ في 22 المؤرخ في مارس 1963 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات الشاغرة وكان الهدف من إنشاء هذا المجلس هو مشاركة البلدية في التسيير الذاتي ويتألف هذا المجلس من رؤساء لجان التسيير ممثل الحزب، ممثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين، ممثل عن الجيش الوطني الشعبي وأعضاء المندوبية الخاصة.

وينتخب المجلس رئيسه من بين ممثلي التسيير الذاتي، أما أهم صلاحياته فتمثل في المساعدة وإنشاء وتنظيم أجهزة تسيير المؤسسات والإستغلالات، وتنسيق نشاطات المؤسسات والإستغلالات المسيرة ذاتيا بالبلدية وكذلك إعطاء أوسع الموافقة لمدير المؤسسة من قبل الهيئة الوطنية ولقد أعطيت أهمية خاصة لرؤساء لجنة التسيير الذاتي في تشكيل هذا المجلس على أساس أن نظام التسيير الذاتي كان يمثل أسلوب ديمقراطيا اشتراكيا في التسيير ومراقبة الإدارة العامة الاقتصادية.

وفي سنة 1965 جاء تصريح لمجلس الثورة في بيانه الصادر في 19 جوان 1965 بأن تجديد مجموع المؤسسات من القاعدة إلى القمة وتجهيز الثورة بالأدوات والوسائل اللازمة من أجل تحقيق الأهداف الأساسية التي تستجيب لما يتمناه الشعب من آمال في ظروف وأجال ملائمة. وتجسيدا لبيان مجلس الثورة السابق قد صادق هذا الأخير في أكتوبر 1966 على أول ميثاق للبلدية حددت فيه الأسس العامة التي تقوم عليها البلدية كلامركزية التسيير من أجل تقريب الإدارة من المواطن وعلى الإنتخابات الشعبية المباشرة من أجل تمثيل أحسن لجميع المواطنين في المجلس البلدي قيام المنتخب بواجباته تجاه ناخبيه.

ومن أهم ما جاء في ميثاق البلدية حق المواطنين في الإطلاع على ما يجري في البلدية من خلال تعليق جداول أعمال المجلس وحق الإطلاع على محاضر الإجتماعات (1) كما أن البلدية هي التي تنظم تعاونيات الشراء والبيع التي تنشطها وتراقبها وتقوم بمراقبة الوحدات المسيرة ذاتيا ولاسيما بواسطة مديري الوحدات المذكورة الذين يضعون تحت سلطة الهيئة التنفيذية للبلدية عند قيامهم بمهامهم.

وعلى إثر ذلك صدر الأمر 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن قانون البلدية ومن أهم ما جاء في بيان الأسباب بأن البلدية هي في الواقع الخلية الأساسية في تنظيم البلد وهي قريبة جدا من المواطنين في حياتهم الاجتماعية وفي أعمالهم بحيث تشكل القاعدة النموذجية للهيكل

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 104.

الإداري لبلدنا وبحيث تكون قادرة بصفة خاصة على القيام بالإنجازات التي يجب أن تلبى الحاجات الأساسية للسكان.

وهذا ما يعبر عن إلزام المنتخبين الممثلين للشعب التداول في القضايا التي تهم المواطنين حتى يستجيبوا لمتطلباتهم وحتى يكون قريبا من الأمور التي تحدث على تراب البلدية.

وبالرغم من أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي هم الممثلين المباشرين للشعب وهم الذين يمارسون الرقابة على أعمال الهيئة التنفيذية للبلدية مع كون هذه الأخيرة منتخبة من المجلس الشعبي البلدي، أبقى المشرع إلا أن تكون الجلسات علنية وأنه يحق للمواطنين حق الإطلاع على المداولات في سبيل أن يكون عمل المجلس في شفافية تامة وذلك من أجل تحقيق الرقابة الشعبية المباشرة، وفي هذا السياق ألح الرئيس الراحل هواري بومدين على الرقابة الشعبية وعلى علنية الجلسات التي تضمن الحضور لأكثر عدد ممكن من أفراد الشعب حتى يتسنى له محاسبة من انتخبهم.

وحتى يكون للمجلس الشعبي أكثر فعالية فإنه يمكن تشكيل لجان دائمة ومؤقتة لدراسة المسائل التي تهم البلدية وخاصة دراسة المشاكل المتعلقة بالإدارة والشؤون المالية والتخطيط والإقتصاد والتجهيز والأشغال العمومية والشؤون الإجتماعية.

كما يمكن لهذه اللجان أن تستدعي للمشاركة في أشغالها بصورة إستشارية الموظفين وأعاون الدولة والمؤسسات العمومية الذين يمارسون نشاطهم في دائرة إختصاص البلدية إلى جانب سكان البلدية إلى الذين يمكن أن يساهموا بالمعلومات المفيدة نظرا لمهنتهم ونشاطهم أولأي طرف آخر. ومن خلال ما سبق يتضح أن المشرع لم يحدد عدد اللجان على سبيل الحصر بحيث يمكن للمجلس أن يحدث لجنة مراقبة في كل الأمور التي يرى فيها إشكال وغموض لاسيما في رقابته لمجموع نشاطات القطاع الإشتراكي. (1)

وعليه فالمجلس الشعبي البلدي بصفته الممثل للإرادة الشعبية خوله إختصاصات كثيرة ومتنوعة ودعم ذلك بالجانب الرقابي المسند إليه خاصة فيما يتعلق بالرقابة على أعمال الأجهزة والمؤسسات الإقتصادية التي تساهم في التطور الإقتصادي والإجتماعي للبلدية وعلى نشاطات القطاع الإشتراكي التي تمارس في إقليم البلدية كالتعاونيات الخاصة بالإنتاج والتسويق. (2)

إن المجلس البلدي بصفته الجهاز الممثل للإرادة الشعبية، خصه المشرع بأحكام خاصة تتعلق بممارسة الرقابة الشعبية على المستوى البلدي تطبيقا لما جاء به الميثاق الوطني والدستور علاوة

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص 45.

(2) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، د م ج، الجزائر، 1980، ص 161.

على الإختصاصات التي جاء بها الأمر 1967 المتعلق بقانون البلدية المتمثلة في توجيه ورقابة الاقتصاد حيث نصت المادة 135 منه أن المجلس الشعبي البلدي يضع مخطط خاص بالتنمية المحلية في حدود موارده والوسائل الموجودة تحت تصرفه ويراقب تطبيقه.

كذلك نصت المادة 138 على مشاركة المجلس الشعبي البلدي في نطاق صلاحياته في توجيه مجموع أنشطة القطاع الإشتراكي الموجود عبر تراب البلدية وفي تنسيقها ومراقبتها، كما تقوم البلدية في مباشرة الوصاية الإدارية المفروضة على المؤسسات الإقتصادية بالبلدية والمجموعات الزراعية المسيرة ذاتيا<sup>(1)</sup>

كما يقوم المجلس بالإشراف على مؤسسات التسيير الذاتي والوصاية عليها ورقابتها لضمان احترام القانون ونجاحها في أداء دورها الاقتصادي وفي ترقية عمالها وخدمتهم وذلك في نطاق المخطط المحلي.

ولقد تضمن قانون 09/81 المؤرخ في 04 جويلية 1981 صراحة مواد وضعت نظاما محددًا للمراقبة الشعبية على مستوى البلدية .

لقد نصت المادة 170 مكرر 1 على أن يمارس المجلس الشعبي البلدي وظيفة المراقبة عن طريق لجنة مراقبة مؤقتة ويجب على السلطات البلدية أن تضع تحت تصرف لجنة المراقبة كل الوسائل اللازمة لأداء مهمتها وذلك حتى تتمكن من ممارسة وظيفتها في ظروف حسنة.

ويتم تشكيل لجنة المراقبة عن طريق إنتخابها من طرف المجلس الشعبي البلدي بناء على لائحة يقدمها ثلث أعضائه على الأقل أو بناء على إقتراح من الهيئة التنفيذية البلدية أما عدد أعضائها يتراوح ما بين خمسة إلى سبعة أعضاء وذلك حسب عدد الأعضاء في المجلس.

أما مكتب اللجنة فينتخب من بين أعضائها ويضم رئيس ونائب ومقرر ولا يجوز لأصحاب المبادرة أن يكونوا أعضاء في لجنة المراقبة، كما أن تكوين هذه اللجنة يخضع لنفس الآليات التي يخضع لها تكوين لجنة المراقبة على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو المجلس الشعبي الولائي.

وتختص لجنة المراقبة بالقيام بالتحريات حول تسيير وإستغلال كافة الأجهزة التي تعمل على ترابها من أجل ضمان حسن سير هذه المؤسسات، وتهدف التحريات التي تقوم بها لجنة المراقبة على الأجهزة التي تسييرها البلدية أو التي تعمل على ترابها إلى تقييم فعالية المؤسسات والهيئات المحلية في تحقيق أهدافها.

(1) صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 201

كما تسهر على التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة السارية المفعول ولاسيما الأحكام المتعلقة بالثورة الزراعية والتسيير الإشتراكي للمؤسسات والأسعار والأمن العمومي والنظافة العمومية.

وتعمل هذه اللجنة على تقييم فعالية تدخلات المؤسسات التابعة للقطاع الإجتماعي التربوي على مستوى البلدية وتعمل هذه اللجنة على الظروف العامة التي تتم فيها النشاطات الإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية في البلدية.

إن هذه الأهداف تبين مدى الأهمية التي أولاها المشرع للجنة المراقبة كونها تساهم مساهمة فعلية في التحكم في تسيير تلك الأجهزة والمؤسسات.(1)

ولقد حدد قانون البلدية تلك الهيئات التي يمكن أن تجرى عليها التحريات وتتمثل في المؤسسات والهيئات العمومية المحلية من أي نوع كانت والمكلفة بتنفيذ البرامج الإنمائية والهيئات ذات الطابع التعاوني الموجودة على تراب البلدية الخاضعة لوصاية الدولة، المزارع المسيرة ذاتيا والموجودة على تراب البلدية.

وعليه فإن مجال عمل لجنة المراقبة ينصب على مجموع المؤسسات المحلية، بمعنى يخرج من نطاقها المؤسسات ذات الطابع الوطني، ويقتصر مجالها على كل المؤسسات المحلية المكلفة بتنفيذ البرامج الإنمائية والتي تعود بالنفع على المواطن بصفة مباشرة أو غير مباشرة ويستثنى من مجال المراقبة:(2)

- الهياكل الحزبية

- مصالح العدل.

- مصالح الجيش الشعبي الوطني.

- مصالح الأمن العمومي.

- العمل التربوي.

وواضح أن هذه المصالح المستثناة من مجال مراقبة المجلس البلدي أنها مصالح لها صفة الخصوصية في المجال الذي تعمل فيه ولا يرق إليها الشك في آدائها لوظيفتها على الوجه الأكمل. ويحتوي تقرير لجنة المراقبة على مجموع العناصر اللازمة لتقدير موضوعي للتسيير الذي هو محل المراقبة، وهذا يعني أن اللجنة تقف على كيفية التسيير الذي يتم بموجبه تأدية الأعمال وعلى أساليب التسيير المعتمدة في ذلك وهل هي مسايرة للعصر ومطابقة للقوانين والأنظمة التي تسييرها،

(1) المواد 170 مكرر 2، 170 مكرر 3، 170 مكرر 4.

(2) صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 204-205.

كما أنها تقف على الظروف التي يتم فيها استخدام وتسيير الوسائل البشرية والمادية الموضوعة تحت تصرف الأجهزة الإدارية والإقتصادية للبلدية تمكينا لها من القيام بالمهام المحددة لها. كما يحتوي التقرير على كل تقييم لفعالية التسيير المراقب وهذا يقتضي دراسة النتائج التي حققتها المؤسسة المراقبة ومقارنتها بالأهداف المرسومة حتى تتمكن من معرفة مدى فعالية التسيير المراقب وكذا الوسائل المادية والبشرية وأساليب تسيير متطورة فإن ذلك يؤدي حتما إلى تسيير عملي دقيق ومحكم.<sup>(1)</sup>

ويرمي محتوى التقرير إلى إصدار توصيات ترمي في ذاتها إلى تصحيح الأخطاء المسجلة وإلى رفع الإنتاجية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة، ولا يتألف ذلك إلا بكشف الأخطاء المرتكبة والنقائص المسجلة في التسيير عن طريق استعمال معايير عملية يتم على أساسها عملية التسيير لأن ذلك يؤدي إلى القضاء على أسباب الأخطاء والانحرافات وعلى أثر تقديم التوصيات والتوجيهات التي يتم بموجبها تلافي تلك للأخطاء والانحرافات مما ينتج عنه في النهاية رفع الإنتاجية وتحسين نوعية الخدمات المقدمة.

كما يحتوي التقرير على كل اقتراح خاص بإجراء عاجل من شأنه أن يحمي تراث الجماعات المحلية والمؤسسات والمزارع المسيرة ذاتيا والهيئات التابعة للقطاع الاشتراكي . إن هذه التحريات التي تقوم بها لجنة التحقيق تهدف إلى التأكد من أن التسيير وتنفيذ القرارات تمت حسب ما تنص عليه القوانين والأنظمة السارية المفعول وهناك جهود مبذولة الاحترام الشرعية. وإن كان كذلك فإن هدف الرقابة ليس دائما قمع الأساليب الخاطئة ينجز عنها خاصة عندما لا تكون هناك أخطاء متعمدة وجسيمة تقديم التوجيهات والإرشادات وتقديم كل اقتراح عاجل من شأنه أن يحسن من عملية التسيير ويحمي تراث وأموال المؤسسة محل عملية المراقبة<sup>(2)</sup>

ولقد حددت المادة 170 مكرر 7 ميعاد تقديم نتائج تحريات لجنة المراقبة إلى المجلس الشعبي البلدي في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تشكيلها وهونفس الأجل الذي حدد للمجلس الشعبي الولائي ولعل المشرع رأى ذلك كافيا للقيام بالتحريات حتى لا تخرج المراقبة عن إطارها خاصة وأن مجال إختصاص المؤسسات المحلية وأجهزة البلدية لا يكون معقد بمثل ما هو عليه الحال بالنسبة للمؤسسات الوطنية.

(1) أحمد سويقات، مرجع سابق، ص85.

(2) نفس المرجع السابق، ص85.

وبعد أن تكمل اللجنة تقريرها وتصادق عليه تقدمه مرفقا بملاحظات الجهة المسيرة التي كانت موضوع مراقبة المجلس الشعبي حيث تتم مناقشتها في جلسة مغلقة التي من خلالها ينتهي الأمر إما بالمصادقة أو الرفض أو أن يطلب المجلس معلومات إضافية إن اقتضى الأمر ذلك. ويمكن للمجلس الشعبي البلدي في حالة رفض التقرير أن يشكل لجنة مراقبة جديدة، أما في حالة إقراره فيرسل التقرير فور المصادقة عليه من المجلس الشعبي البلدي إلى السلطة الرئاسية أو صاحبة الوصاية على الأجهزة أو المؤسسات موضوع المراقبة لإتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ ما جاء فيه، كما يبلغ التقرير للإطلاع عليه إلى الوالي، مكتب التنسيق الولائي، المجلس الشعبي الوطني.

وخوفا من أن يتعرض عمل اللجنة إلى عراقيل مادية أو بشرية فقد أحيطت بجملة من التدابير من أجل حسن سير عملها بغية تحقيق النتائج التي شكلت من أجلها، فكل شخص يهدد عضولجنة المراقبة أو يضغط عليه بقصد حمله على التخلي عن القيام بمهمته أو التغيير في مضمون معايينة ما، وتطبق نفس العقوبات على كل من يتعرض بالضغط أو التهديد للأشخاص الذين أستمعت إليهم لجنة المراقبة أو الذين أمدوها بالمساعدات المادية أو التقنية.

ويتعين على كل شخص ترى لجنة المراقبة فائدة في الإستماع إليه الإمتثال لطلباتها على أن تطلع السلطة السلمية أو السلطة الوصية بذلك.

وكل شخص يرفض إستقبال لجنة المراقبة أو يخفي الحقائق عنها أو يعرقل عملها أو يرفض الإدلاء بالمعلومات التي تطلبها يعاقب طبقا لأحكام المادة 97 من قانون الإجراءات الجزائية.<sup>(1)</sup> ولقد أقر المشرع هذه الاحتياطات والضمانات حتى يضمن الحماية القانونية لكل من يتعامل مع اللجنة حتى يكون في مأمن ويتجاوب مع متطلبات عمل اللجنة في حين توعده المشرع كل من لم يقدم يد المساعدة للجنة المراقبة في أداء عملها، لأن كل تردد أو امتناع وكل تصرف سلبي من أي شخص طلبت اللجنة خدماته يعتبر في نظر القانون عرقلة لأعمال اللجنة، مما ينجر عنه اتخاذ التدابير العقابية ضده والتي تضمنها قانون العقوبات.

من خلال ما سبق يتبين أنه أولى المشرع الإهتمام بمبدأ الرقابة الشعبية على مستوى البلدية وكرس له آليات قانونية تمثلت في 15 مادة كلها عالجت عملية المراقبة التي يقوم بها المجلس الشعبي البلدي عن طريق لجنة المراقبة.

(1) صالح فؤاد، مرجع سابق، ص 209.

وبذلك فمراقبة المجالس المحلية للمؤسسات المحلية تلعب دورا بارزا في تحسين آدائها والحد من الهفوات والنقائص التي يمكن أن تعرقل سيرها الحسن إلى جانب الوسائل التي منحت للمجالس المنتخبة.

## الفرع الثاني : الآليات الحالية للرقابة الشعبية

من خلال ما سبق، تبين لنا أن المشرع تطبقا لما جاء في الميثاق والدستور والنصوص المتعلقة بقانون البلدية قد خول للمجالس الشعبية البلدية إختصاص التحقيق أوالمراقبة بصفة دقيقة لكونها أجهزة مكلفة بالمراقبة في مداولها الشعبي، وقد منح المشرع هذه الوسائل من أجل تحقيق عملية المراقبة على المؤسسات المحلية وكذا مختلف الأجهزة الإدارية وذلك من خلال تفحص الوثائق أوالتنقل إلى عين المكان من أجل تفصي الحقائق وكشف إنحرافات السلطة الإدارية وتحرير تقارير بشأن ذلك وإرسالها إلى السلطة المعنية أوإلى جهاز آخر إذا اقتضى الأمر ذلك. (1)

كان هذا مدلول الرقابة الشعبية على المستوى المحلي المتمثل في البلدية في الأحادية الحزينة، لكن ماذا عن مدلوله في ظل التحول السياسي والنهج الذي تبنته الجزائر باتباع طريق التعددية السياسية؟

هناك إجماع على أن الدولة الجزائرية بدأت تعرف الصعوبات ابتداء من بداية الثمانينات بسبب عدم مسايرة الاقتصاد العالمي، الأمر الذي انجر عنه عجز المؤسسات الوطنية مما أدى إلى إعادة هيكلتها على حساب الخزينة العمومية مما أثقل كاهلها، وبدأت الديون الخارجية تتزايد باضطراد،مما أثر سلبا على الحياة الإجتماعية للمواطنين.

هذه الوضعية يقابلها ظهور فئة أخرى من المواطنين أصبحت تمثل طبقة برجوازية طفيلية تمكنت من جمع ثروة مالية في ظرف قصير،إلى جانب ذلك كان المواطن يعاني من بيراقراطية حادة ومعاملة سيئة عند تعامله مع مختلف الأجهزة سواء كانت حزبية أم إدارية مما تولد عنها فقدان الصلة التي تربط المواطن بالحاكم.

هذا الانسداد تولد عنه انفجار عنيف تمثل في أحداث 05 أكتوبر 1988 كتعبير عن سخط المواطنين على السياسة المتبعة آنذاك، فكان لابد من جملة من الإصلاحات، وبالفعل فقد تم عرض مشروع التعديل الدستوري الثاني في 23 فيفري 1989 الذي صادق عليه الشعب بأغلبية مطلقة .

(1) Benakzouh Chaabane ,op cit, p536.

ولقد كان لدستور 1989 أثر كبير في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ومن أهم المبادئ التي نادى بها، التعددية الحزبية بعد أن أثبت الواقع فشل وعجز نظام الحزب الواحد في تحقيق مطامح الشعب وتمكينه من تسيير شؤونه العامة بصورة فعالة وديمقراطية .

لقد كان هذا المبدأ دفعا جديدا وسندا قويا للإرادة الشعبية بأخذ زمام المبادرة في تحريك وإعطاء ديناميكية للحركة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتجسيدا لما جاء في دستور 1989 ولاسيما المادتين 16/15، صدر قانون البلدية باعتباره الوسيلة الأساسية للتنظيم الإداري المحلي ومشاركة المواطن الجزائري في إدارة شؤونه العامة من خلال المجالس الشعبية المنتخبة، فالهدف من إصدار هذا القانون هو تحديد وظائف الجهاز المنتخب على مستوى البلدية وإضفاء نوع من الشفافية الحقيقية عليها وتحويل المنتخبين ممارسة الرقابة الإيجابية التامة وتمكين المواطن من حق الطعن المجاني.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه من قبل صدور قانون البلدية لسنة 1990 وبعد انتهاء الفترة الإنتخابية لمجالس الشعبية البلدية في يوم 12/12/1989، صدر قانون رقم 89/17 المؤرخ في 11/12/89 يتضمن تأجيل الإنتخابات لتجديد المجالس الشعبية البلدية لتمكين الأحزاب الجديدة من تنظيم نفسها، وبذلك نص في مادته الثانية على أن يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس بلدي مؤقت يتكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء من بينهم الرئيس كلهم معينين بقرار من الوالي عن طريق الإنتداب أو توظيفهم بصفة تعاقدية إذا كانوا من غير الموظفين، على إثر ذلك تم تسيير البلديات حوالي 6 أشهر بدون أجهزة منتخبة مما أثر تأثيرا سلبيا على سير عملية الرقابة الشعبية.

وعليه يمكن القول أن هذه الفترة تتميز بغياب تام لعملية الرقابة الشعبية لغياب العنصر الأساسي وحجر الأساس لعملية الرقابة وهو وجود منتخبين بلديين .

ومن أهم ما جاء به قانون البلدية 80/90 بعد صدوره فيما يخص صلاحيات المجلس البلدي بأنه جهاز للمداولة وهو الجهاز الأساسي في البلدية ويشكل إطار التعبير عن الديمقراطية محليا ويمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية، كما انه الجهاز المخول لمراقبة رئيس المجلس الشعبي البلدي عند قيامه بجميع الأعمال الخاصة بالمحافظة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها كتسيير إيراداتها وإبرام عقود إقتناء الأملاك وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات وغيرها من المعاملات الإقتصادية أو الإجتماعية أو الثقافية والمتمثلة عادة في نشاط الأجهزة الإجتماعية وقطاع السكن ونشاط الصحة والنظافة والمحيط ونشاط الإستثمارات الإقتصادية .

وإثر صدور هذا القانون تم تنظيم أول إنتخابات محلية تعددية في 2 جوان 1990، التي أسفرت على فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ وتحصلت على 5 ملايين صوت من بين 3 ملايين صوت

وإمتناع 5 ملايين عن التصويت، وبذلك سيطرت الجبهة الإسلامية للإنقاذ على معظم المجالس المحلية، حيث فسر بعض الأساتذة ذلك الفوز بأنه إنتقام من حزب جبهة التحرير الوطني<sup>1</sup>. ونتيجة لما أسفرت عليه هذه الإنتخابات التي تتناسب وتكريس مبدأ التعددية في الممارسة السياسية وما يحمل قانون البلدية 90-80 من نصوص قانونية تكرر هيمنة السلطة الوصائية كما سنناقشها لاحقا ونتيجة لسلسلة الإضطرابات العديدة وبعد فشل الإنتخابات التشريعية ودخول الجزائر في المرحلة الإنتقالية، أصبح من الصعب بل من المستحيل تحقيق الرقابة الشعبية في ظل أول تجربة تعددية.

ولقد تأكد فعلا إستحالة تحقيق الرقابة الشعبية على مستوى المجالس الشعبية البلدية خاصة بعد إعلان حالة الطوارئ وحل المجالس الشعبية البلدية كما أشرنا إلى ذلك سابقا، ولقد كان تعويض هذه المجالس المنحلة بنظام المندوبية التنفيذية أثر سيئ في تحقيق الرقابة الشعبية خاصة وأن أعضاء المندوبات التنفيذية ورئيسها يتم تعيينهم والغياب الكلي لنصوص قانون البلدية 90-08 وعليه تميزت فترة المندوبيات بغياب كلي لعملية الرقابة الشعبية وأصبحت كل صلاحيات المجالس المنتخبة تؤدي من طرف الأجهزة المعنية فقط دون مراقبة ممثلي الشعب وكانت تخضع في مجموعها لآليات الوصاية ولا يمكن أن ينفذ أي عمل دون الموافقة المسبقة لجهة الوصاية.

ولقد أثر هذا التنظيم على مفهوم اللامركزية الذي يعتبر السمة الأساسية للمجموعات المحلية وهذا المفهوم الذي ينطوي بالضرورة على معنى اجتماعي وسياسي، وهو كذلك يقتضي حتما مشاركة الشعب في تدبير أمورهم المحلية.

إلا أن الدولة بوصفها المسؤولة على تقسيم وتنظيم إقليم الوطن مطالبة في آن واحد بالمحافظة على وحدة الأمة وترابها، غير أن الإلحاح تارة على هذا الهدف الأخير فقط يؤدي إلى إفراغ اللامركزية من محتواها وقلبها إلى عدم تركيز إداري حيث يلاحظ تعاضد دور الدولة من خلال موظفيها على المستوى المحلي<sup>(2)</sup>.

وبذلك أصبحت البلديات في عهد المندوبيات تمثل نوعا من أجهزة عدم التركيز، فالمعينون بها أغلبهم موظفون وكل ما يقومون به يخضع للرقابة. وعلاوة على أنهم لا يمثلون الشعب جانبهم فإنهم قاموا بتصرفات غير قانونية تضر بمصلحة البلدية حيث انتشرت ظاهرة المحاباة والمحسوبية

---

(1) محمد ارزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، أسلوب ممارسة الحكم في الدولة المعاصرة، دار

هومة، 1999-2000، ص 79.

(2) جبار عبد المجيد، "التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البادية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، رقم 3،

1998 ص 648.

وإبرام الصفقات المشبوهة وتحويل طبيعة العقارات إلى وجهة غير قانونية، أسفرت عن نتائج لا تزال تعاني منها البلديات إلى حد الآن.

في ظل هذه المعطيات يتأكد بأن المجالس المعينة لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تلعب دور المجالس المنتخبة المخولة بعملية الرقابة الشعبية، هذه الوضعية أدت إلى إنتكاسة فعلية على مستوى الجانب الرقابي، إلا أنه بإنعقاد ندوة الوفاق الوطني تم الإتفاق على الخروج من هذه المرحلة ودخول مرحلة جديدة، وفي هذا الإطار طرح مشروع التعديل الدستوري للإستفتاء يوم 26 نوفمبر 1996 الذي نال أغلبية المصوتين.

ولقد تعرض دستور 1996 للرقابة في الباب الثالث الفصل الأول منه إذ نص في المادة 159 على أنه تضطلع المجالس المنتخبة بوظيفة الرقابة في مدلولها الشعبي دون إعطاء أي تفصيل عما كان عليه الحال في دستور 1976، وما يمكن قوله في هذا الخصوص أن عملية الرقابة الشعبية على عمل الإدارة لازالت تحضى بنفس الأهمية التي كانت تولى لها في ظل الدساتير السابقة على الرغم من عدم تقديم توضيحات لها على غرار دستور 1976.

وبعودة المجالس إلى الشرعية بعد إنتخابات تعددية محلية في 1997 وأخرى سنة 2002 عرفت عملية الرقابة الشعبية نوعا من الدفع الجديد، إذ كثيرا ما وقفت هذه المجالس ضد أعمال مسيرتها على مستوى مختلف البلديات كالتنديد مباشرة سواء بإبلاغ السلطات العليا أو التقدم بدعوى أمام العدالة أو بإنشاء لجان تحقيق أو إستخدام المادة 55 من قانون البلدية 90-80 المتعلقة بسحب الثقة من الرئيس، وتسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق إقتراع علني بعدم الثقة بأغلبية ثلثي أعضائه.

وإن كانت هذه الوسيلة من أهم الوسائل التي من خلالها تتم عملية المراقبة على رئيس المجلس بإعتباره رئيس الهيئة التنفيذية وذلك من قبل باقي أعضاء المجلس، فإنه قد تم إستخدامها إستخداما سيئا في أغلب الأحيان، فحالة عدم تجانس المجالس البلدية من حيث تشكيلاتها وعدم التفاهم بين مختلف الأعضاء هي السبب الأساسي لإستخدام هذا النوع من الرقابة أي عملية سحب الثقة وليس مصلحة البلدية.

إن ظاهرة سحب الثقة تفتت بصورة واضحة بعد الإنتخابات المحلية لسنة 1997 وطيلة فترة العضوية، وشهدت العديد من البلديات هذه الظاهرة مما تسبب في عرقلة مصالحها وتواصل العمل بهذه المادة حتى بعد الإنتخابات المحلية لسنة 2001.

وللحد من هذه الظاهرة وإستخدام هذه الوسيلة حاول مشروع التعديل لقانون البلدية إدخال تعديل على هذه المادة وذلك بإضافة شرط آخر وهو عدم إمكانية التصويت بسحب الثقة إلا بعد مرور سنة بعد إنتخاب الرئيس.

ولكن وفي رأينا فإنه رغم هذا الإقتراح في التعديل إلا أنه غير كاف للحد من هذه الظاهرة وبالتالي فإنه من الأفضل إضافة شرط آخر يتمثل في إثبات سوء تصرفات رئيس البلدية ومدى الضرر الذي حقه بالبلدية أو سيحققه بالمشاريع المقترحة أو القرارات التي تضر بمصلحة البلدية والمواطن بالدرجة الأولى.

وما يلاحظ بصفة عامة حول الرقابة الشعبية في ظل التعددية الحزبية وخاصة على مستوى المجالس الشعبية البلدية هو غياب تلك الآليات التي لمسناها في المطلب السابق والمتعلقة بالرقابة الشعبية على البلديات في ظل الحزب الواحد وكذلك غياب إهتمام المشرع بذلك. وإذا القينا نظرة ولوبسيطة على النظام المتبع في مصر، فإن المجالس المحلية هناك تتكون من المجالس تنفيذية ومجالس شعبية محلية منتخبة.

ف نجد المجلس الشعبي للمحافظة الذي يتولى في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في إختصاص المحافظة وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الأخرى الإنتاجية والإقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة. كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية، كما يقوم بتحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية.

وهذا ما ينطبق على بقية المجالس المحلية الأخرى من المجلس الشعبي المحلي للمركز، والمجلس الشعبي المحلي للمدينة والمجلس الشعبي المحلي للحي والمجلس الشعبي المحلي للقرية. كما تراقب هذه المجالس المحلية المجالس التنفيذية عن طريق السؤال وطلبات الإحاطة. (1) ويجوز لأعضاء المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة تقديم إستجاب للمحافظ ولكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في إختصاصهم. (2)

(1) إبراهيم عبد العزيز شبحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، د م ج، الأسكندرية، 1999، ص 258.

(2) ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، د م ج، الأسكندرية، 1996، ص 127.

## المبحث الثالث: الوصاية على البلدية في ظل التعددية الحزبية

لقد تطرقنا في هذا الفصل الثاني إلى الرقابة على البلدية، هذه الرقابة التي قسمناها إلى ثلاثة أقسام أو ثلاثة مفاهيم.

أولا مفهوم عام لمبدأ الرقابة من خلال تحديد مفهوم عام وشامل لمبدأ الرقابة وبيان أهدافه ووسائله التي تحكم مختلف الأجهزة الإدارية دون تحديد.

وثانيا إلى الرقابة الشعبية أين وضحنا فيها معنى هذا النوع من الرقابة ومختلف التعريفات التي دارت بشأنها، كم بيننا مدى تواجد هذه الرقابة على مستوى الجهات المحلية القاعدية أي البلدية في ظل نظام الحزب الواحد ثم في ظل التعددية الحزبية.

أما في هذا المبحث سنوضح أبرز نوع من الرقابة المتمثل في الوصاية على البلدية، فما هو مفهوم الوصاية وما هي تلك الوسائل المستخدمة من أجل الوصاية ؟

إن هذا المبحث يعالج إحدى أهم النقاط المتعلقة بالبلدية وهي تنظيم علاقة البلدية بجهة الوصاية، خاصة وأن البلدية تسير على نهج التعددية وتجمع في تشكيلها أعضاء مختلف الإلتماءات السياسية.

### المطلب الأول: مفهوم الوصاية

على الرغم من إختلاف صور تنظيم العلاقة بين السلطات المركزية والسلطات اللامركزية في دول العالم المختلفة، فإنه يلاحظ بوجه عام أن الأهداف الأساسية للدولة سواء بالنسبة للسلطات المركزية أو السلطات اللامركزية واحدة وهي توفير أداة سليمة وضمن تقديم الخدمات العامة للمواطنين على أحسن وجه وفي أقصر وقت وبأقل تكاليف ممكنة، وتحقيق هذا الهدف يستلزم تنظيم علاقة السلطات المركزية والسلطات المحلية خاصة البلدية على أسس علمية سليمة.

ومن المعروف أن اللامركزية الإدارية هي نوع من الإدارة الذاتية غير أنها لا تؤدي إلى الإستقلال التام عن الدولة، وإن كان إستقلال الأجهزة التي تقوم عليها يعتبر أساس وجود اللامركزية فالإستقلال إذا هو إستقلال في إدارة الشخص المعنوي اللامركزي ضمن الحدود التي يحددها القانون مع البقاء في إطار الدولة الواحدة.

وإذا كان الشخص المعنوي اللامركزي يتمتع بصلاحيات أصيلة وخاصة به فإن هذا الإستقلال يصل إلى حد الإنفصال المطلق وإلى قطع كل علاقة بين هذه الأشخاص، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي مع الوقت إلى نشوء كيانات سياسية مستقلة ليست تابعة وهي ليست استقلالا.

فهي ليست تبعية من حيث أن علاقتها بالسلطة المركزية ليست علاقة رئاسية ولا علاقة خضوع، بمعنى للسلطة الوصية سلطة تسلسلية عن الإدارة اللامركزية كسلطتها على موظفيها. وهي ليست استقلالا، بمعنى أن البلدية باعتبارها الجماعة المحلية القاعدية لا تكون كيانات مستقلة قائمة بذاتها وتتمتع بسلطات الدولة الثلاث، التنفيذية والتشريعية والقضائية وعلاقتها بالجهة الوصية ليست بالتالي علاقة دستورية بل هي علاقة قانونية عضوية<sup>(1)</sup> وحتى يبقى هذا التوازن بين الجهتين ونحافظ على اللامركزية الإدارية بكيانها وعناصرها تم خلق فكرة الوصاية الإدارية.

### الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

إن أهم ما يتعرض فقهاء القانون الإداري هو تحديد المفاهيم والتعاريف بشكل دقيق، ومن هذه الصعوبات تعريف فكرة الوصاية الإدارية. فهناك من يعرفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد الحفاظ على المصلحة العامة. وأهم ما يميز هذا التعريف هو تحديده لجهة الوصاية وهو الجهاز العام المركزي، والجهات الموصى عليها وهي الهيئات اللامركزية، أما الهدف من ذلك حسب هذا التعريف هو حماية المصلحة العامة. ولم يحدد هذا التعريف المقصود من مجموع السلطات التي يمنحها المشرع للسلطة المركزية، فعدم تقييد هذه السلطات يمنح للسلطة المركزية فكرة الإستقلال مما قد يفرغ فكرة الوصاية الإدارية من محتواها الحقيقي كونها فكرة إستثنائية، كما أنه يحدد ويقلل من إستقلالية الجماعة القاعدية ويجعلها بالتالي تابع لجهة الوصاية مما يعطيها حرية أكبر في إختيار الوسائل والطرق لعملية الوصاية، وهذا ما يتعارض ومعنى الفكرة الحقيقي حيث لا تمارس الوصاية الإدارية إلا بناء على نص قانوني أو تشريعي واضح ومحدد.

وما يزيد من عدم وضوح هذا التعريف هو تحديد مفهوم المصلحة العامة إذ بإمكان الجهة الوصية إستغلال هذا المفهوم لتوسيع سلطاته على حساب الجماعة القاعدية كما أن هذا التعريف يتطرق للجهات المشمولة بالمصلحة العامة والإطار القانوني الذي يحكم ذلك.

وقد تم تعريف الوصاية الإدارية أيضا بأنها تلك السلطات الإدارية والممنوحة بموجب القوانين النافذة للسلطة العامة العليا لمراقبة التصرفات الإدارية للسلطات العامة المحلية بهدف حماية المصلحتين العامة والمحلية.<sup>(2)</sup>

(1) قمقاني رابح، نظام الوصاية الإدارية على البلديات في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، ص 15.

(2) زين العابدين بركات، مبادئ القانون الإداري، مطبعة رياض، دمشق، 1979، ص 95.

كما تم تعريفها بأنها مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا لمنع إنحراف وتخاذل وتعنت إساءة إستعمال الهيئات اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها ودعم تعارضها مع المصلحة العامة<sup>(1)</sup>

أما شارل ديباش فقد عرفها بأن تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على أن لا تتم هذه الوصاية إلى في الحالات المحددة قانونا حماية لإستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة.

وهناك من وسع في مجالاتها وإختصاصاتها مع إعطائها طابع خاص وإستثنائي وهي رقابة من نوع خاص تتقرر للسلطة المركزية على السلطات اللامركزية والغرض منها ضمان وحدة الدولة والحيلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية للسياسة العامة التي ترسمها الدولة، وحقوق السلطة الوصائية تشمل حق إلغاء قرارات السلطات الخاضعة للوصاية وحق التصديق على قرارات هذه السلطات اللامركزية أو إلزامها بمباشرة إختصاصاتها وفقا لتعليمات وتوجيهات السلطة المركزية، ولكن نعيب على هذه التعاريف بأن كل منها قد أهملت عنصر أو عناصر أساسية تشكل في حد ذاتها أساس بناء فكرة الوصاية الإدارية، فمنها من أهمل مبدأ المشروعية أو الملاءمة أو الجهات الخاصة بالوصاية أو الجانب القانوني المحدد لها أو الوسائل المستعملة في الوصاية وغيرها. وبصفة عامة يمكن تعريف الوصاية الإدارية بأنها مجموعة السلطات والصلاحيات التي يمنحها المشرع للسلطات الوصية بموجب القانون لتمكينها من رقابة أشخاص وأعمال الجماعات المحلية اللامركزية خاصة منها البلدية، بإستعمالها حقوق التصديق والإلغاء والحل والحلول والإقصاء، بهدف حماية المصلحتين المحلية والوطنية وإحترام المشروعية والملاءمة والمحافظة على وحدة وترابط الدولة سياسيا وإداريا .

ومن خلال ما سبق يمكن القول بأن مفهوم الوصاية الإدارية يرتكز على جملة من الأمور تتمثل أساسا في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية، وصدور الوصاية أساسا عن السلطة المركزية مع إمكان صدورهما عن بعض الجهات اللامركزية، وإنصراف هذه الوصاية إلى المرافق العامة المحلية وأيضا صفة الإستثنائية للوصاية الإدارية وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي حدود وبالقيود المقررة في القانون، وكذلك إمكان إنصراف الوصاية الإدارية إلى أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل معينة لمباشرة هذه الوصاية. وتستهدف الوصاية إلى إحترام المشروعية وحماية المصلحة العامة.

(1) عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار العربي، مصر، 1973، ص 151.

## الفرع الثاني: التفرقة بين الوصاية والرقابة

لقد انقسم الفقه القانوني الإداري إلى فريقين، فريق يدافع ويؤيد إستعمال فكرة الرقابة وفريق آخر متعلق بفكرة الوصاية كفكرة مرادفة لمبدأ رقابة السلطة المركزية على الجماعات المحلية لما لهذه الأخيرة من أسس وقواعد متميزة عملية.

ولقد دافع عثمان خليل عثمان عن فكرة الرقابة محل فكرة الوصاية في إصطلاحه الرقابة الإدارية على الأشخاص اللامركزية، وذهب في نفس الإتجاه فاليين بقوله أن رقابة الدولة على الأشخاص اللامركزية هو التعبير الذي يتفق مع طبيعة العلاقة بين الدولة والأشخاص المذكورة.

وبالمقابل هناك من يدافع على فكرة الوصاية فحسب بكر قباني فإن إلغاء فكرة الوصاية الإدارية يؤدي إلى إتساع مدلول الرقابة مع عدم نسبته للمرافق العامة اللامركزية ويسمح بإمتداده إلى المرافق العامة المركزية بالرقابة الرئاسية، مما يؤدي إلى الخلط بين الرقابة الرئاسية والرقابة الإدارية الوصائية.

وفيما يخص النظام الجزائري في هذا المجال حول مسألة الأخذ بفكرة الرقابة أو الوصاية الإدارية نلاحظ أن جل القوانين والمواثيق والداستاتير أخذت بفكرة الرقابة على حساب فكرة الوصاية وذلك إبتداء من ميثاق الجزائر 1964، ودستور 1976، 1989 ودستور 1996.

وبالرغم من هذا الطغيان لفكرة الرقابة على فكرة الوصاية في مختلف المواثيق والداستاتير، فإن المشرع الجزائري لم يهمل هذه الفكرة لما لها من قواعد وأسس تميزها على فكرة الرقابة التي تحمل معنى ومدلول واسع، حيث جاء في القانون السابق للبلدية في الأمر 67-24 بأنه تضاف إلى هذه النصوص التنظيمية والإدارية، المراقبة المتناسقة لسلطة الوصاية المنصوص عليها في القانون، وذلك لمنع البلديات الجديدة من إتخاذ مقررات لا تتلاءم مع المتطلبات الوطنية.

وهذا مالم نجده في قانون البلدية 90-08، ولكن يمكننا أن نعتبر أن القانون البلدي في الفقرة السابقة لم يعطينا إلا تلميح وبشكل عفوي محض، فهولم يحدد لا طبيعة هذه الوصاية ولا أبعادها ولا حدودها ولا حتى الجهات الصادرة منها<sup>(1)</sup>

ويبدو من خلال المفاهيم الأخيرة أن المشرع الجزائري قد أطبع فكرة الوصاية الإدارية بطابعين : **الأول** يتمثل في الإطار العام وذلك من خلال الداستاتير حيث لم تدخل في تفاصيل فكرة الوصاية الإدارية كفكرة لها أصولها وأسسها وإنما اهتمت بالقواعد العامة للرقابة.

أما **الثاني** وهو العنصر الذي سنتركز عليه دراستنا والمتمثلة في القانون الذي ينظم علاقة البلدية بالجهة الوصية من خلال قانون البلدية.

(1) قفقاني رابع، مرجع سابق، ص26.

## المطلب الثاني : تأثير الوصاية على المجالس الشعبية البلدية

إن الوجه المقابل لاستقلال البلدية هو الوصاية، ولذلك فإن الإستقلال جزئي ونسبي، جزئي لأنه لا يتعلق إلا بوظيفة واحدة من وظائف الدولة وهي التنفيذية ونسبي لأنه الجماعات المحلية القاعدية تخضع بمناسبة ممارستها للوظائف التنفيذية المخولة لها إلى رقابة تمارس على أعمالها وهيئاتها وهي رقابة متعددة المظاهر والمصادر فبعضها سياسي وبعضها قضائي وآخر شعبي وما يهمننا هو الإداري<sup>(1)</sup>

إن وسائل الوصاية المختلفة تتفق من حيث الهدف وهو ضمان احترام المشروعية والمصلحة العامة بالنسبة لأعضاء وأعمال المجالس الشعبية البلدية.

إنطلاقاً من هذه الأسس سنحاول استعراض أهم المحددات والميكانزمات والوسائل التي تلجأ إليها سلطات الوصاية في حدود القانون في توجيه عمل السلطات المحلية البلدية، سواء تعلق الأمر بأعضاء وهيئات المجالس المحلية أو أعمالهم.

### الفرع الأول: تأثيرها على المجلس الشعبي البلدي وأعضائه

غالباً ما يحتفظ المشرع للسلطات الوصية بنوع من السلطة التأديبية تجاه الجماعات المحلية القاعدية والتي تتمثل في حق السلطة الوصية في إيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية أو إقصائهم أو حل هذه المجالس المنتخبة ولايسع للسلطة الوصية بحكم سلطة الوصاية التي تتمتع بها إلا وفقاً للقانون.

#### 1- الإيقاف :

وهو التجميد المؤقت للعضوية لأي منتخب تعرض إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه بقرار معلل من الوالي بعد إستطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة ومايلاحظ أن المشرع جعل الأمر جوازاً باستعماله لفظ يمكن من جهة، ومن جهة أخرى حدد سبب الإيقاف أو تجميد العضوية بالمتابعة الجزائية، وضع شرط إستطلاع رأي الجهاز التداولي إلا أنه مجرد رأي لا يلزم الوالي. وفي الأخير جعل هذا التوقيف مستمر إلى غاية صدور حكم قضائي فإذا تمت تبرئته عادت العضوية مرة أخرى بحكم قانون دون الحاجة إلى قرار من الوالي أو مداولة من المجلس البلدي على أنه في الأمر 67-24 زيادة على المتابعة الجزائية أضاف حالة أخرى توجب توقيف العضو وهي حالة الإخلال بالمهام الانتخابية، وقد تم تحديد مدة التوقيف بشهر إذا كان القرار من الوالي وبثلاثة أشهر إذا كان القرار

(1) مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 3 - 2003، ص 46

من وزير الداخلية ولم يشر إطلاقاً إلى عملية إستشارة المجلس الشعبي البلدي على خلاف قانون البلدية 08-90 الذي يجعل المدة مستمرة إلى غاية صدور الحكم القضائي (عدم تحديد للمدة) ونص على إستشارة المجلس الشعبي البلدي بالرغم من عدم إلزاميتها القانونية في إتخاذ القرار من قبل الوالي.

## 2- الإقصاء:

وهو إسقاط كلي ونهائي للعضوية على العضو الذي تعرض للإدانة الجزائية وبتحقق هذا الشرط تسقط عضوية المنتخب المدان ويستخلف بالمرشح الذي يليه في نفس القائمة ويعلن المجلس الشعبي البلدي هذا الإقصاء ويثبت بقرار من الوالي. وعليه فإن هذه السلطة تعتبر استثنائية ومن ثم فإنها لا تستعمل إلا بنص وفي حدود وبالقيود التي يرسمها القانون.

ويعد الإقصاء إمتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكيد الاتهام والإدانة. وقد تم تحديد صلاحية الوالي في ملاحظة هذا الإجراء وتجسيده قانوناً بقرار على خلاف الأمر 24-67 فإن العزل يكون للسلطة الوصائية وبموجب مرسوم<sup>(1)</sup>.

## 3- الإقالة الحكيمة:

لقد جاء في المادة 31 من قانون البلدية 08-90 بأنه يصرح الوالي فوراً بإقاله كل عضوفي المجلس الشعبي تبين بعد إنتخابه أنه غير قابل لإنتخاب قانوناً أوتعتريه حالة من حالات التنافي.

من خلال المادة 31 يتضح أن سبب تجريد العضو من صفته هو تخلف شروط الإنتخاب أو وجوده في حالة من حالات التنافي وهو أمر معقول فكيف يتصور إحتفاظ العضو بصفته وهو يفتقد لأحد الشروط القانونية أو وجد في حالة تنافي فإن ثبت ذلك تعين على الوالي أن يصدر قراراً يقتضي بتجريده من الصفة.

وما يمكن ملاحظته في هذا الخصوص هو كون الإقالة التي نص عليها الأمر 24-67 لا تكون فقط بسبب هذه الحالة فقط وإنما تطرق إلى حالة أخرى تتعلق بالتغيب عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون سبب وهذا ما لم يشر له القانون 08-90، بالإضافة إلى هذه الملاحظة فإنه إذا أردنا أن نقارن نص المادة 31 من قانون البلدية بمثيلتها في قانون الولاية وهي نص المادة 40 نجد أن المشروع في قانون البلدية أغفل تماماً الإشارة للمداولة التي تثبت الإقالة ونص فقط على إعلان الوالي وكان أجدراً بالمشروع المحافظة على نفس الإجراء المعمول في قانون الولاية حتى

(1) ناصر لباد، القانون الإداري، مرجع سابق، ص193.

يعلم كل أعضاء المجلس البلدي بأسباب التجريد ويتداولون بشأنها ثم يرفعون مداولتهم إلى الوالي ليعلن عن ذلك فلا يعقل أن يشارك أعضاء المجلس الشعبي البلدي في مداولة موضوعها تجريد العضوية وهو إجراء أقل خطورة من التجديد ولا يشاركون في إسقاط العضوية.

#### 4- الرقابة على المجلس ككل:

وتكون في هذه الحالة بإنهاء حياة المجلس إنهاء قانونيا ويتمثل في حلها وتجريد أعضائها من الصفة التي يحملونها، ويكون هذا الحل في حالات معينة حددها المشرع في المادة 34 من قانون البلدية:

- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الإستخلاف، وهذه حالة طبيعية، فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراته وقد فقد نصف أعضائه كما فقد الأداة القانونية التي بموجبها سيفصل فيما عرض عليه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الإنتخابية الإحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، إستقالة) فإذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله لوزير الداخلية والذي بدوره يعد تقريره ويحيله على مجلس الوزراء لإستصدار مرسوم الحل.

- في حالة الإستقالة الجماعية، فقد يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كانت تياراتهم السياسية وإنتماءاتهم إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية المجلس، فإن تم ذلك تعين حل المجلس.

- في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية، فالإختلاف الحاد في الرؤى السياسية وتركيبية المجلس الغير متجانسة وعدم إتحاد الآراء حول مجمل المسائل التي يتعرض لها مجلس عندما تصل إلى درجة الخطورة والجسامة بحيث تؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية وتعطيل مصالح البلدية، ففي مثل هذه الحالات يتعين حل المجلس، فالحل هومن أجل ضمان الحفاظ على الغرض الذي من أجله أنشئ هذا المجلس الشعبي البلدي.

- في حالة ضم بلديات لبعضها أوتجزئتها، وهذه الحالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيلا في قانون الولاية، وهي أيضا حالة طبيعية لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها ومن ثم قد تضم بلدية لأخرى وهو ما يعني حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدي

دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم، ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين، وبالتالي فلا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل وإنتخاب مجلس بلدي جديد.<sup>(1)</sup>

وحرصا على إستقرار الأوضاع يشترط القانون في حالة حل المجلس ضرورة إجراء إنتخابات في مهلة أقصاها ستة أشهر للبلدية، ومنعا لتسيب الأمور وأعمال المصالح المحلية خلال الفترة الواقعة بين قرار حل المجلس وتنصيب المجلس الجديد، يشترط قانون البلدية تشكيل مجلس مؤقت يتم تعيينه بقرار من الوالي في الأيام العشرة التالية لقرار الحل، ويكلف المجلس المؤقت بتسيير الشؤون الإدارية للبلدية.

### الفرع الثاني: تأثيرها على أعمال المجلس الشعبي البلدي

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي يباشرها المجلس الشعبي البلدي وبما أن الهدف من الوصاية هو تأمين شرعية وملاءمة قرارات السلطات اللامركزية المحلية البلدية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال.

وتتميز هذه الوصاية بأنها مقصورة على جزء من أعمال المجالس الخاضعة للوصاية، فهي لا تمتد إلى كل أعمالها وتهدف إلى التحقق من قيام هذه المجالس بأداء خدماتها دون تمييز أو تفرقة وأنها تحسن إستخدام المنح والإعانات التي تتلقاها من السلطة المركزية كما أنها تقوم بتنفيذ إختصاصاتها المحلية بالإضافة إلى تنفيذ الخطط والبرامج الإقتصادية التي تضعها هذه السلطة.

#### 1- التصديق :

وهو العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من البلدية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه وهو بذلك إقرار للعمل الذي قامت به البلدية وبالتالي فالتصديق إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به البلدية وهو في الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ.

وعليه فإن التصديق هو ذلك القرار الإداري الذي يصدر عن سلطة الوصاية والذي يعطي القرار الصادر عن البلدية مفاعليه القانونية لإنطباقه على القانون وإتفاقه مع المصلحة العامة وتراقب السلطة الوصية شرعية القرار المعروض عليها أي خرق للقانون، كما تراقب ملاءمته أي عدم تعارضه مع الصالح العام وتوافقه مع الظروف التي أتخذ فيها.<sup>(2)</sup>

والقاعدة العامة أن قرارات البلديات قابلة للتنفيذ دون حاجة إلى موافقة السلطة الوصية فتتخذ قرارات

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص154.

(2) عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر، 1973، ص169.

المجلس الشعبي البلدي بعد مضي 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية وهذا ما يسمى بالتصديق الضمني.

أما التصديق الصريح فهو ذلك التصديق الذي تفصح فيه السلطة الوصية عن رأيها وذلك في بعض المداولات التي أشتراط فيها المشرع هذا النوع من التصديق وهي تلك المداولات التي تتعلق بالميزانيات والحسابات وتلك المداولات التي يكون القصد منها إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية ومع ذلك فقد عمد المشرع من خلال المادة 43 من قانون البلدية 90-08 إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل للنشاط الإداري، وذلك حينما عادت مرة أخرى للتصديق الضمني مع تمديد الفترة إلى 30 يوما، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره فيما يخص المداولات السابقة الذكر خلال 30 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.

كما وضع قانون البلدية في المادة 80 قاعدة عامة بالنسبة للقرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، حيث نص من خلال الفقرة الأولى على التصديق الضمني عليها بفوات شهر على تاريخ إرسالها وفي هذا الإطار نتساءل عن المعيار الذي أتبعه المشرع في التصديق الضمني حول المدة التي حددها، فمن جهة يحدد مهلة 30 يوما ومن جهة أخرى يحدد مهلة شهر، وإن كانت مدة 30 يوما لا تحمل أي إشكال فإن مدة شهر تجعلنا نتساءل عن المدة المحددة بالضبط هل هي 28 أو 29 أو 30 أو 31 يوما.

ومن النتائج التي تترتب عن التصديق أن المجلس الشعبي البلدي ممثلا برئيسه التنفيذي لا يلتزم بالمعنى في تنفيذ هذا القرار فقد يسحبه أو يعدله وذلك لأن التصديق إنما هو إذن بالتنفيذ وليس إجبار على التنفيذ.

وإذا كان القرار مشوبا ببعض العيوب القانونية فإن التصديق لا يغطيها ويظل القرار معيبا على الرغم من التصديق ويمكن الطعن فيه.

وعلى الرغم من التصديق فإن القرار ينسب إلى المجلس البلدي وبالتالي فإن هذا المجلس وحده هو الذي يسأل عما يسببه هذا القرار من أضرار ولا تسأل السلطة الوصية رغم أنها صادقت على القرار.

إن التصديق كذلك لا يكون جزئيا فلا يجوز لسلطة الوصاية أن توافق على جزء من القرار وترفض الموافقة على الجزء الباقي لأن ذلك يعد تعديلا لقرار البلدية وهي لا تملكه، فلا يجوز القول بأن من يملك الكل يملك الجزء، فالقرار لا يتجزأ ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تضيف شيئا على القرار<sup>(1)</sup>

(1) عادل محمود حمدي، مرجع سابق، ص 171.

## 2-الإلغاء :

يمكن لجهة الوصاية القيام بإلغاء قرار صادر عن البلدية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة على أن يستند الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك بالطبع خلال مواعيد محددة.

كما يسمح الإلغاء أولجهة الوصاية أن تلغي الأعمال التي تعتبرها غير شرعية ويعتبر الإلغاء وسيلة لاحقة لأن سلطة الوصاية لا تتدخل إلا بعد صدور القرار عن البلدية فتلغيه لكونه مخالفا للقانون ومعارضاً للمصالح العام.

ويتم إلغاء المداولات وقرارات البلدية إما لبطانها المطلق أو النسبي.

أما عن البطلان المطلق فإنه تعتبر باطلة بحكم وبقوة القانون المداولات التي أوردتها المادة 44 من قانون البلدية 90-08 وذلك لأحد الأسباب التالية:

أ- عدم الإختصاص الموضوعي فتعتبر باطلة وكأنها لم تكن جميع القرارات والمداولات التي تنصب على موضوع لا يدخل في صلاحيات وإختصاصات المجلس الشعبي البلدي، كأن يتدخل مثلاً في إختصاص القانون والتشريع أو القضاء مع الإشارة هنا إلى أنه كان من الأجدر النص أيضاً على عدم الإختصاص الإقليمي. (1)

ب- مخالفة القانون ويقصد بالقانون هنا معنى واسعاً يشمل كلا من الدستور، القانون، التنظيم . وإقرار هذا السبب لبطلان مداولات المجلس الشعبي إنما يهدف إلى إحترام مبدأ المشروعية وضمنان تدرج القواعد القانونية في الدولة.

ج- مخالفة الشكل والإجراءات: تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً المداولات التي تجري خارج الدورات العادية والإستثنائية والإجتماعات والجلسات القانونية التي يعقدها المجلس الشعبي البلدي أو التي تتم خارج مقره.

وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد وآجال معينة كقاعدة عامة، ومع ذلك فإن المادة 80 الفقرة 3 من قانون البلدية قد وضعت بمقتضاه مبدأ تعتبر من خلاله القرارات التنظيمية البلدية الغير قانونية غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من تاريخ إيداعها لدى الولاية دون إلغائها من طرف الوالي وذلك بهدف إستقرار المراكز القانونية في المجتمع.

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، 142.

أما فيما يخص البطالان النسي فإنه دعما لنزاهة التمثيل الشعبي وترسيخا لشفافية العمل الإداري فقد نصت المادة 45 من قانون البلدية على القابلية للإبطال بالنسبة للمداوالات التي يشارك في إتخاذها أعضاء من المجلس لهم مصلحة فيها بصفة شخصية أو كوكلاء، ويعود للوالي الإختصاص بإلغاء هذا النوع من المداوالات بموجب قرار معطل وذلك خلال شهر واحد من تاريخ إيداعها لدى الولاية، كما نصت المادة نفسها على أنه يمكن لأي شخص له مصلحة أن يطلب من الجهة القضائية المختصة الإلغاء خلال شهر من تعليق المداوالات وهو الأمر الذي يجب أن يبقى متكفلا به قانون الإجراءات المدنية بموجب أحكام مواد المتعلقة بدعوى الإلغاء.

ونظرا للإستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت المادة 46 منه للمجلس الشعبي البلدي أن يطعن قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بإلغاء مداوالاته.

### 3-الحلول :

إن سلطة الحلول أوسلطة الإستبدال تعطي لسلطة الوصاية إمكانية التقرير بدلا عن الشخص الخاضع للوصاية ويعد هذا التدبير الذي تتخذه سلطة الوصاية من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية وأشدّها تأثيرا في حرية وإستقلال الأشخاص العامة اللامركزية خاصة البلدية.

فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل بداءة ولا تتدخل الجهات الوصية إلا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون، وإذا كانت سلطة الحلول من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية فقد يسمح لها إستثنائيا في نظام الوصاية الإدارية كما ورد ذلك في المادة 83 من قانون البلدية التي تنص على أنه عندما يرفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو يهمل إتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين والتنظيمات يجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك توليها تلقائيا بعد إنتهاء الأجل المحدد في الإنذار.

وتتصب سلطة الحلول أساسا حول موضوع الضبط الإداري بحيث يمكن للوالي أن يتخذ كل الإجراءات الخاصة بالمحافظة على الأمن والسلامة العموميين بالنسبة لجميع بلديات الولاية أوجزاء منها، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك.

ويمكن للوالي أن يمارس هذا الحق بإستثناء الحالات الإستعجالية في البلدية الواحدة بعد إنتهاء الأجل المحددة في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وبقائه بدون نتيجة (1)

(1) المادة 81 من قانون البلدية 90-08

كما يمكن للوالي أن يحل محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين بموجب قرار معلل لممارسة السلطات المقررة بهذا الصدد عندما يهدد النظام العام في البلديتين أو عدة بلديات متجاورة.<sup>(1)</sup>

كما يتدخل الوالي بموجب سلطة الحلول لتسجيل النفقات الإلزامية في الميزانية البلدية إذا لم يسجلها المجلس، كما يقوم بضبط توازن الميزانية لدى إعدادها وإمتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة إذا لم يسجلها المجلس بذلك طبقا للمواد 154، 155، 156 من قانون البلدية والإذن بالنفقات اللازمة حسب المادة 171 منه.

وهكذا تمارس سلطة الوصاية رقابة واسعة على الميزانية عن طريق الحلول سواء في مرحلة الإعداد عندما يتعلق الأمر بتوازن الميزانية وأثناء التنفيذ المصحوب بعجز، مما يجعلنا أمام أسلوب لعدم التركيز الإداري أو سلطة رئاسية حقيقية، فجميع وثائق الميزانية تخضع لتصديق سلطة الوصاية التي تستطيع تعديل تقدير الموارد وتخفيض أو رفض بعض النفقات الإختيارية<sup>(2)</sup> ويترتب على وسيلة الحلول مجموعة من النتائج:

- أن وصاية الحلول غير المسبوق بإنذار تؤدي إلى إنتزاع حق المبادرة الذي تتمتع به البلدية ممثلة بالمجلس الشعبي البلدي ورئيسه، لذلك يجب الأخذ بهذا العامل الذي يتيح للبلدية فرصة الدفاع عن موقفها قبل القيام بعملية الحلول عن سبق إصرار، أما إذا لم يستجب المجلس الشعبي البلدي لهذا الإنذار وتمادى في ارتكاب الخطأ يكون بذلك قد قبل مسبقا بإجراء الحلول وبالتالي المساس بحق المبادرة الذي يتمتع به وباستقلاله وإرادته أيضا.

- تتحمل البلدية كل النتائج المترتبة عن حق الحلول بالرغم من أن القرارات المتخذة هي قرارات صادرة من السلطة الوصية وهو الوالي.

- تحديد الإطار القانوني لعملية الحلول ومجالات إجراءاتها وذلك بوصفها عملية إستثنائية لا تتم إلا بوجود نص صريح، إلا أن أهم ما ينجر عن هذه السلطة وهذه الوسيلة هو تحديد مدى مسؤولية السلطة الوصية في حالة الحلول وخاصة في عملية اللجوء إلى الطعون القضائية .

إن مسؤولية جهة الوصاية الإدارية في حالة قيامها بإستعمال سلطة الحلول تختلف عن مسؤوليتها في حالة إستعمال السلطات الوصائية الأخرى وذلك نظرا لقيام جهة الوصاية في حالة الحلول مقام المجلس الشعبي مع العمل باسمها ولحسابها وهو الأمر الذي لا يمكن معه الفصل بين

(1) المادة 82 من قانون البلدية 90-08

(2) مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الإستقلال والرقابة، مرجع سابق، ص55.

عمل الجهة الوصائية وعمل الهيئة اللامركزية القاعدية المشمولة بالوصاية كما يحدث في حالة إستعمال الوسائل الأخرى من الوصاية.

وبالتالي يترتب على ذلك عدم قبول الطعون التي تقدمها البلدية المشمولة بالوصاية الإدارية ضد قرارات الحلول الصادرة عن جهة الوصية وذلك على أساس إعتبار هذه القرارات صادرة عن البلدية وإن كانت قد صدرت بالفعل عن الجهة الوصية وهو الوالي (1)

وهذا رغم ما نصت عليه المادة 46 من قانون البلدية 90-08 التي منحت الحق للمجلس الشعبي البلدي في أن يطعن لدى المحكمة المختصة في قرار الوالي ولكن بشرط تلك القرارات التي تقضي ببطلان المداولة أو عن إبطالها أو رفض المصادقة عليها وهي بالتالي لم تذكر حالة إستخدام سلطة الحلول.

كما تكون البلدية هي المسؤولة أمام الغير عن الأضرار الناشئة عن أعمال الحلول وذلك بالرغم من صدور الفعل عن جهة الوصاية الإدارية وذلك على أساس أن الوالي يعمل عند الحلول باسم ولحساب البلدية.

ومن خلال التطرق للوصاية الإدارية ولمختلف الوسائل التي ناقشناها، لاحظنا مدى أهمية النتائج المترتبة عن هذه الأنواع وبالمقابل شدة هذه الرقابة على الرغم من تمتع المجالس البلدية بتشكيلات حزبية متعددة وهذا ما يمس بمبدأ اللامركزية الذي يحقق إستقلالية الهيئات المحلية خاصة منها البلدية.

وإذا كان الإختلاف يقع حول نطاق هذه الرقابة بصفة عامة فهوفي الحقيقة أمر متباين من دولة إلى أخرى بل وفي الدولة الواحدة من زمن لآخر، وإذا كان الإتجاه في فرنسا جار منذ 1982 نحوالتضييق من تلك الرقابة حيث وصل الأمر إلى حد إلغائها كلية على أعمال المجالس المحلية المنتخبة وإستبدال الرقابة القضائية بها، فإن الوضع في الجزائر يسير في إتجاه معاكس حيث بعد أن ضيق قانون البلدية من تلك الرقابة إلى حد ما، جاء مشروع قانون البلدية لي لسنة 1999 ليكرس نظرة مخالفة تتجه نحو توسيع الرقابة ومن ثم الحد من إستقلالية البلدية (2)

فلقد دعا هذا المشروع إلى إضافة هيئة جديدة للبلدية كما ذكرنا ذلك سابقا وهذه الهيئة تتمثل في الأمين العام للبلدية، وقد ناد هذا المشروع إلى نقل بعض الإختصاصات من البلدية إلى الوالي وتتمثل في إجبارية إستشارة الوالي قبل دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة إستثنائية بعدما كانت

(1) بكر القباني، الرقابة الإدارية، دار النهضة العربي، القاهرة، 1985، ص219.

(2) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص11.

دعوة المجلس الشعبي البلدي لدورة غير عادية من حق كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي وثلاث أعضاء المجلس، والوالي، صار من حق رئيس المجلس وثلاث الأعضاء مشروطا بإستشارة الوالي. وكذلك فيما يخص إستقالة عوض من أعضاء المجلس الشعبي البلدي فينبغي وفقا لهذا المشروع أن توجه إلى الوالي عوض رئيس المجلس الشعبي البلدي.

كما حاول هذا المشروع أن يقوم بتوسيع الرقابة على المنتخبين المحليين، حيث أنه في الأصل تملك السلطة المركزية في ظل قانون البلدية الحالي تجاه شخص عضو المجلس الشعبي البلدي ثلاث سلطات كما لاحظنا وهي الإقالة والتوقيف والإقصاء، والملاحظ عن هذه السلطات الثلاث أن السلطة المركزية لا تملك بشأن تكييفها أي سلطة تقديرية كما أنها ناتجة بفعل عضوداته مما يجعل العقوبة شخصية، بيد أن المشروع الجديد وسع من نطاق تلك السلطات بإضافة أسباب أخرى إلا الأسباب السالفة الذكر لا سيما فيما يتعلق بالإقالة والتوقيف فالعضو يمكن إقالته أيضا أو إعتبره مستقila حسب تعبير المشروع إذا تعرض حزبه السياسي إلى حل قانوني أو قضائي، ويمكن توفيق العضو لمدة تتراوح من شهر إلى ثلاثة أشهر إذا عرقل سير المجلس الشعبي البلدي.

ولاشك أن السبب الثاني ورد بصفة غير دقيقة مما يوحي بأن السلطة المركزية ستتمتع بسلطة تقدير واسعة في تكييف أي تصرف من العضو وإعتبره معرقلا لسير المجلس وهوما سيسمح بفتح الباب لتحكم الإدارة بصفة واسعة ويؤدي بالتالي إلى قتل روح المبادرة في العضو، فيندفع إلى المهادنة والإستكانة. أما السبب الأول فيعتبر بمثابة عقوبة سياسية للعضو عن أخطاء يكون قد ارتكبها حزبه أدت إلى حله قانونيا أو قضائيا وهوما يتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة من جهة ويتعارض ومبدأ النيابة العامة للنائب من جهة ثانية، ذلك أنه من المتعارف عليه في الفقه الدستوري أن النائب بمجرد إنتخابه يصير ممثلا لمجموع الناخبين وليس للحزب الذي ترشح تحت إسمه ولاشك أن تقرير مثل هذه العقوبة سيؤدي لا محالة إلى فرار الأفراد من الأحزاب السياسية وتفضيل الترشح الحر عن الترشح في قائمة حزبية، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل عن مستقبل الأحزاب السياسية في الجزائر<sup>(1)</sup>

كما نادى مشروع التعديل إلى توسيع الرقابة على المجلس من خلال تيسير شروط حل المجلس وفي الجهة التي تتولى تسيير البلدية عند شغوره، فعن حل المجلس الشعبي البلدي فإنه كما تطرقنا سابقا يحل إذا توافرت أحد الشروط الآتية :

(1) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص14.

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من النصف، أوفي حالة الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس وكذلك في حالة وجود إختلاف خطير بين أعضاء المجلس يحول دون السير العادي لهيئاته وكذلك في حالة ضم بلديات لبعضها أوتجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان.

أما وفقا للمشروع فقد جاء هذا الأخير بأحكام إضافية، فقد أسقط كلمة خطير عند وجود الإختلاف فصار مجرد إختلاف ولو كان بسيطا بين الأعضاء مسوغا لحل المجلس.

وقد أضاف هذا المشروع حالة أخرى عندما يعرقل العمل الشرعي للسلطات العمومية نتيجة موقف عائق معلن من طرف الأعضاء، وهذا حكم تم نقله بحذافره من نص المادة (8) من المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ويعني ذلك أن السلطة المركزية تريد أن تصل في رقابتها للمجلس الشعبي إلى حد التشريع للظروف العادية بنصوص إستثنائية.

كما أضاف حالة خرق مثبت لأحكام دستورية وشرعية. إن هذه الحالة في الحقيقة فيها إجحاف في حق المجلس الشعبي البلدي لكون أن سلطة الوصاية بإمكانها مراقبة تلك الخروقات دون اللجوء إلى أسلوب الحل وذلك عن طريق وسيلة الإلغاء خاصة إذا تعلق الأمر بأعمال قانونية كالمداولات وقرارات رئيس المجلس أو عن طريق الحل.

كما مس مشروع التعديل الجهة التي تخلف المجلس الشعبي البلدي عند حله وهنا تصل سلطة الرقابة إلى قمتها حيث يتولى تسيير البلدية في حالة الحل الكاتب العام للبلدية بدلا من المجلس المؤقت الذي ينص عليه القانون الساري ولمدة غير محددة عوض ستة أشهر كحد أقصى في القانون الحالي ومن صلاحياته القيام بكل ما مكان يمكن للمجلس المنتخب القيام به بدل تسيير الأمور الجارية والقيام بالإجراءات المستعجلة والتي تكفل الحفاظ على أملاك البلدية أو حمايتها كما هو منصوص عليه في القانون القائم.

ولا شك أنه بهذه الوسيلة الأخيرة يكون لسلطة الرقابة حرية كبرى لنقل البلدية من النطاق اللامركزي إلى نطاق عدم التركيز الإداري، وهذا ما يتناقض مع الدستور الذي جعل من المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.

وشمل هذا المشروع أيضا توسيع الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي، وذلك من خلال توسيع هذا المشروع نطاق المداولات التي تخضع لمصادقة جهة الوصاية، فالقانون الحالي يخضع نوعين فقط من مداولات المجلس الشعبي البلدي للمصادقة وهي الميزانيات والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية محلية بينما مشروع التعديل أضاف حالات أخرى تتمثل في التصويت بسحب الثقة من رئيس المجلس الشعبي البلدي، النظام وجدول المستخدمين، إنشاء، إلغاء وتعديل الحقوق والرسوم، التمليك، اقتناء أو تبادل العقارات وكذلك قبول الهبات والوصايا الممنوحة

للبلدية والمؤسسات العمومية والمصالح البلدية، منح امتياز المصالح العمومية، توزيع السكنات الإجتماعية، توزيع قطع الأراضي المخصصة للبناء.

والملاحظ أن أغلبية هذه الحالات سبق للسلطة التنفيذية أن منحتها سنة 1994 لرئيس الدائرة بمقتضى المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 94/07/23، وقد شكل ذلك إعتداء صارخا على مبدأ تدرج القواعد القانونية، فالتحديد كان بقانون بينما جاء التعديل بمرسوم تنفيذي والمسلم به أن القانون لا يعدل إلا بقانون مماثل أوبقاعدة أعلى منه.<sup>(1)</sup>

بالإضافة إلى ذلك إقترح المشروع تمديد المدة القصوى الممنوحة لجهة الوصاية للتصديق على المداولات من 30 يوما إلى 45 يوما، وتمديد فترة إيداع المداولات التي لا تحتاج إلى التصديق لدى جهة الوصاية من 15 يوما إلى 21 يوما، والملاحظ على هذه المدد الواردتين سابقا أنها طويلة مما يؤدي ذلك إلى تعطيل مصالح البلدية.

كما أراد هذا المشروع تقليص المدة المخصصة للطعن في قرارات السلطة الوصية فصارت ثمانية أيام عوض أربعة أشهر المقررة حاليا في قانون الإجراءات المدنية.

---

(1) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص17