

تحت عنوان:

رقابة الولاية على أعمال البلدية

تحت إشراف الأستاذة:

أ. زاموش

من إعداد الطالبة:

زكري زهرة

أعضاء لجنة المناقشة

. -
. -
. -
. -

السنة الجامعية: 2017/2016.

الإهداء

- الأستاذة المشرفة على البحث: زاموش

- عائلتي الكبيرة والصغيرة خاصة ابنتي

"أنفال" وزوجي

- وكل من ساعدني في هذا البحث

خاصة صديق العائلة المهدي بوغازي

والصديقة العزيزة محبي كلثومة وخالتي

وابنتها منطارية خيثر.

مقدمة

إن تعدد وظائف الدولة وتنوع مشكلاتها أدى إلى ازدياد القناعة بضرورة تبني آليات أخرى لتخفيف العبء على الإدارة المركزية ولا يتحقق ذلك إلا عن طريق توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والسلطات المحلية وذلك ما يعرف بالسلطة أو نظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري بحيث أصبح بحمل في العصر الحديث صيغة عالمية تبنته معظم دول العالم.

وعليه فإن اللامركزية تعني ذلك التنظيم الإداري الذي يسمح بتعدد الأشخاص الإدارية على أساس إقليمي وذلك بأن يختص في إدارة شؤون كل إقليم من أقاليم الدولة جهاز إداري يكون أكثر اتصالاً بالجمهور حيث يتم انتخاب أعضاء هذا الجهاز من قبل ساكني هذه الأقاليم.¹

كما أن نظام اللامركزية يتمتع باستقلالية تؤهله لإدارة المرفق الام إلا أن هذا الاستقلال يبقى تحت إشراف وصاية الجهات المركزية أي أنه استقلال نسبي وذلك لضمان مشروعية أعمال الإدارة وتصرفات الجهات اللامركزية.

فالجزائر وكغيرها من الدول أخذت هي الأخرى بنظام اللامركزية الإداري وعملت على إرساء الإدارة إدارة محلية تتماشى حسب متطلبات كل مرحلة من المراحل التي مر بها تطبيق نظام اللامركزية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا.

إن الرقابة لها دور كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة وضرورة العمل بشفافية عند التعامل في قضية الرقابة حيث أصبحت إحدى الأسس المتينة التي يجب أن تقوم عليها الدولة الديمقراطية الحديثة المستقلة.

فالرقابة هي أداة فعالة لتطوير وتوجيه عمل كافة الإدارات العمومية، وتجسيد ذلك في السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة.

¹ أبو طيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دار الراية، طبعة أولى للنشر والتوزيع، الاردن 2015، ص 13

إن الرقابة الإدارية المبسطة على الإدارة العامة تلعب دورا هاما في احترام مبدأ
المشروعية وسيادة القانون، ولقد جعلها الدستور وظيفة متميزة تكلف بها المؤسسات
الدستورية وأجهزة الرقابة للتحقيق مع تطابق العمل التشريعي والتنفيذ مع الدستور.
وعليه فإن البلديات الجزائرية تخضع للرقابة الوصائية تمارسها عليها الجهات
الوصية مما يجعل اعمال البلديات وأشخاصها وأجهزتها ومواردها المالية تخضع للرقابة
المشددة.¹

وعليه فإن الإشكالية حول هذا الموضوع تتجسد في ماهية الرقابة وآليات الرقابة
وتفعيلها على البلديات في قانون البلدية 10_11.

وللإجابة عن هذه التساؤلات اعتمدنا على منهج البحث التحليلي والذي يتماشى وهذه
الدراسة مقسمين بذلك بحثنا إلى فصلين يتناول كل فصل مبحثين مقسمين المبحث إلى
مطلبين فخصصنا الفصل الأول لدراسة بصفة عامة الرقابة على اعمال الإدارة متناولين في
المبحث الأول مفهوم الرقابة ووسائل النظام الرقابي وآلياته، أما في مبحثه الثاني تناولنا
انواع الرقابة ومظاهرها وماهية الرقابة الوصائية.

أما في الفصل الثاني حللنا وتعمقنا في الموضوع فتناولنا في المبحث الاول الرقابة
على أشخاص وأعمال المجالس الشعبية البلدية وفي المبحث الثاني الرقابة على الهيئات
وأموال المجالس الشعبية البلدية.

¹ مذكرة عبد الرؤوف صالح، الموسم الجامعي 2014-2015، الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، جامعة
خيضر محمد، بسكرة.

أهمية الدراسة

وتتبين أهمية دراسة موضوع الرقابة في حماية المجالس المنتخبة والبلديات من استبداد السلطة المركزية وحماية حقوق ومصالح المواطنين من سوء التسيير. كما أن هذه الدراسة تضاف إلى البحوث القانونية المتعلقة بالرقابة الوصائية. ويتوضح من هذه الدراسة في كونها تتصل بالقطاعات المؤثرة في المجتمع الجزائري خاصة هذا القطاع فالبديية هي أساس التنظيم الإداري في الجزائر ودورها هام فهي الهيئة المباشرة المرتبطة بساكني الجماعة المحلية والتي تعمل على تحست النمط المعيشي الهام. وهذه الدراسة تقوم بإعطاء للمشروع معلومات عن الرقابة المفروشة على البلديات.

أسباب اختيار الموضوع

تعود أسباب اختيار الموضوع إلى معرفة العلاقة التي تربط الولاية بالبلديات وأثرها على أداء المجالس الشعبية البلدية في الجزائر. ومن الأسباب التي أدت بنا إلى اختيار الموضوع هو التعمق في الرقابة الإدارية ومحاولة الوقوف على الأسباب الحقيقية التي تحول دون فاعلية أداء المجالس الشعبية.

اشكالية الدراسة

يتضح من خلال التعرض للرقابة التي تتولاها الجهات المركزية على اعمال وأشخاص وهيئات المجالس الشعبية البلدية الاشكالية التالية:
ما مدى تأثير الرقابة على المجالس الشعبية البلدية ؟
للإجابة على هذه الاشكالية اتبعنا الخطة التالية:

الخطة

مقدمة

الفصل الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة ووسائلها وآليات تفعيلها.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة.

المطلب الثاني: وسائل النظام الرقابي ومعوقاته وآليات تفعيل الرقابة وأهدافها.

المبحث الثاني: أنواع الرقابة والرقابة الوصائية ومظاهرها.

المطلب الأول: أنواع الرقابة بصفة عامة.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية ومظاهرها

الفصل الثاني: صور الرقابة على البلديات

المبحث الأول: الرقابة على أشخاص وأعمال المجلس الشعبي البلدي

المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص في ظل القانون البلدي

المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

المبحث الثاني: الرقابة على الهيئات وأموال المجالس الشعبية البلدية

المطلب الأول: الرقابة على الهيئات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

المطلب الثاني: الرقابة على أموال البلديات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

خاتمة

الفصل الأول

مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة

تختلف التعاريف وتعدد المفاهيم الخاصة بالرقابة على أعمال الإدارة وهذا ما جعل الأسس والمعايير المعتمدة في تصنيفها مختلفة.

وتعد الرقابة على أعمال الإدارة العامة من الميكانيزمات التي يمكن بها توجيه العمل الإداري من الانحراف، وعليه لا بد من أن نحدد ماهية الرقابة عن طريق تحديد تعريف مصطلح الرقابة لذلك نقوم في الفصل الأول بتحديد ماهية الرقابة على أعمال الإدارة وتوضيح أنواعها وتبيين أهم خصائصها وطبيعتها القانونية.¹

حيث تتمثل أنواعها في الرقابة السياسية والرقابة القضائية والرقابة الشعبية وأخيرا الرقابة الإدارية وهي رقابة داخلية ذاتية وتتمارس بواسطة قرارات إدارية تستلزم توافر الأركان والمقومات القانونية اللازمة.² كما أن الرقابة الإدارية تتخذ مظهرين هما الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية، ويقصد بها مجموعة السلطات التي يقررها القانون للهيئات المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم لغرض المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ الشرعية.

فما مدى أهمية الرقابة الوصائية المحلية وتحديد البلدية؟

للإجابة على هذه الإشكالية ارتئنا إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين الأول منه حددنا فيه مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة والثاني منه قمنا بتبيين أنواع الرقابة ومظاهرها وتعمقنا في الرقابة الوصائية.

¹ مذكرة عبد الرؤوف صالح، الموسم الدراسي 2014-2015، الرقابة على منتخبي المجالس الشعبية البلدية، جامعة خيضر محمد، بسكرة.
² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري.

المبحث الأول

مفهوم الرقابة ووسائلها وآليات تفعيلها

يحظى موضوع الرقابة على أعمال الإدارة بمكانة بالغة الأهمية كونها المعيار الذي تستطيع الدول من خلالها تقييم أداء الإدارة العامة فيها وتبيين مدى التزامها بمبدأ المشروعية وحفاظها على المصلحة العامة.

لذا قمنا في هذا المبحث بدراسة مفهوم الرقابة ووسائلها وآليات تفعيلها.¹

المطلب الأول

مفهوم الرقابة

لقد اختلف الفقهاء في تحديد ثابت وجامع مانع لرقابة كون كل طرف ينظر إليها من زاوية تخصصه بحث نجد أن مفهومها اختلف حوله لعلماء الإدارة وفقهاء القانون الإداري. فقد واجهت عملية وضع تعريف للرقابة على أعمال الإدارة صعوبات كبيرة لفقهاء القانون الإداري والباحثين بالإدارة العامة وواحد منها ينظر إليها من زاوية تخصصه لذلك سنقوم بدراسة مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة وفقهاء القانون الإداري.

¹ أبو طييب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دار الراية، طبعة أولى للنشر والتوزيع، الأردن 2015، ص26

الفرع الأول: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة

لقد تعددت التعاريف لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة انفسهم حيث ينظر إليها كل عالم حسب الظروف البيئية التي ينتمي إليها، وسنوضع بعض التعاريف لبعض العلماء فيما يلي:

(1) **تعريف ماكس فيبر:** "هي عملية التي تعني ممارسة السلطة في الحياة اليومية وهذا التعريف يبين الأساس الذي تقوم عليه عملية الرقابة والمتمثل استخدام السلطة التي تكسب أوامرها القوة"¹.

(2) **تعريف Fayol:** "هي التأكد من مدى ما يحدث في العمل مع الخطة والتعليمات الصادرة في ضوءها ومن ثم التعرف على نقاط الضعف والاختفاء لتصحيحها ومنع تكرار حدوثها".

(3) وعرفت بأنها الجهود والنشاطات المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة على تقدم العمل والتنفيذ في مختلف المجالات التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها ومقارنة معدلات التنفيذ ومستويات الخطة الموضوعية والكشف على الانحرافات وتصحيحها والعمل على منع وقوعها إن امكن.

(4) وعرفها البعض أنها تلك الجهود المنظمة لوضع معايير أداء تنسجم مع الأهداف التخطيطية وتصميم نظم المعلومات التنفيذية العكسية ومقارنة الأداء الفعلي مع معايير الأداء الموضوعية سلفاً لتحديد ما إذا كان هناك أي انحرافات وقياس أهميتها والقيام بالعمل المطلوب للتأكد أن الموارد تستخدم وفقاً لطرق أكثر.

(5) كما انها عملية ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسؤولين في دور العمل الكاملة والتي تبدأ بالتخطيط والتحضير والتوجيه ثم تستمر مع التنفيذ وتكتمل بالمتابعة والتقييم لتبدأ حياة محددة.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر.

- (6) في حين عرفها الدكتور محمود عساف في كتابه أصول الإدارة بأنها الوظيفة الرئيسية في قياس أداء المسؤولين وتصحيحه من أجل التأكد من أن الأهداف قد حققت وأن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريقة الصحيحة.¹
- (7) كما عرفها البعض على انها منهج علمي شامل يتطلب اكتمال بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية ويهدف للتأكد من المحافظة على الاموال العامة ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج.

نستنتج من خلال كل هذه التعارف أن هناك اختلافات متباينة بينها إلا أنها تؤدي إلى المفهوم الصحيح المتكامل لمفهوم الرقابة على أعمال الإدارة حيث يكاد يتجمع علماء الإدارة على النقاط التالية:

- 1- الرقابة الإدارة تهتم بقياس الاداة عن طريق جملة من المعايير المحددة مسبقا وتصحيح الانحرافات وتقويمها.
- 2- أن الرقابة هي وظيفة إدارية وليس مستقلة.
- 3- أن الرقابة ضرورية لأي تنظيم إداري.
- 4- أن الرقابة هي الاداة التي تمكننا من التأكد أن الأعمال تسير وفقا للأهداف المرسومة لها.
- 5- أن وضع الخطة وتحديد أهدافها مسبقا شرطان أساسيان لقيام أي عملية رقابية.²

الفرع الثاني: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري

يعد مفهوم لرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري من المفاهيم التي لا تزال تفتقر إلى تحديد القانون الدقيق، لأن اللغة القانونية لم تستوعب بعد مضمون الرقابة إلا أن ذلك لم يحل دون اجتهادات بعض الفقهاء لمحاولة وضع تعريف وأن لم يكن جامعا مانعا إلا

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر.

² أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر.

أنه يحدد الإطار العام للرقابة على أعمال الإدارة، فعرفت الرقابة على أنها حق دستوري يخول لصاخبة سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنجاح مشروعات الخطة.¹

لكن هذا التعرف انه حصر عملية الرقابة في جملة الوسائل التي تمارس من خلالها عملية الرقابة وهذا جزء من الرقابة وليس مفهومها.

وذهب البعض إلى أن الرقابة هي ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العالمين 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 ولمعالجة الانحرافات سواء بالإصلاح أو توقيع الجزاء المناسب.

وعرفها البعض على انها تحديد العمل المطلوب أداءه من كل فرد داخل المشروع إذ أن هذا ضمان لتنفيذ الأعمال المطلوبة في المواعيد المحددة، ويذهب آخرون إلى أن الرقابة تعني الاشراف والمراجعة من سلطات عليا للتعرف على كفاءات سير العمل داخل المشروع والتأكد من أن الموارد المتاحة تستخدم وفقا لما هو مخصص لها.²

وقد عرفها الدكتور عمار عوادي بأنها مراقبة السلطات الإدارية واللامركزية لنفسها ولذات أعمالها أي ترقب السلطات الإدارية نفسها بنفسها عن طريق مراجعة أعمالها من تلقاء نفسها بناء على طلبات وتظلمات الأشخاص، وتفحص مصادر منها من تصرفات للتأكد من مشروعيتها وتقوم بتصحيحها.³

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

¹ عمار أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، مطبوعات الجامعية الجزائر، 1984، ص 116.

² عماري أحمد، نفس المرجع السابق الذكر، ص 117.

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

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

المطلب الثاني

وسائل النظام الرقابي ومعوقاته وآليات تفعيل الرقابة وأهدافها

لقد اعتمدت الرقابة على اعمال الإدارة على جملة من الوسائل العلمية التي تمكنها من اكتشاف الانحرافات والخطاء وذلك من خلال الوسائل التي تعتمد على كالميزانيات التقديرية والتقارير أو عن طريق اجان خاصة ومع ذلك يواجه النظام الرقابي العديد من المعوقات التي تحول دون تحقيق اهداف النظم الرقابية وهذا ما يحتم على المشرع ضرورة المبادرة بتبني آليات تزيد من فعالية النظام الرقابي.¹

الفرع الأول: وسائل الرقابة على أعمال الإدارة

يعتمد نجاح العملية الرقابية على جملة من الوسائل والآليات التي تقوم عليها وتختلف هذه الوسائل من غدارة إلى اخرى بحسب طبيعة النشاط الذي تقوم به وفي الغالب تعتمد على الميزانيات التنفيذية والتقارير الدورية أو تشكيل لجان متعددة الاختصاصات وهذه الآليات والوسائل في مجتمع المعلومات غير كافية ويجب تعزيز النظم الرقابية معدات ووسائل حديثة تمكنها من مواكبة الثورة التكنولوجية.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 39.

وعليه سنحاول توضيح هذه الوسائل التي تعتمدها العمليات الرقابية لتحقيق الاهداف التي أنيطت بها.

أولاً: 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 انجازها.¹

وتعد الميزانية التقديرية معيار وأداة للرقابة لأنها ترصد النتائج المتوقع 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 اسباب الانحراف وتحليل مواطن الاخفاق 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 عليها.

وعليه فإن الميزانية التنفيذية والميزانية الحقيقية تساعد في تحديد الانحرافات وأسباب الفروق في الميزانيات.²

ثانياً: التقارير الدوية

التقرير هو نظام محدد المعلومات ودقيق وفق نموذج معين وغرضه ليس تجميع المعلومات دون عرض إنما تجميعها بصورة علمية ولغة دقيقة تساعد على تقييم أداء الإدارة، وتبيين مدى التزامها بتحقيق الأهداف المنوطة بها. وتقوم الجهات الإدارية بإرسال هذه التقارير مطلعة باستمرار على أعمال الإدارة التي تشرف عليها.

¹ أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على اعمال الإدارة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق الجزائر، 2002، ص 09.

² أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 40.

وغالبا ما تحدد الجهات الوصية مواعيد إرسال التقارير فيما أن تكون يومية أو شهرية أو فصلية أو سنوية وهذا ما يساعد الإدارة على اتخاذ القرارات الملائمة وكي يحقق هذه التقارير الكفاءة والفعالية يجب أن تراعي الاعتبارات التالية:

- تحديد الفكرة: وذلك بأن يكون موضوع التقرير محددا وواحا بعيدا عن اللبس والغموض.
- الاختصار: وذلك بأن 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 اوانها وإلا فقدت أهميتها.
- لغة التقرير: عبارة عن مقدمة بسيطة بقههما الأفراد الموجهة بعيدة عن التعقيد، سهولة الاستيعاد.
- دم التقارير برسوم بيانية وأرقام وجداول احصائية: بحيث يجب أن تدعم التقارير بالرسوم البيانية وأن تعتمد على لغة الأرقام بالإضافة إلى اعتماد الاحصائيات كي تبتعد على لغة الوصف وتقريب لغة الكم.

ثالثا: تشكيل اللجان متعددة الاختصاصات

بالإضافة إلى التقارير الدورية والميزانية التقديرية نجد أن هناك لجان متعددة 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 شكوى تصل السلطات المركزية.¹ حيث تنتقل اللجان المشكلة إلى عين المكان وتقوم بمراقبة النشاط الإداري وتعتمد في ذلك على جملة من 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

¹ أحمد سويقات، مرجع سابق الذكر، ص13.

الواجب لتجاوز الأخطاء والانحرافات حتى يتسمى عمل هذه اللجان بالفعالية يجب ان يتم في أداءها بصفة دورية ويجب أن تكون غير معلومة من قبل القائمين بتسيير و غدارة أعمال الإدارة. كما يجب استبدال العناصر البشرية التي تتولى عملية الرقابة مع ضرورة مراعاة عنصر الكفاءة والخبرة في العنصر البشري وإلى جانب ذلك تدعم هذه اللجان بالوسائل والإمكانيات التي نمكها من أداء مهامها.

إن هذه الوسائل تعتمد عليها الرقابة لها اهمية بالغة في زيادة الفاعلية للنظام الرقابي إلا ان النظام الرقابي ورغم هذه الوسائل التي تدعمه يبقى يواجه العديد من المعوقات التي تحول دون فعالية النظم الرقابية وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: معوقات النظام الرقابي وآليات تفعيله

تحرص الانظمة الرقابية على تقويم النشاط الإداري وذلك عن طريق نصح وارشاد وتوجيه القائمين على تسيير الغدارات حتى تضمن الكفاءة في اداء الاعمال والنشاطات المنجزة إلا أن النظام الرقابي قد تواجهه بعض المعوقات تحول دون تحقيق فعالية العملية الرقابية وسنقوم في هذا الفرع بتوضيح المعوقات التي تواجه النظام الرقابي والآليات والسبل التي تساعد على تجاوز هذه المعوقات وتفعيل النظم الرقابية.¹

أولاً: معوقات النظام الرقابي

يسعى النظام الرقابي إلى ضمان السير الحسن للمرافق الإدارية والحفاظ على مصالح العامة وذلك من خلال الأهداف والغايات التي تسعى إلى تحقيقها، إلا أن هذه الاهداف قد تواجهها بعض المعوقات والصعوبات التي تحول دون تحقيق اهدافها، ومن العوائق التي تواجه النظام الرقابي نذكر ما يلي:

1. تتميز الانظمة الرقابية بعدم الحياد لأن تحريكها من أصحاب المصلحة عن طريق التظلمات الإدارية يجعلهم في مركز ضعف ضد مركز الغدارة لأن الإدارة تصبح

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 43.

- قاضي وخصم في نفس الوقت الأمر الذي يزيد من صعوبة اثبات مسؤولية الإدارة ومما يجعلها تفتقد الموضوعية.¹
2. كما ان العائق الأهم الذي يواجه النظام الرقابي هو الصلة الوطيدة بين السياسة والإدارة العامة ونظرا للتأثير المتبادل بينهما يجعل من الانظمة الرقابية تستجيب للتغيرات والاتجاهات السياسية العالية وذلك على حساب مبدأ الشرعية وحياد الإدارة لأن السياسة عادة مما يهتبون الإدارة الأداة التي يحققون من خلالها أفكارهم وبرامجهم.²
3. كذلك تعدد صور الرقابة من شأنه أن يقلل من فعالية الرقابة لأن تعدد انواعها يفترض تعدد الوسائل والمعايير المعتمدة في عملية الرقابة وينتج عنه تعدد وتضارب في النتائج وهذا ما يصعب عملية اتخاذ القرارات ويشل سير المرافق العامة.³
4. ولا ننكر ان انعدام الحس أو الوعي القانوني لدى القائمين بالعملية الرقابية وهذا من شأنه ان يفقدها مصداقيتها، فمن المعروف عليه ان موظفي الإدارة ينقصهم الوعي القانوني فعملية الرقابة لديهم مجرد عمل روتيني يمارسها الموظف وفق الإجراءات وما تقتضيه النظم القانونية دون التفكير في رفع اداء النشاط الإداري وهذا بخلاف الرقابة القضائية.
5. كما ان انتشار الفهم الخاطئ لفكرة ومفهوم الرقابة لدى الرئيس والمرؤوس والوصي والموصي عليه يجعل منها هاجسا لديهم كون مفهوم الرقابة يرتبط عندهم بالردع والجزاء وتسليط العقاب وهذا ما يولد لديهم الكراهية وبهذه الفكرة وينعكس سلبا على أدائهم ويصبح الاهتمام بالجانب الكمي لا الكيفي والاعتداد بالنتائج المتحصل عليها لا بدقتها وهذا ما يعطل عملية الرقابة ويشلها.
6. كذلك نشير إلى أن عمليات الرقابة والغالب تنصب على الأعمال والنشاطات السابقة ولتي تم نقل ملفاتها ووثائقها إلى الأرشيف حيث أن الرقابة تفتقد لفكرة الأنية وتعالج

¹ أبو طييب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 43.

² عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1982 ص 22.

³ احمد سويقات، مرجع سابق الذكر، ص 16.

الملفت التي سبق استخدامها وتبقى التصرفات والنشاطات الحاضرة في غنة عن عملية الرقابة وهذا ما يقلل قيمة الرقابة واهميتها.

7. كما ان قلة الوسائل والامكانيات الحديثة والعصرية لدى القائمين برقابة من شأنها التقليل من نجاعتها.¹

8. وإلى جانب هذه العوائق نجد عدم الاستقلالية بين الجهات التي تمارس لرقابة والإدارة العامة ومثالها نجد أن من يشرف على عملية الرقابة يسكن داخل سكن تملكه الإدارة التي يتولى مراقبتها وهذا ما يبعد الرقابة الموضوعية والنزاهة وتصبح الرقابة الإدارية تسير وفق أهواء الإدارة والقائمين عليها.

بالإضافة إلى عدم الاهتمام بتكوين الموارد البشرية التي تتولى عمليات الرقابة وهذا ما يجعل البعض يقومون بعمليات الرقابة لا تتوفر لديهم المؤهلات العلمية التي تؤهلهم لتحمل المسؤوليات وهذا ما ينعكس سلبا على اداء النشاط الإداري على جميع المستويات وعلى الإدارة أن تسعى جاهدة لمحاولة تفعيل نظمها الرقابة ما يحقق النجاعة والفعالية مما يخدم الصالح العام وسنبين في النقطة الثانية بعض آليات وخصائص الرقابة الفعالة.²

ثانيا: آليات تفعيل الرقابة

رغم هذه المعوقات التي تواجه النظم الرقابية والتي تحد من فاعليتها وتحول دون تحقيق اهدافها، فإنه من الواجب على الجهات التي تتولى عمليات الرقابة أن تتبنى آليات تزيد من فاعلية نظمها الرقابية، وتمكنها من تجاوز هذه المعوقات، كي تحقق الفاعلية والكفاءة في الأداء، يجب مراعاة بعض التوجيهات التالية:

1. لعل اهم شرط لتفعيل العملية الرقابية هو استبعاد 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 الرقابة.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 44-45.

² أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 45.

2. أن تكون عملية الرقابة بسيطة الإجراءات وسهلة الفهم بالنسبة للعاملين سواء كانوا رؤساء أو مرؤوسين، وهذا يقتضى أن تكون المعايير المعتمدة في عملية الرقابة سهلة ومرنة ومفهومة، ولها القدرة على التكيف مع جميع الظروف الطارئة والحديثة.
3. أن تضمن النظم الرقابية اقتراح البدائل والحلول والإجراءات والقرارات التصحيحية المناسبة وتبين أنسب السبل لتقويم الانحرافات ومنع حدوثها مستقبلاً.
4. كما يجب أن تسود عملية الرقابة، أجواء الثقة والأمان بين الرئيس والمرؤوسين، حيث يستطيع الجميع مناقشة النظم الرقابية ومدى فاعليتها وإمكانية نقدها وتقييمها وحتى تعديلها إن اقتضت الضرورة حتى يحس الجميع أن الرقابة هي الاداة الفعالة لزيادة كفاءة الاداء الوظيفي، وإن غرضها هو توجيههم وارشادهم.
5. يجب أن يكون النظام الرقابي بسيط التكاليف أي لا ينجر عليه مبالغ مالية تثقل كاهل الإدارة، حيث يجب اتباع إجراءات بسيطة أثناء فترات الرقابية، 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 واطراء سير المرافق العامة، وعلى القائمين بالعمليات الرقابية التحلي بالنزاهة والحياد أثناء ممارسة المهام، ومحاولة الابتعاد عن كل ما من شأنه أن يجعلهم عرضة للضغوط.
6. وعلى المشرع أن يسن منظومة تشريعية من شأنها أن تعزز وتحمي استقلالية الجهات التي تتولى عمليات الرقابية وابعادهم عن جميع صور الإكراه التي قد تواجههم عن القيام بأعمالهم بالإضافة إلى ضرورة الاهتمام والتكفل الجاد بالقائمين عن الاجهزة الرقابية، وذلك من الناحية النظرية والعملية، وذلك عن طريق تكثيف الدورات التكوينية التي تزيد في تنمية قدراتهم وينعكس إيجابيا على أدائهم، مع إمكانية التأثير ببعض التجارب العالمية، والتي قطعت النظم الرقابية فيها أسواطاً كبيرة.¹

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 47.

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

الفرع الثالث: 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 والأغراض المراد تحقيقها في العملية الرقابية ويمكن تلخيص أهداف الرقابة على أعمال الإدارة فيما يلي:

1. تهدف الرقابة على أعمال الإدارة إلى حماية المصلحة العامة بشكل أساسي وذلك على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والإدارية، خاصة إذا علمنا أن الإدارة تسعى لإشباع الحاجيات العامة من خلال جملة المرافق العامة التي تنشئها الدولة. والرقابة هي الضمان الوحيد لسلامة نشاط المرافق العامة من أي فساد أو تخريب قد يطالها لأن غاية الرقابة هي عدم المساس بالمصالح العامة.¹
2. التأكد من ان العمل يسير وفقا للوائح والانظمة والتشريعات والأحكام التي تصدرها الجهات التشريعية والقضائية، وأنها تطبق على أحسن وجه من قبل السلطة التنفيذية.²
3. تحقيق العملية الرقابية الاقتصاد في النفقات والحد من الاسراف الذي لا مبرر له، لأن انجاز مشروع يقتضي تخصيص امكانيات تحدد على أساس الخطة المرسومة والمقرر، فإذا حدث إسراف في النفقات فإن ذلك يستوجب إمكانيات إضافية قد يعجز

¹ عمار عوايدي، عملية الرقابة القضائية على اعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1982، ص 40.
² أحمد سوسيفات، المرجع السابق، ص 07.

عن توفيرها، وبالتالي تنجر عليها خسارة وفشل المشروع وهذا ما تحاول النظم الرقابية تجاوزه.

4. كما تهدف الرقابة إلى محاولة تحديد مواطن الأخطاء والانحرافات ومحاولة النهوض بها واصلاحها وترشيدها بما يتلاءم ونشاط الإدارة، وفقا لما يخدم الصالح العام، حيث يتم توجيه النصح لمن قصر أو تهاون.

وخلاصة القول أن عملية الرقابة يجب أن تقوم على أسس ومعايير عملية وفنية تمكنها من كشف مواطن الأخطاء وتحديد آليات 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 الاقتصاص أو الردع من الذين صدر منهم التهاون أو التقصير.¹

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 38.

المبحث الثاني

أنواع الرقابة والرقابة الوصائية ومظاهرها

نظرا للحجم الكبير للنشاط الذي تتولى ممارسته الإدارة العامة والامتيازات التي منحها لها القانون، فإنه بالضرورة يقتضي تعدد أنواع وأساليب القابة على هذا النشاط، وقد اعتمدت العديد من المعايير في تقسيم أنواع الرقابة على أعمال الإدارة، منها ما يعتمد على المعيار العضوي ومنها ما يعتمد على المعيار الموضوعي أو المعيار المختلط، ولقد اعتمدنا في هذه الدراسة على الأساس على المعيار العضوي أي الجهات التي تتولى ممارسة علمية الرقابة، وبالرغم من أن موضوع دراستنا هو الرقابة الوصائية غير أنه يجب علينا أن نقوم بتحديد أنواع الرقابة الأخرى كونها تكمل بعضها البعض.¹

المطلب الأول

أنواع الرقابة بصفة عاملة

تتنوع أنواع الرقابة على الإدارة، فتكون إما داخلية وهي المعروفة بالرقابة الإدارية وإما خارجية والتي تتخذ عدة صور (سياسية، الشعبية، قضائية).

وسنتحدث في هذا المطلب على الأنواع المذكورة أربع فروع أما الرقابة الوصائية فقد خصصنا لها مطلقا كاملا.

الفرع الأول: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة

يقصد بالرقابة السياسية على أعمال الإدارة ذلك النوع من الرقاب الذي تتولى ممارسته المجالس المنتخبة أي البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية وتقرير مدى مسؤوليتها على أعمالها، وقد جرى العرق أن تكرر الدول هذا الحق في دساتيرها مع ضرورة تحديد

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 49.

شروط إجراءات ممارسة هذا النوع من الرقابة وقد عرف فقهاء القانون الدستوري أن الرقابة السياسية بأنها ذلك التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان يتمكن البرلمان من التأثير فيها بتبادل الرأي وإبداء الرغبات.

وبالتالي فالرقابة السياسية هي تلك السلطة التي يستطيع من خلالها أعضاء البرلمان من متابعة ومساءلة الحكومة على مدى التزامها بالقواعد العامة السائدة في الدولة أثناء تأدية مهامها، وتقديم المسؤول عليها للمسألة سواء اكانت الحكومة او احد وزرائها، ويتبع هذا النوع من الرقابة في الدول التي تتبنى الانظمة الديمقراطية، وتكفل حرية الرأي وحق الانتخاب لشعبها أين يكون لأعضاء السلطة التشريعية لحق في مسألة السلطة التنفيذية على أعمالها ومدى ملاءمتها للأهداف السياسية والتشريعية.

والمشرع الجزائري على غرار باقي الدول، فقد كرس حق ممارسة البرلمان للرقابة على أعمال الحكومة، وهذا ما نصت عليه المادة 90 الفقرة 01 من دستور 1990 على ان يتولى البرلمان مراقبة عمل الحكومة وفقا للشرو المحددة في المواد 80-84-33 من الدستور.

الفرع الثاني: 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 طهرت معالم الرقابة الشعبية على يد لينين حيث كان يعمل جاهدا على اشراك العمال بقوة في السلطة واخضاع الجهاز الإداري بأكمله لرقابته.¹ ويختلف مفهوم الرقابة الشعبية بحسب النهج الذي تعتمده الدولة، ففي الدول الاشتراكية الحزب هو من يتولى رئاسة جميع الوظائف في الدولة، ويقوم بالرقابة على المجالس المنتخبة سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، والحزب هو من يتولى عملية تزكية المترشحين لهذه المناصب.

¹ عماري أحمد، المرجع السابق الذكر، ص 126.

أما في باقي الدول التي تعتمد النظم الديمقراطية وتأخذ بفكرة التعددية الحزبية وحرية التعبير، فالأحزاب والجماعات الضاغطة في هذه الدول هي من يتولى ممارسة عملية الرقابة على أعمال الإدارة. فهذه الجماعات الضاغطة تسعى إلى تحقيق مصالح الهيئات التي تترجم مصالح أصحابها. وتعتمد هذه الأخيرة على وسائل مختلفة منها ما هو مشروع كالأحزاب والجمعيات والرأي العام، وهناك أساليب ووسائل غير مشروعة كالتظاهر والعنف وإفساد الجهاز الإداري.

الفرع الثالث: الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم أنواع الرقابة التي تخضع لها الإدارة، مقتضاها تلتزم الإدارة باحترام مبدأ المشروعية، واخضاع 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، تعويضاً، تأديباً.¹

وتحرك الدعاوى القضائية ضد أعمال الإدارة، أمام جهات القضاء الإداري في الدول التي تعتمد على نظام ازدواجية القانون والقضاء، أين يتولى مهمة فض النزاع 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 الانجلو سكسوني.

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق الذكر، ص 24.

والرقابة القضائية هي عبارة عن رقابة محكمة ومقتنة 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 واهلية ومصلحة وهذا ما نصت عليه المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. حيث من خلالها تدخل القاضي لفض النزاع الناشئ بينه وبين الإدارة ويتولى القضاء مهمة البحث في التصرف الإداري والتأكد من مدى مطابقة هذا التصرف لمبدأ المشروعية أو الحكم بإلغائه وبطلانه، إذا اتضح عدم مشروعيته، وعليه فالقضاء لا يستطيع التدخل في عمل الإدارة أو أن يحل محلها في تحديد الاتجاهات العامة ورسم السياسات التي تسيّر عليه الإدارة.

والجهات القضائية ملزمة بفض النزاعات المعروضة عليها وإلا سألت على جريمة انكار العدالة، ويعرف القضاء عدة أنواع من الدعاوى القضائية التي تهدف إلى تحريك رقابة القضاء على أعمال الإدارة وأهمها: دعوى الإلغاء، دعوى التعويض ودعوى التفسير ودعوى فحص المشروعية.

الفرع الرابع: الرقابة الإدارية الذاتية

الرقابة الإدارية الذاتية هي الرقابة التي تقوم بها الإدارة على أعمالها بصورة تلقائية أو تباشرها الإدارة من تلقاء نفسها، وذلك لإعادة النظر لعدم قراراتها، إما لسحب أو التعديل أو الإلغاء للقرار نظرا لعدم مشروعيته أو عدم ملائمته.¹ وعرفها عمار عوايدي على أنها: مراقبة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها وذات أعمالها.

وتختلف صور الرقابة الإدارية الذاتية باختلاف التنظيم الإداري الذي تأخذ الدولة به، إما أن يكون نظاما مركزيا أو لا مركزيا وفي حالة الأخذ بنظام المركزي الذي يقوم على توحيد النشاط الإداري، وجعله ينبثق من مصدر واحد، أي أن النظام المركزي يقوم على

¹ عمار عوايدي، المرجع السابق الذكر، ص 10.

فكرة التدرج الهرمي، وفي الاجهزة الإدارية أين يخضع موظفي الحكومة المركزية للرقابة والمسؤولية الرئاسة التسلسلية، حيث تكون الدرجات الدنيا تابعة وخاضعة للدرجات العليا، وعليه فالرئيس يباشر رقابة قبلية ورقابة بعدية، على اعمال وقرارات مرؤوسيه كماله 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 انها تتقاسم الصلاحية مع تمثيلها على المستوى المحلي مما ينتج عليها تعدد الأشخاص الاعتبارية في الدولة. ولكل منها ذمة مالية مستقلة وكيان قانوني يؤهلها لممارسة الرقابة والمساءلة على موظفيه المستقلين عن موظفي الدولة.

والرقابة الإدارية الذاتية على أعمال الإدارة تقوم بحسب العلاقة التي تربط الأجهزة الإدارية في درجاتها المختلفة وتهدف الرقابة الإدارية إلى ضمان حق السير المرافق العامة بما يحقق المصلحة العامة ويحقق الملائمة للنشاط الإداري والتقيد الحسن باللوائح والقوانين، وفقا لما تقتضيه مبادئ المشروعية.¹

ولتحقق الرقابة الإدارية الأهداف المنوطة لها فهي تعتمد على العديد من الوسائل كالتفتيش، والمتابعة والإشراف وكتابة التقارير وفحص الشكاوى والتظلمات بغية تحديد أسباب العجز والقصور التي تواجه النظم الإدارية.

وعلى ضوء ما تقدم، فإن الرقابة الإدارية الذاتية تختلف في ممارستها من نظام إلى آخر، نجد أن مظاهر هذه الرقابة أشد وأقوى وأشمل في النظام الإداري المركزي نظرا لتركز السلطات الإدارية في يد السلطات العليا. مما يجعل السلطات الدنيا تابعة للجهات العليا وتبقى تحت اشرافها دائما ورقابتها المستمرة.

أما في إطار التنظيم اللامركزي، فإن الرقابة التي تمارسها الجهات الوصية على الجهات اللامركزية فإنها تختلف عن الرقابة التسلسلية وسنحاول في المطلب الثاني التطرق للرقابة الوصائية بنوع من التفصيل لأنها موضوع دراستنا، وما يؤخذ على هذا النوع من الرقابة على الرغم من الميزات التي تتصف بها بكونها تشمل على رقابة الملائمة والمشروعية في نفس الوقت، بالإضافة إلى انها رقابة بسيطة غير معقدة وغير مكلفة.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 74.

المطلب الثاني

الرقابة الوصائية ومظاهرها

من مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية على الإدارة المحلية، فاللامركزية لا تعني الاستقلال التام والمطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع والتبعية، لأن الجماعات المحلية خاضعة لنوع من الرقابة هي "الرقابة الوصائية".

فماذا نعني بالرقابة الوصائية؟

الفرع الأول : تعريف الرقابة الوصائية

تعرف الرقابة الوصائية بأنها تلك الرقابة التي تمارسها الدولة على الجهات والهيئات اللامركزية أو هي سلطة رقابية تمارسها الجهات المركزية على الإدارات والهيئات اللامركزية.¹

وتعرف أيضا بأنها رقابة المشروعية على أعمال وتصرفات الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات في هذا الشأن. 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 للجهات الإدارية اللامركزية والإقليمية.

ومن خلال هذه التعارف السابقة الذكر يتبين لنا أن الرقابة الوصائية هي تلك الرابطة القانونية التي مقتضاها 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.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 79.

وهناك تعريف آخر بقول بأن الرقابة هي تلك الرقابة التي تمس المؤسسات الإدارية وتحدد نوع الرقابة التي تمارس من قبل السلطة المركزية.

ونجد في الجزائر رئيس الجمهورية في حالات محددة يتولى ممارسة الرقابة، وإذا كان موضوع الرقابة ذو أبعاد مالية يتولى الرقابة وزير المالية. ويتولى ممثل السلطة المركزية في الولاية (الوالي) ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس الشعبية البلدية. إن الغاية والهدف من مجود الرقابة الوصائية 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 وإن 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.

فمن أهداف الرقابة الوصائية الأساسية 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 ها الجهات المحلية وبالتالي فالرقابة الوصائية تهدف إلى تحقيق التوازن الفعال بين المصلحة العامة الوطنية والمصلحة العامة المحلية. وبالرجوع إلى ميثاق الولاية نجد نص على ذلك صراحة بقوله "لكن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير عن إعطاء أي استقلالية للولاية، لأن دولنا هي دولة واحدة موحدة وما هذه اللامركزية إلى وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية"¹.

كما تهدف الرقابة الوصائية إلى حماية الكيان السياسي للدولة فالجهات اللامركزية تتمتع بنوع من الاستقلال الذي يؤهلها للممارسة جملة من الصلاحيات، دون الرجوع للجهات المركزية، بكن هذا الاستقلال لا يجب أن يتحول إلى فوضى تهدد 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.²

¹ ميثاق الولاية، ص 18.

² أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق الذكر، ص 82.

وهي تهدف أيضا إلى حماية سكان الدائرة المحلية من انحرافات السلطات المحلية خاصة حالات عدم قيام هذه الأخيرة بواجباتها على الوجه المطلوب. بالإضافة إلى أنها تحمي الغير المتعامل مع هذه الإدارات المحلية، فالجهات الوصية قد تتدخل وتجبر الجهات المحلية على الوفاء بالتزاماتها وتعهداتها. وتهدف أيضا إلى مراجعة الأعمال المالية للهيئات المحلية من قبل الجهات المركزية، وذلك بقصد المحافظة على أموال هذه الهيئات المحلية من أي انحراف أو تبديد غير مشروع في مشاريع لا تخدم الصالح العام.

الفرع الثاني : مظاهر الرقابة الوصائية

تتخذ الرقابة الوصائية مظاهر متعددة وتتمثل أساسا في الرقابة على الأعمال التي تصدرها للجهات المركزية، كما تشمل أيضا الأشخاص بالإضافة إلى أنها تشمل الأجهزة في حد ذاتها، وسنوضح ذلك في النقاط الآتية الذكر:

أولاً: الرقابة على الأعمال

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

1. **التصريح:** هو ذلك الإجراء الذي يمكن الجهات الوصية بأن تقرر مقدما أن المشروع أو القرار الذي تزعم الجهات المركزية 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 المركزية.

2. **المصادقة:** التصديق هو العمل القانوني الصادر من الجهات المركزية، والذي تقر بمقتضاها أن العمل أو القرار الصادر من الجهات اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة ويجوز تنفيذه.
3. **الحلول:** هي 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.
- وتهدف الحلول للحفاظ على احترام مبدأ المشروعية وحماية المصلحة العامة.
4. **الإلغاء:** يعرف الإلغاء بأنه ذلك الحق الذي يعطي الجهات الوصية الحق برفض وإلغاء قرار صادر عن الجهات اللامركزية لأنه مخالف للقاعدة القانونية أو يمس المصلحة العامة شريطة أن يؤسس الإلغاء على نص قانوني يحولها حق الإبطال على أن يتم ذلك في مواعيد محددة قانونا.

ثانيا: الرقابة على الأشخاص

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

ثالثا: الرقابة على الهيئات

تخضع الجهات اللامركزية في خد ذاتها الرقابة على الجهات المركزية، فالمشرع اعطى الحق للسلطات المركزية بإمكانية حل الهيئات اللامركزية تمام وهذا ما جاء به قانون البلدية 10_11، لأن رقابة السلطات المركزية تختلف من دولة إلى أخرى.¹

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر النشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 302.

تقييم الفصل الأول

من خلال ما تقدم نستنتج أن مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة وإن اختلف تعريفها علم الإدارة وفقهاء القانون الإداري، إلا أنهم يجمعون أن الرقابة هي تلك الحق التي تنتج لصاحبها اتخاذ ما يلزم من الإجراءات لإنجاح المشاريع في مواعيد زمنية محددة.

الفصل الثاني

صور الرقابة على البلديات

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة تعبر عن سيادة الشعب وحقه في اختيار ممثليه على المستوى المحلي.

إلا أن آلية الانتخاب بما تمنحه من استقلالية لأعضاء المجالس المحلية لا تنفي فكرة وجود نظام للرقابة الوصائية ، و الذي أكدت عليه جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا ، أين يظهر فيها وبشكل واضح التأثير الكبير بالنموذج الفرنسي المتميز بشدة الرقابة الممارسة على الأعضاء إذ يمكن لسلطة الوصاية أن تعمل على إقالة أي عضو أو توقيفه أو أن تقصيه من المجلس كما يمنحها القانون سلطة حله في صورة عقوبة جماعية تشمل جميع الأعضاء، الأمر الذي يبرر ضرورة البحث في مدى تفعيل المشرع الجزائري لآليات رقابة الوصاية على أعضاء المجالس المنتخبة وأثرها على استقرار مراكزهم القانونية ومدى انعكاس ذلك على مستوى التنمية المحلية.

إن الرقابة على البلدية هي أكثر إشكالية وصعوبة، إذ وما قورنت بالرقابة على الولاية وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلدية هو جهاز منتخب.

فعلى رأس الولاية مثلا نجد الوالي و هو شخص معين بموجب مرسوم رئاسي و إلى جانبه المسؤولين التنفسيين , ويسهل الرقابة على هؤلاء.

أما على مستوى البلدية فلأمر مختلف حيث نجد أن الرئيس ونوابه وسائر الأعضاء يتم اختيارهم بطريقة الانتخاب، مما يصعب من ممارسة الرقابة.

و رغم هذه الصعوبة إلا أن البلدية كالولاية تخضع للرقابة , ولا يتنافى ذلك مع تمتعها بالشخصية المعنوية . وذلك من خلال المباحث التالية.

المبحث الأول : الرقابة على أشخاص وأعمال المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الثاني : الرقابة على هيئات وأموال المجلس الشعبي البلدي.

المبحث الأول

الرقابة على أشخاص وأعمال المجلس الشعبي البلدي

إن هذا النوع من الرقابة يثير من حيث الأصل إشكالات على المستوى العملي خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلالية المجلس البلدي المنتخب. غير إن هذا لا يعني إعفاء فئة المنتخبين وعدم خضوعهم للرقابة، بل أن هؤلاء كأشخاص يخضعون لأنواع من الرقابة حددها القانون كما تخضع أعمالهم وتخضع هيئاتهم أيضا.

وان عدم الاعتراف بهذه الرقابة تحت حجة الاستقلالية أمر من شأنه أن يبعدنا أكثر عن النظام اللامركزية، ومن المفيد التذكير أن خضوع البلدية للرقابة ليصدم وفكرة تمتعها بالشخصية المعنوية، فالرقابة هي صمام الأمان و بواسطتها يحفظ مبدأ المشروعية ويضمن سلامة أعمال المجلس البلدي.¹

المطلب الأول

الرقابة على الأشخاص في ظل القانون البلدي

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي ضرورة الحفاظ على مصداقية المجلس الذي يمثلونه من جهة و المواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى اخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظر المجتمع لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وأمالهم، ولضمان ذلك اخضع المشرع الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصية عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية، تختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات أعمالها والتي اخترعها المشرع.²

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2012، ص184.
² محمد الصغير بعليل، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم و النشر والتوزيع الجزائر، ص1.

الفرع الأول: الإقالة

حتى وان كان المشرع لم يشير إليها سراحه، فإنه أشار إلى سببها و المتمثل في حصول مانع قانوني حيث يمكن للوصاية في هذه الحالة إقالة أي عضو تبين مثلاً بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعثره حالة من التنافي. ولقد نصت المادة 45 من قانون البلدية 10-11: "يعتبر مستقلاً تلقائياً من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة.

في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قراراً لمجلس حضورياً.¹

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويحضر الوالي بذلك.

الفرع الثاني: الإيقاف (التوقيف)

نصت المادة 43 من قانون البلدية 2011 : "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية، لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.² في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائياً وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية.

من هذا النص نستنتج أن سبب الإيقاف أو تجديد العضوية أو المتابعة الجزائية والتي حدد المشرع وصفها كونها تتعلق بجنائية أو جنحة لها أصل بالمال العام كان يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية.

¹ المادة 45 من قانون البلدية 10-11.

² المواد 43-45 من قانون البلدية 10-11

كون المنتخب مثلا مسيرا في مؤسسة عمومية او إدارة عامة أو لأسباب تتعلق بالشرف او كان المنتخب عرضة لتدابير قضائية كان تعرض لإجراء الحبس المؤقت. فهنا لا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية وهو داخل المؤسسة العقابية , ولو بعنوان حبس مؤقت. ويظل التوقيف مستمرا الى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة. فان تحققت هذه الأخيرة فمن حق المنتخب التحاق فورا بالمجلس البلدي و ممارسة مهام، ومن الطبيعي أن يسلم لرئيس المجلس البلدي القرار النهائي الذي يثبت براءته كإجراء إداري و وثيقة إثبات للوضع الجديد.¹

ونسجل على النص المادة 43 من قانون 10/11 المعدلة أنه لم يرد فيها عبارة قرار مسبب كمثيلتها المادة 43 من قانون 80/90. ولقد أحسن المشرع صنعا في هذه المادة عندما اشترط تسبين القرار من جانب الوالي لهذه الضمانة من أثر عميق على المستوى القانوني، ذلك أن التسبيب يمكن الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة أو أعضاء المجلس أو المعني ذاته من معرفة الأسباب التي من اجلها اصدر الوالي قرار إيقاف عضو معين.²

وقد تم تحديد مدة التوقيف بشهر إذا كان القرار من الوالي و بثلاثة أشهر إذا كان القرار من وزير الداخلية ولم يشر إطلاقا إلى استشارة المجلس البلدي على خلاف قانون البلدية 08/90 الذي يجعل المدة مستمرة إلى غاية صدور الحكم القضائي. ونص على استشارة المجلس الشعبي البلدي بالرغم من عدم الزاميتها القانونية في اتخاذ القرار من قبل الوالي.

يجب أن يكون الغرض من قرار التوقيف هو الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي أما إذا كان يهدف إلى انتقام أو تحقيق أغراض سياسية أو حزبية فانه يكون معيبا بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا.³

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص283

² لعبادي إسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2005 ، ص92

³ محمد صغير بعلي، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم والنشور التوزيع، عنابة، 2004، ص97

الفرع الثالث: الإقصاء

وفقا للمادة 44 من قانون البلدية "يقصى بقوة القانون من المجلس، كل من عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية لأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.¹

يعود السبب الوحيد للإقصاء على إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي طبقا لقانون الإجراءات الجزائية.

وبالتالي يعود الاختصاص إلى الوالي كجهة وصاية. كما انه لاختلف محل الإقصاء عن محل موضوع الإقالة لتمثل الأثر المباشر و الحال المترتب عنهما وهو فقدان وزوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية , كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

ويستلزم قبل صدور القرار تحريك المجلس و إعلانه في جلسة مغلقة عن هذا الإقصاء وهو إجراء وجوبي يجب على الوالي احترامه قبل إصدار القرار.

فالغاية لإسقاط عضوية العضو المدان مراعاة مصداقية المجلس.²

ويعد الإقصاء امتداد وتكملة لعملية الإيقاف في حالة تأكيد الاتهام و الإدانة، وقد تم تحديد صلاحية الوالي في ملاحظة هذا الإجراء وتجسيده قانونا بقرار على خلاف الأمر 67_24 فان العزل يكون للسلطة الوصاية و بموجب مرسوم.

ونرى أن الإقصاء في المادة 44 من قانون 11_10 لم تعدل في المادة 33 من قانون 90_80 إلا من حيث المعني بالاستبدال يقصي نهائيا من المجلس، يقصى بقوة القانون نهائيا لاستقامة المعني.

إذا أمعنا النظر في كل من الإقالة والإقصاء ، فإنهما يؤديان إلى نفس النتيجة المتمثلة في إسقاط كلي و نهائي لعضوية المنتخب في المجلس، غير إنهما يختلفان من حيث أن الإقصاء إجراء تأديبي وعقابي بقرار عقوبة جزائية مما يحول دون بقاء العضو في المجلس.³

¹ المادة 44 من قانون البلدية 10-11.

² محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص98

³ محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص101

من الناحية الإجرائية فقد اوجب المشرع و بالربط مع المادة 33 من قانون البلدية لسنة 1990 نجدها قد أشارت صراحة أن المجلس البلدي هو من يعلن هذا الإقصاء ولم يشر النص الجديد لذلك.

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله، بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتنظيم إداري و جغرافي ولها في سبيل ممارسة أعمال إجراء مداوات قانونية تتخذ بالأغلبية من قبل أعضاء المجلس، و قد فرض قانون البلدية 11_10 في مواده من 53 إلى 61 العديد من القيود على هذه المداوات حتى تصبح كاملة وقابلة للتوجيه.¹ فالمجلس الشعبي البلدي هو محور البلدية والساھر الأول على حسن سير الشؤون المحلية، وقد وسع المشرع في القانون الجديد نوع ما من اختصاصاته وقد جاءت هذه الاختصاصات وطلقة وعامة.²

واللافت للنظر في هذا القانون هو تحرير المجلس البلدي من قيود البيروقراطية الإدارية بتقرير مبدأ نفاذ المداوات و لقرارات بمجرد صدورھا، وتحديد المداوات الخاضعة لمصادقة الوالي.

الفرع الأول: التصديق

وهو العمل القانوني الصادر عن السلطة الوصاية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من البلدية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه لا يجوز التنفيذ.³ وهو بذلك إقرار للعمل الذي قامت به البلدية، وبالتالي فالتصديق إجراء قانوني لا يحق للعمل الذي قامت به البلدية، وهو في ذات الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ.

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص55

² بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010، ص78

³ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر 1973، ص169

وعليه فان التصديق هو ذلك القرار الإداري الذي يصدر عن سلطة الوصاية، والذي يعطي القرار الصادر عن البلدية مفاعليه القانونية لانطباقه على القانون واتفاقه مع المصلحة العامة، وتراقب السلطة الوصية شرعية القرار المعروض عليها أي خرق للقانون، كما تراقب ملائمة أي عدم تعارضه مع المصالح العامة وتوافقه مع الظروف التي اتخذ فيها.¹

يأخذ التصديق شكلين هما:

1) المصادقة الضمنية

الأصل لمداولات المجلس الشعبي هو التنفيذ بقوة القانون بعد (21) يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية في ما عدى المداولات المستثنات قانونا. وهذا ما قضت به المادة 56 من قانون البلدية 10_11 وخلال هذه المدة أي (21) يوم يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة. ولقد أثارت المادة 41 من قانون 08_90 إشكالات فيما خص المصطلحات المستعملة إذا ورد في النص المذكور عبارة "....": وخلال هذه الفترة كانت (15) يوما يدلي الوالي برأيه أو قراره."

فما المقصود بالرأي وما المقصود بالقرار؟.

الحقيقة أن النص لم يقدم إجابة صريحة واضحة عن هذا التساؤل , غير أننا نتصور أن الرأي عبارة عن وجه نظر أولى يقدمها الوالي بصدد مداولة ويطلب قبل إصدار القرار من أعضاء المجلس إعادة النظر في المداولة و التزام الشرعية , فان اقتنع أعضاء المجلس بذلك حسم الأمر.²

وإلا يحق الوالي أن يصدر القرار الذي يعدم المداولة جزئيا او كليا.

وقد حسن المشرع في القانون الجديد حين حذف عبارة الرأي و القرار.³

¹ عادل محمود حمدي ، المرجع السابق 169

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 286

³ عمار بوظياف، المرجع السابق، ص 287 .

(2) المصادقة الصريحة

- حسب نص المادة 57 من قانون البلدية 10_11: "إلا بعد المصادقة عليها من الوالي ،
المداولات المتضمنة ما يلي:
- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية.¹

ونجد إن فحوى هذه المادة يخول للوالي وجوب اتخاذ قرار صريح بالمصادقة على المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في هذه المادة. وقد ذهب المشرع الجزائري إلى فرض قيد زمني على الوالي ليبيدي رأيه في المداولة المعروضة عليه في أجل (30) يوم من تاريخ إيداعها، ويترتب على سكوتة الضمني نفاذ هذه المداولة، وذلك تفاديا لتعطيل المصالح المحلية للبلديات، وبمجرد حيازة البلدية على المصادقة المتعلقة بالمداولة فإنها تكون قابلة للتنفيذ.²

وهاتان الحالتان افترض فيهما المشرع صحة وسلامة المداولات وخلوها من عيوب اللامشروعية . وواضح من حالات نص المادة أنها تحمل في موضوعها خطورة كبيرة. لذا ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي . فالميزانية مثلا أمر بالغ الخطورة و هو يتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية ,ومن جهة أخرى بالخزينة العامة.
لذا وجب أن تدرس مداولات المجلس التي صادق على الميزانية من جميع الجوانب حيث يتم التدقيق في الأرقام .والخطورة تمتد أيضا للمداولة المتضمنة قبول الهبات و الوصايا من جهة أجنبية.

وهذا أمر يستوجب التحقيق في مصدر الهبة حتى يتم التأكد من خلوها من أي شبهة قد

¹ المادة 57 من قانون البلدية 10_11 .

² علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر 2006 ، ص33.

تتأثر من هذا الجانب. وذات الأمر ينصرف بالنسبة لاتفاقيات التوأمة طالما هي الأخرى تضم طرفا أجنبيا.¹

فمن حق الوالي باعتباره ممثلا للسلطة أن يحقق في بنود الاتفاقية ويفحصها من كل الجوانب. ولا يمس ذلك أبدا سلطة المجلس البلدي ، و الخطورة واضحة أيضا فيما خص التنازل عن الأملاك العقارية . فحفاظا على وعاء الملكية البلدية وجب إخضاع المداولة للمصادقة الصريحة للوالي.

وبالربط مع المادة 42 من قانون البلدية لسنة 1990 نجد القانون الجديد قدم إضافات نوعية لم تكن موجودة من قبل كحالة قبول الهبات والوصايا، وحالة اتفاقات التوأمة و حالة التنازل عن الأملاك العقارية.

غير أن القانون الجديد لم يشر لحالة احداث مصالح و مؤسسات عمومية بلدية ، مما يطرح إشكالية بخصوص هذه الحالة.²

الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء)

يتم إلغاء مداولات وقرارات البلدية إذا اكتشف عدم مشروعيتها. فالبطلان هو الإجراء الذي يمكن لجهة الرقابة) الوصاية (بمقتضاه إنهاء إثارة قرار صادر عن المجلس الشعبي البلدي لأنه يخالف قاعدة قانونية على أن يستند قرار البطلان بالضرورة إلى نص قانوني ويكون البطلان إما مطلق أو نسبي.

1) البطلان المطلق

حسب ما نصت عليه المادة 59 من قانون البلدية 10_11 " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي مما يعني أن المداولة تلد ميتة ولا اثر لها على الصعيد القانوني.³

¹ المادة 42 من قانون البلدية 90_80.

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص288

³ المادة 62 من قانون الإجراءات الإدارية والجزائية.

وجاءت المادة ذاتها معلنة عن الحالات التي تؤدي إلى البطلان وهي:

1- المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقانون والتنظيمات. وهي حالة مماثلة لما نصت عليه المادة 44 من القانون 90_80 والتي استعملت فيها العبارة التالية "المداولات التي تكون مخالفة للإحكام الدستورية ولا سيما المواد 2, 3, 9 وللقوانين والتنظيمات".

وحسن فعل المشرع من باب المحافظة على مشروعية أعمال المجالس المنتخبة.

ومن المفيد للإشارة أن المادة 44 من قانون 1990 جاءت أكثر تحديدا عن مثليها في قانون البلدية الجديد، إذ لم يكتف المشرع بذكر عبارة المداولات المخالفة للقوانين و التنظيمات وما جاء في القانون 11_10، بل ذكر الأحكام الدستورية وخص بالتحديد المواد 2 و 3 و 9 وهي المداولات التي تمس دين الدولة ولغتها الرسمية والمداولات التي ترسخ للممارسات الإقطاعية والجهوية والمحسوبية.¹

أو أن تقييم علاقات الاستغلال أو أن تمس بالأخلاق الإسلامية أو قيم ثورة نوفمبر، وهذه الضوابط في مجملها تشكل ثوابت وطنية لا يلزم المجلس الشعبي البلدي وحده بالتقيد بها بل مختلف الهيئات والمجالس.

2- المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها. ولم يرد ذكر هذه الحالة في قانون 1990 وحسن فعل المشرع بهذه الإضافة ليحفظ رموز الدولة.

3- المداولات غير المحررة باللغة العربية. وهنا برز تشدد المشرع في استعمال اللغة العربية فهو من جهة ألزم المجلس البلدي بموجب المادة 53 من قانون 11_10 بان يعقد مداولته باللغة العربية وتحرر مداولته بذات اللغة، ثم عاد ورتب البطلان على المداولة التي تحرر باللغة العربية.

ولاشك أن قصد المشرع هي المحافظة على اللغة الرسمية للدولة.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 290، ص 291

وأحسن المشرع صنعا حين الغي في النص الجديد المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس الشعبي البلدي موضوع المادة 44 من قانون 1990 ويعلن البطلان طبقا للمادة 59 بموجب قرار. وورد في النص القديم و تحديدا المادة 44 قرار معللا صادر عن الوالي.

وحسنا فعل المشرع حينما فرض التعليل حتى يقف أعضاء المجلس البلدي على الأسباب التي من أجلها اعدم الوالي مداولتهم.

وهذه الأسباب لن تخرج عن احد الحالات المذكورة، كما أن تعليل القرار يمكن الجهة القضائية المختصة من ممارسة رقابتها و يمكن الرأي العام من معرفة أسباب الإلغاء.

ومن هنا فإننا نطالب إرساء لدولة القانون تعديل نص المادة 59 من قانون 10_11 بما يلزم الوالي بتعليل قرار بطلان المداولة بما للتعليل من فوائد جملة بالنسبة للوالي مصدر القرار أو المجلس الشعبي المعني أو الرأي العام أو السلطة القضائية في مرحلة المنازعة.¹

ولا ربما اغفل النص عن التعديل كون أن المداولة الباطلة فيها مخالفة صريحة للدستور أو القانون وتلد مية ساعة ميلادها وتنتج أثرا قانونيا غير انه مع ذلك نعتقد انه كان أفضل لو ألزم المشرع الوالي بتعليل قرار البطلان.²

ونلاحظ أن نص المادة 59 أنها لم تقيد الوالي عند تصريحه ببطلان المداولة بأية مواعيد أو آجال معينة كقاعدة عامة.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، 290, 291

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 291

(2) البطلان النسبي

طبقا للمادة 60 من قانون البلدية تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها تمس مصلحة شخصية لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس إما بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كان هؤلاء يمثلون وكلاء معينين.

ويبدو أن النص المذكور جاء أكثر تفصيلا مقارنة بالمادة 45 من قانون 80_90 خاصة و أنه فصل بالنسبة لدرجة القرابة.¹

والحكمة في إبطال هذا النوع من المداوات واضحة حتى يحافظ المشرع على مصداقية المجلس ومكانته وسط المنتخبين وأن يبعد أعضائه عن كل شبهة و حتى يلزمهم فقط بالتداول في ما هو عام ويمس التنمية المحلية إلا بما هو خاص و يحقق مصلحة ذاتية. والجديد في قانون 10_11 أنه ألزم بموجب المادة 60 الفقرة 3 كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بان يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.²

في حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به يجب عليه إعلان ذلك للمجلس الشعبي البلدي وهذا حسب الفقرة 4 من المادة ذاتها. وكان بقانون البلدية يحاول سد كل منافذ الفساد وإبعاد رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية عن كل مواطن الشبهة.

وتبطل المداولة المذكورة بموجب قرار معلل صادر عن والي الولاية . طبقا للفقرة 2 من المادة 60 من قانون 10_11 ولم يشر النص بمدة معينة تبطل خلالها المداولة أو تحصن وهذا خلاف للنص القديم، فالمادة 45 من القانون 80_90 أوردت مدت شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

فخلال هذه المدة يصدر الوالي قرار تبطلان المعلل ولم يشر النص الجديد وكان عليه من وجهة نظرنا الإشارة لذلك حتى لا تصبح المداولة كل وقت و خلال مدة مفتوحة مهددة بالبطلان.

¹ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص174

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص291

ولعل المشرع فتح المدة ولم يقيد الوالي بمجال زمني من باب محاربة الفساد من جميع الجوانب وبكل الوسائل القانونية.¹

(3) الطعن القضائي

يجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة أي أمام المحكمة الإدارية في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها.

وهذا حل منصف من جانب المشرع فإذا حدث الاصطدام بين الفئة المنتخبة والوالي باعتباره ممثلاً للدولة وراعٍ للشرعية، وجب أن يعرض النزاع على هيئة محايدة هي السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري.²

ولقد قدمت المادة 61 من القانون 10_11 إضافة جديدة تتعلق بالنظام فأجازت لرئيس المجلس أن يقدم تظلماً إدارياً أو أن يرفع دعوى. ولم تحدد طبيعة التظلم كونه ولائياً أو رئيسياً. وطالما تم إطلاق النص فالمنطلق يفسر على إطلاقه.

وما من شك أن التظلم وإن كان إجراء إدارياً إلا أن له منافع عدة ويكفي الإشارة أنه إجراء سريع وغير مكلف من الناحية المالية، كما أنه قد يحسم النزاع بين المجلس البلدي والوالي المعني في أجل قصير خلافاً للمنازعة القضائية التي يستغرق الفصل فيها أمام المحكمة الإدارية زمناً طويلاً. فضلاً عن زمن الاستئناف أمام مجلس الدولة.

لذا أحسن النص الجديد أمام الوالي مصدر القرار أم كان أمام وزارة الداخلية فإن له فوائد عدة أهمها إمكانية الوصول لحل توفيقي فاصل في النزاع يجنبنا الدعوى القضائية والنزاع الطويل أمام الهيئات القضائية المختصة.³

فإن الجهة المختصة بالفصل في النزاعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفاً فيها

باعتبارها مدعى عليها هي المحاكم الإدارية التي تم استحداثها بموجب القانون 02_98 المؤرخ في 30 مايو 1998، وتم تنصيب عدد كبير منها سنة 2011.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص292

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص2

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص293

ولقد أكدت المادة 800 من القانون 08_09 المؤرخ في 27 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية اختصاص القضاء الإداري للفصل في المنازعات التي تكون الولاية طرفاً فيها تكريماً للمعيار العضوي وطبيعة أطراف المنازعات.¹

المبحث الثاني

الرقابة على الهيئات وأموال المجالس الشعبية البلدية

بعدما تطرقنا إلى أعمال وأشخاص المجالس الشعبية البلدية سنحاول في هذا المبحث التطرق إلى الرقابة أو الوصاية التي تمارس على المجالس الشعبية في حد ذاتها أي سندرس الرقابة على هيئات البلدية وعلى أموالها.²

المطلب الأول

الرقابة على الهيئات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

لم يعد القانون البلدي يسمح بإمكانية إيقاف المجلس لمدة شهر كما كان سابقاً في المادة 112 من الأمر رقم 67_24 حيث أصبح يقتصر الآن على حله أي القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه بإزالتة قانوناً مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة.

الفرع الأول: رقابة حل المجلس

وكون إنهاء حيات المجلس البلدي إنهاء قانونياً ويمثل في حله و تجريده أعضائه من الصفة التي يحملونها قانوناً . وطبقاً للمادة 46 من قانون البلدية الجديد يحل المجلس البلدة في حالات حصرها القانون.³

¹ المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08_09 المؤرخ في 27 فبراير 2008 .

² أبو طيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 141.

³ المادة 46 من قانون 11_10، المرجع السابق.

(1) أسباب الحل:

عمد قانون البلدية في المادة 46 إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس

الشعبي البلدي وهي:

أولاً - خرق أحكام الدستور:

وهذا الوضع جد عادي فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت وعدم التحرك في حال خرق

المجلس الشعبي البلدي للتشريع الأساسي، بما يتمتع به من رفعة وحجية ودرجة إلزام.

فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل . لئلا النص الدستوري واجب الاحترام من

جانبا كل مؤسسات الدولة التشريعية و التنفيذية و القضائية , و واجب الاحترام من جانب كل

المجالس المنتخبة الوطنية و المحلية و المجلس البلدي وكذلك الولائي¹.

كما أن المداولة طبقا للمادة 59 من قانون البلدية تعد باطلة بقوة القانون كما رأينا.

ثانياً- إلغاء انتخابات أعضاء المجلس البلدي:

وهذا وضع طبيعي فالإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة وجسيمة

لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار إلغاء

الانتخابات.

وما يبني على باطل فهو باطل إذ وجب التصريح بحل المجلس البلدي جراء إلغاء

الانتخابات.

ثالثاً - في حالة الاستقالة الجماعية:

وهنا يمكننا أن نتصور أن يبادر جميع أعضاء المجلس أيا كانت تياراتهم السياسية

وانتماءاتهم الحزبية إلى تقديم طلب يفصحون فيه عن رغبتهم في التخلي عن عضوية

المجلس، مع للإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة تقدم الاستقالة الجماعية ومشاكلها وهل

عبارة عن طلب واحد كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية . وهي نفس الحالة

المنصوص عليها في المادة 34 من القانون 90_08.

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق. 29.

رابعاً - عندما يكون الإعفاء على المجلس مصدراً لاختلالات خطيرة في التسيير أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:

وهذه حالة طبيعية من حالات حل المجلس لأنه صار مصدر ضرر للمنطقة لا مصدر نفع لذا وجب حله. إذ أن المجلس البلدي بات يشكل اختلالاً في المنطقة.¹ وهو ما أدى إلى المساس بمصالح المواطنين وطمأنينة العامة، وجدير بالإشارة أن هذه الحالة ظهرت بموجب الأمر 03_05 المؤرخ في 18 يوليو 2005 المتمم للقانون 08_90 المتعلق بالبلدية حيث مست الإضافة المادة 34 منه وذا ما نشر في الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 1990.

خامساً - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء وبعد تطبيق أحكام الاستخلاف:

وهي أيضاً حالة طبيعية فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته ودوراتها، وقد فقد نصف أعضائه. كما أنه قد فقد الأدوات القانونية التي بموجبها سيفصل في ما عرض عليه.

ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية وبحسب العارض الذي يصيب العضو (الممارس) وفاة، إقصاء، استقالة (إذا تحقق هذا المانع بادر الوالي إلى إعداد تقريره ويحيله إلى وزير الداخلية، والذي بدوره يعد تقريره ويحيله إلى مجلس الوزراء لإصدار مرسوم الحل.

وهذه الحالة قررت سابقاً بموجب المادة 34 من القانون 90

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص2

سادسا -في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي:

إن الاختلاف بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي أمر طبيعي، فلا نتصور أن تتخذ رؤيتهم السياسية في كافة المسائل التي تعرض على المجلس . غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة الخطورة والجسمانية بحيث يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية فتعطلت مثلا مصلحة من مصالحها¹.

تعين في مثل هذه الحالات حل المجلس لان القول بخلاف ذلك يعني تعطيل مصالح البلدية وهو ما سينعكس سلبا على المواطنين.

لذا أفردت المادة 46 هذه الحالة ضمن حالات الحل، وتمت الإشارة لهذه الحالة في المادة 34 من القانون 90_08.

سابعا - في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها:

ونجد هذه الحالة وردت فقط في قانون البلدية ولا نجد لها مثيلا في قانون الولاية. وهذا أمر طبيعي لأن عدد البلديات غير ثابت ومستقر، فلأسباب موضوعية قد يعمد المشرع إلى رفع عدد البلديات أو الإنقاص منها. ومنه قد تضم بلدية إلى أخرى و هو ما يعني حل المجلسين معا، فلا يتصور أن تدار شؤون البلدية في حالة الضم بمجلس بلدية دون أخرى من البلديتين المعنيتين بالضم.

ولا يتصور أيضا أن تدار البلدية الجديدة بمجلسين، إذا لا مفر في مثل هذه الحالات من اللجوء للحل وانتخاب مجلس بلدي جديد.

وتم النص أيضا على هذه الحالة في المادة 34 من القانون 90_08.

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص297

ثامنا – في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

وهي حالة جديدة أضيفت في القانون الجديد للبلدية. غير أننا نسجل عليها الإطلاق في استعمال المصطلحات، فالمشرع أورد عبارة ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس البلدي وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط وتحديد.¹

(2) أداة الحل

كأصل عام وتطبيقا للمادة 35 من قانون البلدية يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية.²

وما يؤكد صحة طرحنا هو تلك المراسيم الحديثة التي تم بموجبها حل مجالس بلدية والتي جاءت في شكل رئاسي بدل أن تأخذ الطبيعة التنفيذية كسابقها وهو ما يفسر عودة السلطة التنفيذية إلى العمل بالبعد الحقيقي للنص.³

غير أن وضع حالة الطوارئ مكن الحكومة، وبموجب المرسوم الرئاسي 92_44 بحكم الوضع الغير عادي آنذاك من حل مجالس بلدية منتخبة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 95_63 المؤرخ في 22 جويلية 1995.

ولقد أحسن المشرع في قانون البلدية الجديد حينما عدد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا يترك أي مجال للاجتهاد و التفسير الواسع للنص.

ثم انه أحسن أيضا حينما فرض إصدار مرسوم رئاسي وهذا بالنظر لخطورة وما يترتب عن الحل.

وإذا ما تم صدور مرسوم الحل انجر عن ذلك تعيين متصرف و مساعدين عند الاقتضاء و توكل إليها مهمة تسيير شؤون البلدية وهذا بموجب قرار صادر عن الوالي خلال

¹ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 297

² المادة 35 من قانون البلدية لسنة 1990

³ المرسوم الرئاسي 05_254 المؤرخ في 20/07/2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 51.

10 أيام التالية للحل. وتنتهي مهام المسير المذكورين بقوة القانون و بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد.¹

وفقا للمادة 48 من القانون 10_11 لتنظيم وضبط هذه المسألة. ومن الطبيعي القول أن سلطات المسيرين تقتصر على الأعمال الجارية وعلى القرارات التحفظية المستعجلة و التي تكلف المحافظة على أملاك البلدية و حكايتها.² وتجري انتخابات جديدة على مستوى المنطقة خلال 06 أشهر من تاريخ الحل. غير أن المادة 49 من القانون 10_11 منعت إجراء الانتخابات إذا تم الحل في السنة الأخيرة أي السنة الخامسة.³

ولربما كان هدف المشرع استقرار البلدية وعدم الانشغال بانتخابات مجلس سيمكت مدة سنة. لذا وجب انتظار انتهاء المدة للدخول في التجديد العم لكل المجالس الشعبية. و لقد قدم القانون 10_11 إضافة جديدة بخصوص أحكام الحل وأثاره، إذ جاء في المادة 51: " في حالة ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات بالبلدية وبعد تقرير الوزير المكلف بالداخلية و الذي يعرض على مجلس الوزراء، يعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية.

يتمارس التصرف تحت سلطة الوالي، السلطات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي ورئيسه. وتنتهي مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.

تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة. وقد أحالت المادة 49. الأمر للتنظيم لضبط هذه المسألة.⁴

¹ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص2

² عمار بوضياف، المرجع السابق، ص298

³ المادة 49 من القانون، المرجع السابق.

⁴ المادة 51 من قانون 10_11، المرجع السابق

الفرع الثاني: الحلول

إن سلطة الحلول أو سلطة الاستبدال تعطي لسلطة الوصاية إمكانية التقرير بدلا عن الشخص الخاضع للوصاية ، ويعد هذا التدبير الذي تتخذه سلطة الوصاية من اخطر أنواع الرقابة التي تمارسها و أشدها تأثير في حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية خاصة البلدية.

فالقاعدة العامة أن الهيئات اللامركزية تعمل ولا تتدخل الجهات الوصية الا لاحقا طبقا للإجراءات التي يحددها القانون.

(1) تعريف الحلول

المقصود به قيام السلطة الوصائية بمقتضى سلطتها الأساسية المحددة قانونا محل الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي تقدم بها بقصد أو لعجز أو إهمال.

فقد قرر المشرع للشخص اللامركزي اختصاص نهائيا لأمر معين ويخشى من امتناع الهيئات اللامركزية عن أداء واجبها أو إهمالها في أدائه مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر ، لذلك يسمح المشرع لجهة الوصاية أن تحل محله في اصدار القرار نيابة عنه ولحسابه وهو ما يسمى بحق الحلول الذي يعتبر من اشد صور الرقابة.

ونظرا لخطورة هذا الحق ، وما يتضمنه من اعتداء على استقلال الشخص اللامركزي¹.

فان المشرع يحيط استعمال حق الحلول بقيود و ضمانات محددة بدقة مدى هذه العملية وحالات أجراءها بوصف عملية استثنائية , لاتتم إلا إذا نص عليها القانون صراحة. ومن ثم فلا يجوز لسلطة الرقابة مباشرة الحلول إلا إذا توافر شرطان أساسيان:

¹ صالح فؤاد مبادئ القانون الإداري الجزائري ، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت، 1983، ص1

أولاً : إن تكون الهيئة اللامركزية ملزمة بالتصرف قانوناً بحيث يكون امتناعها عنه عملاً غير مشروع , بمعنى أنها تكون قد رفضت القيام بالعمل الذي تلزم به قانوناً أو تكون قد أهملت القيام به.

إما إذا كان التصرف متروكاً لتقدير الهيئة اللامركزية أي كانت حرة في اتخاذ القرار واختار عدم التصرف فلا يكون لجهة الرقابة أن تلزمها بإصداره أو تحل هي محلها في إصدار القرار.

ثانياً : أن تقوم السلطة الوصائية بإنذار الهيئة اللامركزية بضرورة التصرف وتنفيذ التزاماتها القانونية قبل الحل محلها في إجراءاته.

ذلك أن الحل الذي لا يسبقه إنذار يؤدي إلى سلب حق المبادرة الذي تتمتع به الهيئات اللامركزية في إصدار قراراتها بنفسها ، مما يؤدي في النهاية إلى المساس بما لهذه من الهيئات من استقلالية.

وهو الأمر الذي يتعين معه القول بحتمية إجراء هذا الإنذار ولو لم ينص القانون على ذلك صراحة.

فإن الإنذار السابق بضرورة تنفيذ الالتزام الذي فرضه القانون يجعل الهيئة المركزية أمام أمر واضح وهو أن رفضها للقيام بعملها سيؤدي إلى الحل محلها في تأديته فإذا تم¹.

الرفض فعلاً فإن الهيئة اللامركزية تكون بذلك قد قبلت مقدماً إجراء الحل وارتضت بالتالي المساس باستقلالها بإرادتها.

ومن ثم تختلف رقابة الحل عن رقابة التسبيق أو الإلغاء وذلك نظراً لصدور القرار في حالة الحل من جانب سلطة الرقابة باسم الهيئة اللامركزية ولحسابها للقيام بواجب أهملته أول امتنعت عن أدائه رغم التزامها به قانوناً.

¹ صالح فؤاد، المرجع السابق، ص 117.

ولذلك فان المسؤولية التي تنشأ عن الإضرار التي تلحق بالغير من أعمال سلطة الرقابة في حالة الحلول تقع على عاتق الهيئة اللامركزية وذلك بالرغم من أن سبب هذه المسؤولية هو تصرفات جهة الرقابة التي قامت بعملية الحلول.

(2) الأساس القانوني للحلول

نجد رقابة الحلول التي يمارسها الوالي على المجلس الشعبي البلدي أساسها في التشريع وذلك عندما عالج المشرع مسألة الحلول في نص المادة 101 من قانون البلدية عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات.

حيث يمكن للوالي بعد اعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال بموجب الأعدار.¹

وتجري سلطة الحلول باتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك، ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما يتدخل الوالي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، فان الوالي يتضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون.²

ويحل الوالي محل المجلس البلدي عندما يتم حله بمقتضى المادة 46 إلى حين تنصيب المجلس الجديد.

هذه الحالات التي جاء بها قانون 10_11 التي يمكن للوالي أن يمارس سلطة الحلول، ولكن توجد حالات أخرى من القانون 08_90 مثل أنه.

يمكن للوالي أن يمارس هذا الحق باستثناء الحالات الاستعجالية في البلدية الواحدة بعد

¹ المادة 101 من قانون البلدية 10_11، مرجع سابق.
² المادة 102 من قانون البلدية 10_11، مرجع سابق.

انتهاء الأجل المحدد، في الإنذار الموجه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني وبقائه 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 الاختيارية.

المطلب الثاني

الرقابة على أموال البلديات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية

تخضع المجالس الشعبية البلدية إلى جانب الرقابة على الأشخاص واللجان والرقابة على الهيئات للرقابة على الموارد المالية والموارد وهذه الأخيرة تعد أساس الحياة بالنسبة لعلاقة الجهات المركزية بالبلديات فكلما اعتمدت البلديات على مواردها الذاتية في تمويل ميزانيتها كلما زادت مساحة استقلاليتها على السلطة المركزية. وتعد الموارد المالية من أهم المواضيع التي تكثر التساؤلات حولها فما هي مصادر تمويل البلديات في الجزائر وماهي الجهات التي تتولى ممارسة الرقابة عليها وما أثر كل ذلك على اداء المجالس الشعبية البلدية.¹

الفرع الأول: الرقابة على الموارد البشرية

تخضع الموارد المالية للبلديات إلى رقابة متعددة من قبل الجهات الوصية والتي تتمثل في الوالي أو من قبل جلس المحابة أو المفتشية العامة للمالية وهذا النوع من الرقابة غالبا ما يكون بعديا وباستثناء الرقابة الوصائية التي يمارسها الوالي، سنحاول تبين لجهات التي تتولى ممارسة الرقابة على الميزانية من قبل الجهات الوصية.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 151.

أولاً: الرقابة على الميزانية من قبل الجهات الوصية (الوالي)

تخضع البلدية لرقابة الوالي أثناء وضع الميزانية وعند تنفيذها تمارس هذه الرقابة صورتين: إما بالإلغاء أو الحلول وهذا ما نصت عليه المواد 156، 155، 42... بحيث نجد أن الوالي يمارس رقابة مالية على أموال البلديات، فالمداورات التي تتناول الميزانيات والحسابات أو أحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية فإنها تتطلب الحصول على الموافقة من قبل الوالي، ولا يمكن للبلدية الشروع في تنفيذ ميزانيتها إلا بعد المصادقة عليها من قبل 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 معلل.¹

كما أن الوالي يمارس الحق في الحلول وفقاً لنص المواد 155، 154، 156 التي أعطت للوالي سلطة التدخل وإدراج النفقات الإجبارية التي لم يوصت عليها المجلس الشعبي البلدي، وهذا تضمنته المادة 154، وقد نصت المادة 155 من القانون 08/90 أنه في حالة تصويت المجلس على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها إلى البلدية خلال 15 يوماً التي تلي استلامها فإن أعاد المجلس التصويت عليها فإن الوالي يتدخل تلقائياً ويعمل على ضبط توازن ميزانية البلدية وقد حول قانون البلدية في مادته 156 من القانون 08/90 للوالي الحق في التدخل في حالة تبين أن هناك عجزاً أثناء تنفيذ الميزانية لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي أي إجراءات ضرورية فإن الوالي يتولى هذه الإجراءات لامتصاص العجز في مدى سنتين متتاليتين أو أكثر.

وعليه فإن الوالي يباشر الرقابة القبلية للموارد المالية للبلديات ويتولى مباشرة الرقابة البعدية كل من مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية وهذا ما سندرسه في النقطة الثانية والثالثة.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 160، 161.

ثانيا: رقابة مجلس المحاسبة

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

يتصدر هذه المؤسسات مجلس المحاسبة الذي يراقب أوج انفاق الأموال العمومية واستعمال وحماية لأموال الدولة في التسبيب والتلاعب والاختلاس ويسهر على حسن التسيير والاستعمال الأمثل لوسائل الانتاج الجماعية من خلال المتابعة الدقيقة والتحري الكامل على الحسابات وتدقيقها ولاشك أن هذه المهمة النبيلة التي يضطلع عليها مجلس المحاسبة تستوجب الدقة في اختيار قضاة ومحاسبه من بين ذوي الاختصاص والكفاءة والنزاهة والالتزام بمبادئ الثورة كما يتوجب حمايتهم من الضغوط المادية والمعنوية.¹

وعليه فإن مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الاقليمية والمرافق العمومية ويعد هذا المجلس تقريرا سنويا ثم يرفعه إلى رئيس الجمهورية ويحدد القانون تنظيم مجلس المحاسبة هذا ما نصت عليه المادة 60 من دستور 1989.

وبحسب نص المادة 176 من القنون 08/90 فإن مجلس المحاسبة هو الذي يتولى مراقبة الحسابات الإدارية ويراجعها يقوم بتصفية حسابات البلدية حيث يخصص المجلس في كل سنة جزءا من تقريره لتسيير البلديات وذلك على أساس الوثائق المقدمة إليه، وعن طريق الزيادات المفاجئة أو بعد التبليغ وله الحق في الاطلاع والتحري.

ويتولى مجلس المحاسبة مهمة تبليغ رئيس المجلس الشعبي البلدي بملاحظاته حول إدارته وتسييره وتقارير الزيادات الميدانية والغرف الجهوية للمحاسبة التي بدورها على المحاسب البلدي تمارس رقابة التسيير والحسابات الإدارية البلدية.²

ثالثا: رقابة المفتشية العامة للمالية

أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980

وهي عبارة عن هيئة إدارية تتولى ممارسة الرقابة اللاحقة على ما يلي:

1- تراقب التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية

اللامركزية.

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 162.

² أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 163.

- 2- المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.
- 3- المؤسسات الاشتراكية ووحدتها وفروعها والخدمات الاجتماعية.
- 4- 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 المالية.

الفرع الثاني: أثر الرقابة على أموال البلديات في المجالس الشعبية البلدية

نظرا لقلّة وضعف المداخيل والإيرادات الجبائية التي تعد من أهم الموارد المالية بالنسبة للبلديات، جعل ميزانيات هذه الأخيرة في حالة عجز دائم، خاصة مع تطور أعباء البلديات والتوزيع غير الموضوعي الذي تعتمد الدولة في تقسيم الإيرادات الجبائية وهذا ما جعل البلديات في الغالب ما تكون من قبل الجهات المركزية أو تتولى الجهات المركزية تحديد الشروط القانونية والإيرادات الواجب اتباعها بغية الاستفادة من هذه المساعدات هو الحق في الإشراف والتوجيه وهذا ما يمس بفكرة حرية البلديات في تسيير شؤونها المحلية، ويوصف بالاستقلالية الجماعات المحلية.¹

فإن كانت الموارد المالية التي تعتمد عليها البلديات في تحقيق تنميتها وإدارة مشاريعها تقوم على ما توجه الجهات المركزية من مساعدات مالية، فإن ذلك يفتح الباب أمام التدخل الواسع للجهات المركزية في الشؤون المحلي، أين تصبح الدولة صاحبة القرار في تحديد واختيار المشاريع والحاجيات التنموية لسكان المجالس الشعبية البلدية وهذا صورة من صور الوصايا، بل انتهاء الوصاية الحقيقية لأن جميع الإعانات البلديات تشهد على وجود توجيه لهذه الإعانات وفقا لما يخدم سياسة الدولة ومصالحها وهذا ما يثبت عدم حيادية هذه

¹ أبو طيب بن ناصر، المرجع السابق، ص 164 ص 165.

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 يحوّل البلدية إلى جهة تنفيذ فقط.

كما أن اشتراط بعض الإجراءات والشروط للاستفادة من بعض المساعدات من شأنه أن يحولها إلى وسيلة من وسائل التدخل في الأنشطة التنموية ومثال ذلك الرقابة التي تمارسها الجهات التنفيذية على المشاريع والتقارير الدورية التي تلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بأرسالها إلى الجهات الوصية والتي تتضمن نسب استهلاك الاعتماد المالي، وسبب انجاز المشاريع أو تحديد أوجه الصرف.

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 ما هو الحال في النظام القانوني للجماعات المحلية.

وإلى جانب الرقابة المالية نجد الرقابة السياسية وهذان النوعين من الرقابة لم نجد لها ما يدل عليهما في قانون البلدية لكن الممارسة الفعلية تثبت وجوده هذين النوعين من الرقابة. والإدارة المحلية من بين أهم الاجهزة 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 التزكية من الحزب وتراجع هذا النوع من الوصاية بعد تبني التعددية الحزبية في الجزائر، فأصبح النظام السياسي يملئ برامجه السياسية لأن اغلب البلديات التي أعقبت انتخابات 1990 كنت مشكلة من احزاب معارضة للنظام السياسي وتمكنت البلديات

من تحقيق استقلالية من الناحية السياسية وتراجعت حينها الرقابة الوصائية بصورة عامة واستمرت هذه الاستقلالية للبلديات إلى غاية 1999 أين عادت الوصاية الجمهورية والذي تم اعتماده من قبل حزب جبهة التحرير الوطني، مما أفضى عليه الطابع السياسي وهذا ما يمس باستقلالية المجالس الشعبية البلدية وهذا النوع من الوصاية الذي ستتسع مساحته يوما بعد يوم من شأنه أن يهدد فكرة استقلالية الجهات اللامركزية ويجعله مجرد اداة لتحقيق برامج واهداف النظام السياسي على المستوى المحلي.

الخاتمة

إن وسائل الرقابة المعتمدة من طرف السلطة المركزية في مراقبة الجماعات المحلية تتناقض والمبدأ الأساسي الذي تقوم عليه اللامركزية وهو الاستقلال المحلي إذ يعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضي الجماعات المحلية بالمتوقع الايجابي الذي يمكنها من أن تكون فاعلا أساسيا في النهوض بأعباء التنمية المحلية. فالبرغم من أن البلدية تمثل رقعة جغرافية صغيرة من إقليم الدولة، إلا أنها هيئة فعالة في تنفيذ سياسة الدولة على المستوى المحلي كما أنها تحمل في معناها مدولا كبيرا لأنها تتحمل مسؤولية الآلاف من المواطنين الذين وضعوا كامل ثقتهم في هيئتها باعتبار نواب عنهم، و ممثلين لهم في جميع شؤونهم في كل ميادين الحياة.

وبالرغم من أن قانون 90_08 له العديد من الخصائص الايجابية، إلا أن المتابعة الدقيقة لنصوص هذا القانون تظهر كثيرا من الاختلالات التي تتطلب إعادة النظر فيها ومعالجتها وهو ما سعى إليه قانون 11_10 الذي ادخل بعض التعديلات التي رأها المشرع أساسية وتقتضيها طبيعة المرحلة.

ومن هنا سعى المشرع إلى فسخ المجال أمام المجالس المنتخبة لإعطائها حق المبادرة في مختلف المجالات، بما يسمح لها بالقيام بدور اكبر وبفعالية أكثر في إدارة وتهيئة الإقليم لأجل تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، والعمل على رفع المستوى المعيشي للمواطن، حيث ضمن له الدستور حقه في المشاركة في تسيير حقه في المشاركة في تسيير شؤون بلده و ترقيتها.

وبالرغم مما جاء به القانون الجديد من التعديلات التي تمس جميع المجالات، إلا انه مازالت تقف أمامه بعض العراقيل نذكر منها ضعف الفعالية الإدارية في إسهم تراجع مستوى الداء والانتظام داخل مؤسسات الإدارة المحلية.

- تختلف عملية التكيف مع البيئة التنظيمية في اختلال الكفاءة التنظيمية.

- انعدام البرامج التكوينية و التاهيلية

- معانات الإدارة المحلية من مشكل الأمية الإدارية، ومبادئ الكفاءة والمؤهلات العلمية مع وضع برامج تكميلية وتعليمية تتماشى مع التنظيم الإداري للبلدية ، وبالتالي تحقق الأهداف المأمولة منها في نطاق اختصاصاتها، وفي حدود الصلاحيات المخولة لها.
- ضرورة توفير الموارد المالية الكافية والإطار البشري المؤهل للنهوض بالتنمية المحلية.
- تخفيف الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

قائمة المراجع

الكتب :

- أبو طيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات، دار الراية، طبعة أولى للنشر والتوزيع، الأردن 2015.
- أحمد سويقات، تطور عملية الرقابة الشعبية على اعمال الإدارة في النظام الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق الجزائر، 2002.
- بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، عين مليلة، 2010.
- صالح فؤاد مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بيروت. 1983
- عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دار الفكر العربي، مصر. 1973
- عبد الرؤوف صالح، مذكرة تخرج الموسم الدراسي 2014-2015، الرقابة على منتخبي المجالس الشعبية البلدية، جامعة خيضر محمد، بسكرة.
- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2006.
- عمار أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، مطبوعات الجامعية الجزائر، 1984.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر 2012، ص184.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور النشر والتوزيع، الجزائر 2007.
- عمار عوايدي، مبدأ فكرة تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- لعبادي إسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2005.
- محمد الصغير بعلي قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم و النشر والتوزيع الجزائر.

القوانين:

- قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 08_09 المؤرخ في 27 فبراير 2008 .
- قانون البلدية 10-11.

المراسيم التنفيذية

- المرسوم الرئاسي 05_254 المؤرخ في 20/07/2005، يتضمن حل مجالس شعبية بلدية، الجريدة الرسمية عدد 51.
- ميثاق الولاية.

الفهرس

أ

مقدمة.....

الفصل الأول: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة

- 02المبحث الأول: مفهوم الرقابة ووسائلها وآليات تفعيلها
- 02المطلب الأول: مفهوم الرقابة
- 03الفرع الأول: تعريف الرقابة على أعمال الإدارة لدى علماء الإدارة
- 04الفرع الثاني: مفهوم الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الإداري
- 06المطلب الثاني: وسائل النظام الرقابي ومعوقاته وآليات تفعيل الرقابة وأهدافها
- 06الفرع الأول: وسائل الرقابة على أعمال الإدارة
- 09الفرع الثاني: معوقات النظام الرقابي وآليات تفعيله
- 13الفرع الثالث: أهداف الرقابة على أعمال الإدارة
- 15المبحث الثاني: أنواع الرقابة والرقابة الوصائية ومظاهرها
- 15المطلب الأول: أنواع الرقابة بصفة عامة
- 15الفرع الأول: الرقابة السياسية على أعمال الإدارة
- 16الفرع الثاني: الرقابة الشعبية
- 17الفرع الثالث: الرقابة القضائية
- 18الفرع الرابع: الرقابة الإدارية الذاتية
- 20المطلب الثاني: الرقابة الوصائية ومظاهره
- 20الفرع الأول: تعريف الرقابة الوصائية
- 22الفرع الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية

الفصل الثاني: صور الرقابة على البلديات

- 26المبحث الأول: الرقابة على أشخاص وأعمال المجلس الشعبي البلدي
- 26المطلب الأول: الرقابة على الأشخاص في ظل القانون البلدي
- 27الفرع الأول: الإقالة
- 27الفرع الثاني: الإيقاف (التوقيف)
- 29الفرع الثالث: الإقصاء
- 30المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
- 30الفرع الأول: التصديق

33	.....الفرع الثاني: البطلان (الإلغاء)
38	.....المبحث الثاني: الرقابة على الهيئات وأموال المجالس الشعبية البلدية
38	.....المطلب الأول: الرقابة على الهيئات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية
38	.....الفرع الأول: رقابة حل المجلس
44	.....الفرع الثاني: الحلول
	.....المطلب الثاني: الرقابة على أموال البلديات وأثرها على المجالس الشعبية البلدية
47	.....البلدية
47	.....الفرع الأول: الرقابة على الموارد البشرية
50	.....الفرع الثاني: أثر الرقابة على أموال البلديات في المجالس الشعبية البلدية
53	.....الخاتمة

قائمة المراجع