

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية



عنوان المذكرة

الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية

تخصص: إدارة الجماعات المحلية

إشراف الأستاذة:

- جرمولي مليكة

إعداد الطالبتين :

- سليمان صبيحة

- دريال مريم

لجنة المناقشة

رئيسا.

مشرف ومقررا.

عضوا مناقشا.

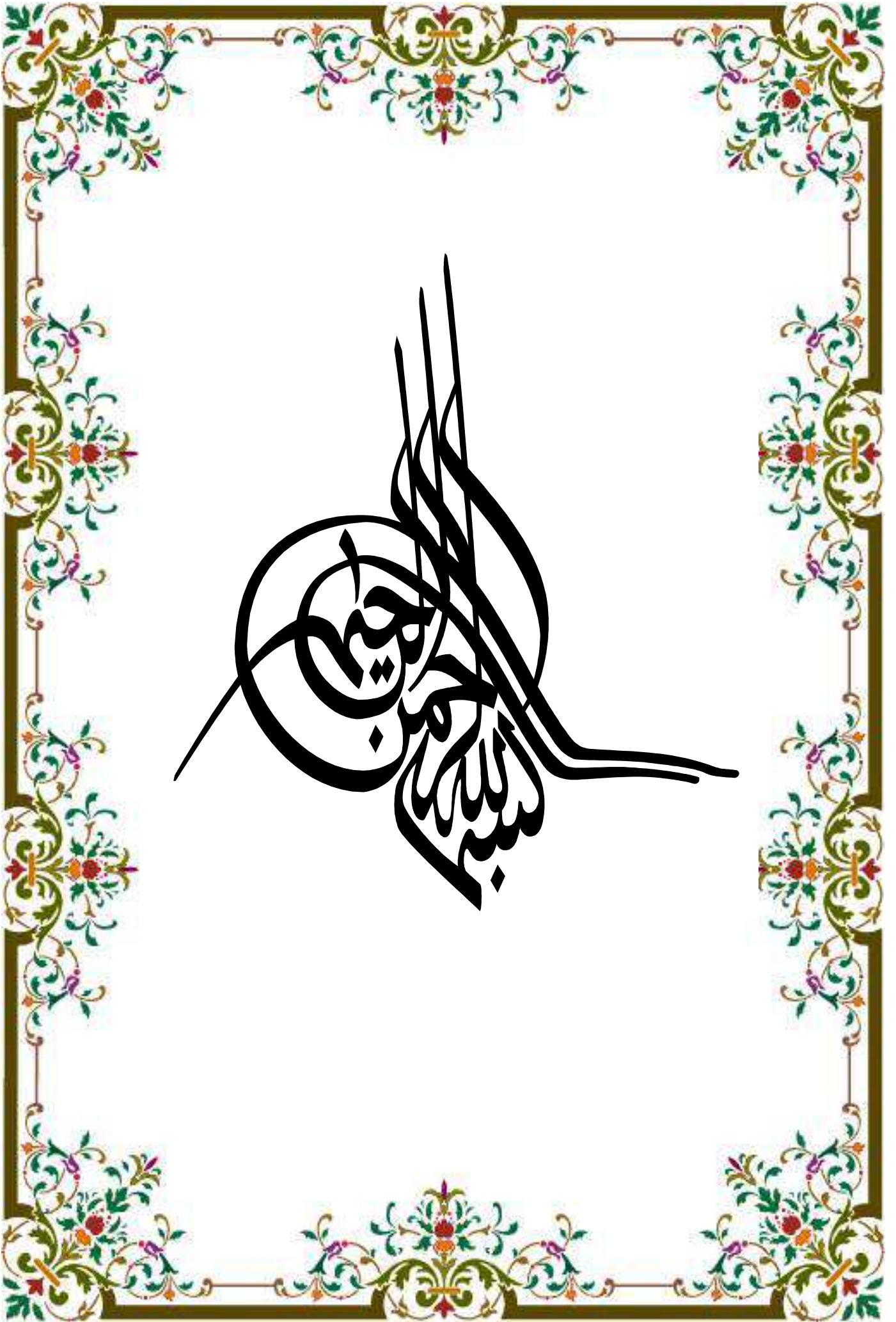
1- الأستاذة : بو طاجين فريدة

2- الأستاذة : جرمولي مليكة

3- الأستاذة : بو الرب خديجة

السنة الجامعية: 2016/2017 م - 1437/1438 هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر

لله الحمد والشكر أولا وأخيرا

ثم نتقدم بخالص شكرنا وببالغ تقديرنا إلى:

الأستاذة: جرمولي مليكة علي صبرها وعلى كل ما بذلته من مجهود

لتقديم هذا البحث

كما نتقدم بالشكر والتقدير لكافة أعضاء لجنة المناقشة وتبشيمهم عناء القراءة

والتصحيح، وإلى كل من بذل معنا جهدا ووفرا لنا وقتا ونصح لنا قولاً، أسأل الله أن

يجزيهم عنا خير الجزاء.

وشكراً

مقدمة

تمهيد

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة أي أنها تابعة لها، بالرغم من وجود اللامركزية، التي تعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والتي تعني توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة والهيئات الإدارية المنتخبة، ويبدو أن تعدد الوظائف في الدولة وتتنوع مشكلاتها من جهة، وتعدد متطلبات العصر من جهة أخرى، أدى إلى زيادة القناعة بضرورة تبني نظام آخر من أجل تخفيف العبء على الإدارة المركزية، وهو ما لا يتحقق إلا عن طريق نظام اللامركزية كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري، الذي يقوم على أساس تقسيم الوظيفة الإدارية، بين السلطة المركزية وبين الهيئات والوحدات المحلية المستقلة، وهو ما يفيد أن إتباع أسلوب اللامركزية يستلزم حتما وجود إدارة محلية مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية، لذلك أصبحت اللامركزية في العصر الحديث ذو صبغة عالمية حيث تبنته معظم دول العالم.

والجزائر كغيرها من دول الأخرى اعتمدت النظام الإداري اللامركزي واعتبرته كوسيلة لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الهيئات والأجهزة الإدارية فبالنسبة للجزائر البلدية والولاية تمثلان الجماعات المحلية. وهذا من خلال ما تحمله كل من البلدية والولاية من بعد سياسي وقانوني يسمحان لهما بتمثيل الشعب وتسيير شؤونهم وتولي بعض وظائف الدولة الإدارية على المستوى المحلي فيها الذي يفتح المجال بذلك لنوع من اللامركزية التي تقوم بسبب وجود مصالح متميزة، وأيضا اعتراف بوجود هيئات محلية، أو مصلحة مستقلة، وتكون نتيجة الاستقلال عن السلطة المركزية في مجال اتخاذ القرارات وتسيير شؤونها لكن تبقى هذه الأجهزة المحلية خاضعة لرقابة السلطة المركزية، أي أنه ورغم تمتع الهيئات المحلية باستقلالية مالية وإدارية وتمتعها بسلطة اتخاذ القرار، إن استقلال الجماعات المحلية بهذا المفهوم لا يعني انفصالها عن السلطة المركزية بل تبقى العلاقة قائمة عن طريق ما يعرف بالرقابة التي تمارسها الجهات المركزية على الهيئات المحلية لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية من جهة والمحافظة على كيان الدولة ووحدتها من جهة أخرى، أي أنه يجب أن تخضع الجماعات المحلية إلى رقابة مستمرة من قبل السلطة المركزية .

1- مبررات اختيار الموضوع:

من بين الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع نجد أسباب ذاتية وأخرى موضوعية هي:

1-1 مبررات ذاتية:

✓ تنطلق من اهتمامنا الشخصي لموضوع الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر كونه يترافق مع السياق العام للدراسة، حيث جاء اختيار الجزائر باعتباره النموذج الأقرب لهذه الدراسة.

1-2 مبررات الموضوعية:

وتكمن الأسباب الموضوعية في اختيار هذا الموضوع فيما يلي:

- ✓ الرغبة في دراسة مدى تمكن السلطة المركزية من فرض رقابتها على الجماعات المحلية.
- ✓ الرغبة في اكتشاف أهم الوسائل التي شرعها القانون الجزائري لمراقبة أعمال الجماعات المحلية في الجزائر.
- ✓ التعرف على مدى تأثير الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة على مكانتها واستقلالها.

2- أدبيات الدراسة:

تطرق بعض الباحثين إلى موضوع الرقابة على الجماعات المحلية لكن كل حسب الزاوية التي تناولها ويمكن الإشارة إلى أهم الدراسات السابقة التي تناولت الموضوع ومن بين هذه الدراسات نجد:

دراسة الباحثة فريدة مزياني بعنوان "المجالس المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري" وهي أطروحة الدكتوراه، حيث أنها تناولت فيها جزئية معينة تهم الرقابة على الجماعات المحلية كالرقابة الشعبية من خلال رقابة الرأي العام والأحزاب السياسية.

دراسة الباحثة صليحة ملياني في رسالة ماجستير بعنوان "الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، حيث حاولت في هذه الرسالة معالجة وتحليل فكرة الرقابة على الجماعات المحلية ففصلت في أهم المظاهر الممارسة على الجماعات المحلية.

وأيضاً دراسة للباحث ناصر ياسين في مذكرة ماستر بعنوان "المراقب المالي في التشريع الجزائري" والذي تناول في دراسته الرقابة المالية بكل أنواعها، ولكنه تحدث أكثر على جهاز معين من أجهزة الرقابة المالية وهو المراقب المالي، وكان ذلك من خلال تطرق إلى كيفية ممارسة مهامه ومجال مسؤوليته أثناء أداءه لمهامه.

أما الإثراء الجديد الذي قمنا به في موضوعنا فيتمثل في جمع آليات الرقابة على الجماعات المحلية، ومعرفة أهم الهيئات التي تعمل على المساهمة في تفعيل دور الأجهزة الرقابية على الجماعات المحلية في الجزائر، والحث على إعطاء قيمة للهيئات الرقابية بما نص عليها القانون.

ومن جهة أخرى حاولنا دراسة موضوع الرقابة على الجماعات المحلية من الجانب السياسي والواقع العملي، كونه يتعرض إلى أسلوب جديد في تحليل أنواع الرقابة من طرف المشرع على الجماعات المحلية، وخاصة نوع الرقابة السياسية (الشعبية)، ومبدأ تكريس الديمقراطية التشاركية كآلية رقابية على الجماعات المحلية، فهي طرح جديد لأن أغلب الدراسات السابقة تعرضوا إلى آلية الديمقراطية التشاركية كأداة مساعدة لمشاركة المواطن، وآلية للحكم الراشد وليس كآلية للرقابة على الجماعات المحلية.

3- أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الآليات المختلفة والمتعددة التي تخضع لها المجالس المحلية، وهل هي كافية لجعلها تقوم بمهامها على أكمل وجه، وذلك من خلال:

- ✓ إظهار نتائج نظام الرقابة على المجالس المحلية في الواقع العملي.
- ✓ مدى تجسيد التشريعات المنصوص عليها في قانون البلدية (10/11) وقانون الولاية (07/12) من طرف الأجهزة الداخلية والخارجية على المجالس المحلية.
- ✓ مجارات التحولات الحاصلة في الإصلاحات السياسية، والتي نصت النظام القانوني للجماعات المحلية في شكل عام، ونظام الرقابي على الجماعات المحلية في شكل خاص، وأثره على مكانة الجماعات المحلية.

4- إشكالية الدراسة:

إن موضوع الرقابة جعلنا نركز على أهم المبادئ التي تحكم الجماعات المحلية في الجزائر، وذلك بمتابعة القواعد المنظمة والضابطة له، والمجسدة لموقف المشرع الجزائري، من خلال أهم القوانين التي سنتطرق لها في موضوعنا بداية من قانون البلدية والولاية من سنة 1990 إلى حد الآن.

ولهذا إشكالية دراستنا تتمحور حول:

- ما مدى مصداقية الرقابة التي كرسها القانون على أداء الجماعات المحلية في الجزائر؟

إن هذه الإشكالية الرئيسية تنفرع عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية يمكن صياغتها على النحو التالي:

- ✓ ما المقصود بالرقابة على الجماعات المحلية؟
- ✓ ما هي أهم مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر؟
- ✓ ما هي الآثار المترتبة من الرقابة على أداء الجماعات المحلية في الجزائر؟ وهل كفل المشرع في ظل قوانين البلدية والولاية الآليات التي تضمن فعلا تجسيد الديمقراطية التشاركية؟

5- فرضيات الدراسة:

على ضوء ما تم طرحه من تساؤلات حول موضوع الدراسة وأملا في تحقيق أهداف الدراسة يمكن تحديد الفرضيات التالية:

1-5 الفرضية الرئيسية:

كلما كرس القانون الجزائري رقابة على الجماعات المحلية كلما ساهم في تفعيل أدائها.

2-5 الفرضيات الفرعية:

- ✓ إن تعدد الأجهزة الرقابية قد يؤدي إلى ضعف نظام الرقابة على الجماعات المحلية.
- ✓ إن تطبيق بعض أنظمة الرقابة على الجماعات المحلية قد يؤدي إلى عرقلة صلاحيات المجالس المنتخبة.
- ✓ كلما توسعت المشاركة الشعبية في تسيير الشؤون المحلية كلما ساهمت في الحد من احتكار السلطة.

6- منهجية الدراسة:

لا اعتبارات تتعلق بموضوعنا فقد تم الاعتماد بالمنهج الآتية:

- ✓ تم الاستعانة بالمنهج الوصفي بغية الوصول إلى استنتاجات ذات دلالة بالموضوع، حيث تم التركيز على هذا المنهج في الجانب النظري لتحليل أثر الرقابة على الجماعات المحلية.
- يعتبر المنهج الوصفي طريقة لوصف الظاهرة المدروسة وتصويرها كمياً، عن طريق جمع معلومات مقننة عن المشكلة وتصنيفها وتحليلها وإخضاعها لدراسة دقيقة.

✓ وتم الاعتماد على منهج تحليل المضمون للتحديد مختلف النصوص القانونية لها صلة بموضوع هذه الدراسة، من خلال تحليلها وإسقاطها على أرض الواقع.

ويقوم منهج تحليل المضمون على وصف منظم ودقيق لمحتوى نصوص مكتوبة أو مسموعة، من خلال تحديد موضوع الدراسة وهدفها وتعريف مجتمع الدراسة الذي سيتم اختيار الحالات الخاصة منه لدراسة مضمونها وتحليله.

7- تقسيم الدراسة:

لنتناول هذا الموضوع قسمنا الدراسة إلى ثلاث فصول:

✓ الفصل الأول سنتناول فيه الإطار المفاهيمي للرقابة على الجماعات المحلية.

من خلاله يتم التطرق إلى عموميات حول الرقابة في مبحثين، يتناول المبحث الأول مفهوم الرقابة وأسباب نشأتها والمبادئ العامة، وإبراز أهميتها وأهدافها.

أما المبحث الثاني نستعرض فيه صور الرقابة على الجماعات المحلية.

✓ الفصل الثاني نتناول فيه مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر في ثلاث مباحث، حيث نتطرق إلى نظام الرقابة الإدارية في شكلها نظام الرقابة الوصائية، ونظام الرقابة الرئاسية في المبحث الأول.

أما فيما يخص المبحث الثاني نستعرض فيه نوعين من الرقابة المالية وهما رقابة سابقة وأخرى لاحقة.

ليختتم الفصل الثاني بالمبحث الثالث الذي نتطرق فيه إلى مظهرين أيضا من مظاهر الرقابة السياسية من خلال رقابة المجالس المحلية ورقابة الرأي العام.

✓ الفصل الثالث سنتطرق فيه إلى فعالية الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر.

ولتوضيح الرؤية حول وضعية الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، تم التطرق في هذا الفصل إلى تأثير الرقابة على صلاحيات الجماعات المحلية من الناحية العملية سواء كانت رقابة وصائية أو مالية وهذا في المبحث الأول.

أما المبحث الثاني فتطرقنا فيه لدراسة واقع الديمقراطية التشاركية في كل من البلدية والولاية في الجزائر.

✓ واختتمنا الموضوع بخاتمة.

المفصل الأول

الإطار المفاهيمي

للرقابة

تعتبر الرقابة من بين المفاهيم التي توجد فيها اختلافات كثيرة في تعريفها من قبل المفكرين، ويعتبر ذلك أمراً طبيعياً خاصة في مجال العلوم الإنسانية، وذلك الاختلاف يكمن في اختلاف من الزاوية التي يقوم كل منهم بدراستها، ولذلك نجد أن مفاهيم الرقابة تتعدد بتعدد دارسها والباحثين فيها، ويعتبر وضع تعريف جامع لموضوع الرقابة يعد من بين الأمور البالغة الصعوبة، ومن أجل وضع مفهوم للرقابة بالشكل العام نقوم بتقسيم الفصل الأول من الإطار المفاهيمي للرقابة إلى مبحثين، حيث المبحث الأول يتناول ثلاث مطالب من نشأة وتعريف الرقابة ومبادئ العامة للرقابة إلى الأهمية وأهداف الرقابة، أما المبحث الثاني فسنتناول ذكر صور الرقابة على الهيئات المحلية والمتمثلة في الرقابة الإدارية والرقابة المالية ثم الرقابة السياسية في ثلاث مطالب.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة

إن موضوع الرقابة أخذ حيزا هاما في الدراسات والبحوث الحديثة، وهذا لما له من أهمية بالغة في إضفاء مبدأ المشروعية على أعمال الإدارة المحلية، فإعطاء مفهوم شامل ملم بجميع جوانب الرقابة يقتضي البحث عن جميع العناصر المكونة لهذا المفهوم، قصد الوصول إلى الهدف المنشود، إذن معالجة موضوع مفهوم الرقابة ومبادئها ومختلف أهدافها يتطلب التعرض إليه من خلال ثلاث مطالب، حيث يتم التطرق في المطلب الأول إلى تعريف الرقابة ونشأتها، أما المطلب الثاني فسيخصص للمبادئ العامة للرقابة، وسيتم التطرق إلى أهداف وأهمية هذه الرقابة في المطلب الثالث.

المطلب الأول: نشأة وتعريف الرقابة

تعددت تعاريف الرقابة و تنوعت بين آراء الباحثين و المفكرين ،حيث عرفها كل منهم من زاوية تخصصه وقبل الخوض في تعريف الرقابة لا بد من التطرق إلى نشأة الرقابة عبر العصور .

أولا: نشأة الرقابة

إن لكل شيء أصل ومنشأ، فالرقابة الممارسة على الهيئات المحلية، تطورت خلال عصور التاريخ المختلفة، فأخذت في العصور القديمة مضمونا يختلف عن مضمونها في العصور الوسطى والعصر الحديث. (1)

1- الرقابة في العصور القديمة:

ليس هناك تاريخ معين يمكن تحديده كبدائية فعلية لنشأة الرقابة، ولكن المتتبع للحضارات القديمة يجد أن هناك ارتباطا بين هذه الحضارات ونظم الرقابة، ومن هذه الحضارات:

(1) دحمان حمادو، "الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص11.

1-1- الحضارة المصرية القديمة:

ظهرت في مصر الحضارة الفرعونية القديمة الغنية عن التعريف، من خلال أهراماتها التي أبهرت البشرية، فمن خلال هذه الأدلة المادية، وما قدمه "ديموك" في مؤلفه "تماذج من الآثار" الموجودة في المتحف البريطاني، وهذا التقرير يرجع تاريخه إلى سنة 228 قبل الميلاد إضافة إلى ما كتبه موظف في الإدارة الرومانية في مصر تقريراً موجهاً إلى حاكم مصر الوسطى، وبين فيه أن عدد من الموظفين بإدارة الحسابات ليس لهم فائدة، وأن ذلك يؤدي إلى تعطيل الأعمال، وأوضح التقرير أنه من الضروري أن يكون على قمة هذه الإدارة مسؤول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس البلدي ويؤكد الباحثون على أن الرقابة كان لها وجود، لكن مظهر وطبيعة هذه الرقابة كان مركزياً.⁽¹⁾

1-2- الحضارة الصينية القديمة:

عرف في الصين القديمة أقدم نظام لشغل الوظائف على أساس عقد امتحان لدخول الخدمة العامة وأجواء لم تعرفه النظم المدنية إلا في القرنين التاسع عشر والعشرون، حيث كان الامتحان يجري على مرحلتين، الأولى تستهدف اختبار ذاكرة الموظف، والثانية تخصص لتحديد قدرته على الابتكار.

بالإضافة إلى كون أن دستور "تشاو" الذي كتب عام 1100 قبل الميلاد، هو عبارة عن دليل لجميع موظفي الدولة بدءاً من رئيس الوزراء إلى خدام المنازل، وكل هذه النماذج ذكرها أستاذ "كلود جورج" الابن في مؤلفه تاريخ الفكر الإداري عن كتاب "كوتشنج".

1-3 الحضارة الإغريقية:

أثبتت الحضارة الإغريقية للشعوب على أهميتها من حيث غزارة الفكر، وتمثل ذلك ظهور فكرة الكلية في الإدارة والتخصص والإدارة كفن واختيار الموظفين - وتفويض السلطة من طرف الباحث "إكسينوفون"، بالإضافة إلى أفلاطون الذي زود مكتبة العلوم الإدارية في كتابه "الجمهورية" بأول نظريات التخصص وتوزيع العمل، واستكمل من بعده سقراط المسيرة في بيانه النظم الإدارية لدى الإغريق.

(1) دحمان حمادو، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

والرقابة لدى الإغريق لم تقتصر على موظفي الإدارة بل امتدت إلى ما بعد الخدمة، حيث كانت تتولى فحص سجلاتهم وحساباتهم بدقة، وترفع توصياتهم إلى محكمة شعبية.⁽¹⁾

2- الرقابة في العصور الوسطى:

بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية ظهرت الأنظمة الإقطاعية التي أدت إلى انحصار اهتمامات الأفراد في كسب الجيش، وكانت الإقطاعيات سببا لاحتكام الرقابة على الأفراد، وظهرت كتابات تبرز ذلك من بينها: ما كتبه "الفرابي" عام 900م عن إدارة المملكة أو الدولة.

بالإضافة إلى ما ذكره الكاتب "كلود جورج" في مؤلفه "تاريخ الفكر الإداري" التي عرفت من خلاله أنواع جديدة من الرقابة ومنها الرقابة المالية.⁽²⁾

3- الرقابة في العصر الحديث:

في منتصف القرن التاسع عشر ظهرت الثورة الصناعية بأوروبا التي أدت إلى تزايد مطالب العمال وأصحاب العمل ما مهد لظهور الإدارة العلمية، ومدارس للإدارة العلمية، ويرجع الفضل في ذلك إلى كل من "هانري فايول" و"فدريك تايلور" و"فرانك جلبرت" الذين قاموا بإبراز أفكار جديدة منها معدلات الأداء والربط بينها وبين الأجر المتدرج.

بدأت معالم الرقابة الإدارية كنوع من أنواع الرقابة الإدارية في ظهور والتبلور، فقد عرف "فايول" الرقابة الإدارية بقوله "تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسيير مطابقة للخطة المرسومة، والتعليمات، والمبادئ المحددة وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف، والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها، وبعد ذلك تواصلت محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل عام 1960 على أيدي "وليام تراتيرس جيروم"⁽³⁾

(1) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004م ، ص 81،80.

(2) دحمان حمادو، نفس المرجع السابق ، ص13.

(3) حسين عبد العال محمد، نفس المرجع السابق، ص 82.

ثانيا: تعريف الرقابة

وقبل التطرق إلى مختلف التعاريف التي قدمت من طرف المختصين لمفهوم الرقابة يجدر بنا أن نعرف المعنى اللغوي للرقابة، لذلك سنتطرق إلى التعريف اللغوي والاصطلاحي في هذا العنصر.

1- التعريف اللغوي للرقابة:

إن كلمة الرقابة مأخوذة من كلمة رَقَبَ، وذكر لها عدة معان في معاجم اللغة ومنها: الرقابة تعني: المراقبة والملاحظة، وهي مشتقة من الفعل راقب، وراقبه أي حرسه ولاحظه.

ويقال رَقِيبُ القوم أي: حارسهم وهو الذي يشرف على مرقبه ليحرسهم وتستخدم بمعنى الانتظار والترصد: ويتم القول رَقَبَ يَرَقِبُهُ وَرُقْبَانًا، وبالكسر فيهما ورقوبا، وترقبه وارقبه أي انتظره وترصده، والرقيب بمعنى الحافظ أو الحفيظ، تقول رقب فلانا فلانا في بيته.⁽¹⁾

كما تطلق الرقابة على عدة معان منها: مراقبة الشيء بغرض صونه وحراسته والمحافظة عليه والرقيب هو الحارس والحافظ، هو الانتظار لأجل الحفظ، والمُرَقَّبُ: هو المكان المرتفع الذي ينظر منه الرقيب.⁽²⁾

كما تعني الرقابة قوة وسلطة التوجيه، وتعني التفطيش ومراجعة العمل.

وتقابلها في اللغة الفرنسية كلمة *Contre Rôle*، وهي تنقسم إلى جزئين الأول *Contre* وتعني فيه المواجهة، والجزء الثاني *Rôle* يعني السجل أو القائمة، وقد فقدت هذا بتطور الزمن، وأصبحت تعني الإشراف والمتابعة.⁽³⁾

⁽¹⁾ عبد الكريم محمد ومحمد السردى، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 2009، ص31.

⁽²⁾ صالح أوزدمير، "الرقابة الشعبية في ميزان الفقه الإسلامي"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 28، العدد 2، 2012، ص652.

⁽³⁾ السعيد بلوم، "أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية"، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، (د س ن)، ص26.

2- المعنى الاصطلاحي للرقابة:

توجد للرقابة عدة معانٍ، اصطلاحاً حيث عرفها العديد من المفكرين، كما تم تقسيمها في المعنى الاصطلاحي في العلوم الإسلامية إلى معنى اصطلاحى عام ومعنى اصطلاحى خاص.

2-1- تعريف الرقابة في الاصطلاح العام:

وتم تعريفها من قبل المطيري على أنها: "تلك الرقابة الشاملة سواء كانت علوية أم ذاتية أم إدارية أم شعبية، والتي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المرسومة والأعمال المراد تنفيذها قد تمت فعلاً، وفقاً للمعايير والضوابط الشرعية الإسلامية".

2-2- تعريف الرقابة في الاصطلاح الخاص:

عرفها الضجعان بأنها: "التأكد والتحقق من أن تنفيذ الأهداف المطلوب تحقيقها في العملية الإدارية تسير سيراً صحيحاً، بحسب الخطة والتنظيم والتوجيه المرسوم لها".⁽¹⁾

2-3- تعريف الرقابة من قبل المفكرين المعاصرين.

تعريف هنري فايول: حيث نظر إلى الرقابة على أنها: "التأكد من إذا كان كل شيء يحد طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة والمبادئ المحددة، وأن غرضها هو الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد معالجتها ومنع تكرارها، وهي تنطبق على كل شيء".⁽²⁾

كما عرفها "ماهر عليش" بأنها: "تلك العملية التي تسعى إلى التأكد من أن الأهداف المحددة والسياسات المرسومة والتعليمات الموجهة إنما تتخذ بدقة وعناية، كما تعني الرقابة أن النتائج المحققة تتطابق تماماً مع ما تتوقعه الإدارة وتصبوا إليه".

⁽¹⁾ صالح أوزدمير، نفس المرجع السابق، ص 653.

⁽²⁾ محمد الصيرفي، الرقابة الشعبية على أداء القطاع الحكومي، (د ب ن)، دار الكتاب القانوني، 2007، ص 11، 12.

ويقدم الدكتور "صلاح شنواني" تعريفاً أكثر تحديداً، فهو يقول أن الرقابة وظيفة إدارية تعمل على قياس وتصحيح أعمال المساعدين والمرؤوسين بغرض التأكد من أن الأهداف والخطط المرسومة قد حققت ونفذت".⁽¹⁾

وتعرف أيضاً على أنها: "الأفعال والقرارات التي يتخذها المدير للتأكد من أن الأداء الفعلي مطابق للأداء الذي سبق تحديده مقدماً".⁽²⁾

كما عرفها **فؤاد العطار** بأنها: "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها".

و يمكن القول أن الرقابة هي: "التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة، وفق الخطط الموضوعة، بكفاية وفعالية، والوقوف على نواحي القصور والخطأ ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها"⁽³⁾

و الرقابة هي متابعة العاملين بالمنظمة لمعرفة مدى تنفيذ الخطط الموضوعة وتقييم أعمالها أولاً بأول، وذلك ضماناً لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة على أفضل وجه وفي أقصر وقت، وبأكبر قدر من الدقة والأخطاء".

ويحدد جانب آخر ماهية الرقابة على أنها: "تلك التي تمارس كل أعمال وأشخاص الإدارة من خلال الأجهزة، سواء الداخلية أو الخارجية وسواء السابقة أم اللاحقة، وأيضا رقابة الإدارة المركزية على أجهزة وأعمال الإدارة المحلية".⁽⁴⁾

⁽¹⁾ علي عباس، الرقابة الإدارية في منظمات الأعمال، الأردن، إثراء للنشر والتوزيع، 2008، ص 25.

⁽²⁾ محمد الصيرفي، نفس الرجوع السابق، ص 12.

⁽³⁾ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية المالية على الأجهزة الحكومية، ط2، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010، ص ص13،14.

⁽⁴⁾ محمد الديدامون و محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مصر، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2011، ص ص 69-71.

" و الرقابة هي وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة، بكفاية وفي الوقت المحدد لها، فهي بذلك ضرورة لا غنى عنها لاستكمال إنجاز الأعمال".

و هذا التعريف يبين لنا أن الرقابة هي تلك الوظيفة التي تقوم بها السلطة المختصة من أجل التأكد بأن العمل المحدد بناء على خطة معينة يسير وفقا للأهداف المسطرة، وفي الوقت المحدد⁽¹⁾

كما عرفها البعض الآخر بأنها: "النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين في القيام بعملهم والتأكد من أن الأعمال تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاية في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب".

وقد تم تعريفها أيضا: "هي تلك الجهود والأنشطة المستمرة والمنتظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة عن تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط التي تتولى الإدارة العامة مسؤوليتها ومقارنة معدلات التنفيذ ومستوياته بالمعدلات والمستويات المستهدفة في الخطة الموضوعة والكشف عن الانحرافات وتصحيحها والعمل على منعها إن أمكن ذلك".⁽²⁾

المطلب الثاني: أهمية وأهداف الرقابة

إن وضع أي إستراتيجية أو أي نظام يكون من ورائه ابتغاء تحديد الأهداف ، والهدف هو نتيجة طبيعية للفعل.

أولاً: أهمية الرقابة

تعتبر الرقابة من أهم الوظائف الإدارية التي تعمل على تحقيق الأداء كما ينبغي بفعالية وكفاءة وبذلك يمكن تحديد أهمية الرقابة فيمايلي:

✓ ترتبط الرقابة بالعملية الإدارية ارتباطا ووثيقا، أي هناك تفاعل بين الرقابة ومختلف الأنشطة الإدارية خاصة فيما يحقق الأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها.

⁽¹⁾السعيد بلوم، نفس المرجع السابق، ص 27.

⁽²⁾ حسين عبد العال محمد، نفس المرجع السابق، ص ص 74 ، 75 .

- ✓ إن عملية الرقابة تمثل المحصلة النهائية للأنشطة ومهام المنظمة فمن خلالها يمكن قياس مدى كفاءة الخطط الموضوعية وأساليب تنفيذها.
- ✓ تتميز الإدارة الحديثة بكونها معقدة ومتشعبة في جميع النواحي الفنية والسلوكية، ولهذا أصبح من الصعب السيطرة على هذا التعقيد فنظام الرقابة يسمح للمديرين من متابعة للأنشطة والمهام والمسؤولين عليها.
- ✓ إن الخطأ الصغير الذي لا يتم اكتشافه في وقت مبكر يصبح خطأ كبير عند فوات وقته، ولهذا فإن نظام الرقابة الفعالة تكمن في قدرة المسيرين في التحكم والكشف عن الأخطاء في وقتها ومحاولة حلها والتغلب عليها.⁽¹⁾
- ✓ الرقابة تشجع الإدارة على تحقيق الأهداف وذلك أنها تقوم في الوقت المناسب على توجيه الإدارة على اتخاذ قرارات مناسبة تقاديا لوقوع الأخطاء عند تنفيذ الخطط.
- ✓ تساعد الرقابة على تطبيق العدالة وذلك من خلال معرفة المقصرين من العاملين في أعمالهم وتشجيع العمال الذين يبذلون الجهد لرفع مستوى الخطط التي وضعتها الإدارة.⁽²⁾

ثانياً: أهداف الرقابة

- يتمثل الهدف الأساسي للرقابة في ضرورة وجود قيادة ناجحة في الإدارة، فالرقابة الممارسة من قبل أجهزة الدولة باختلاف أشكالها على الهيئات المحلية تكون المراد منها تحقيق مجموعة من الأهداف المتمثلة في:
- ✓ العمل على إعانة الإدارة لتحقيق النجاح، وذلك بالتأكد من تنفيذ المهام التي تم التخطيط لها مسبقاً.
- ✓ تسعى الرقابة إلى اكتشاف أهم الأخطاء فور وقوعها أو عندما تكون في طريق الوقوع، وذلك من أجل معالجتها فوراً واتخاذ ما يستلزم لمنع حدوثها.
- ✓ المحافظة على حقوق الأطراف ذات المصلحة في قيام الإدارة مثل العاملين فيها والمتعاملين معها.
- ✓ التأكد من تطبيق القوانين والقرارات وأنها محل احترام جميع العاملين.⁽³⁾

⁽¹⁾ السعيد بلوم، نفس المرجع السابق، ص 33.

⁽²⁾ معن محمود عباصرة ومروان محمد بني أحمد، القيادة والرقابة والاتصال الإداري، الأردن، دار الحامد للنشر والتوزيع 2007، ص ص72، 73.

⁽³⁾ السعيد بلوم، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

- ✓ تحفيز الأفراد وتوجيههم للأداء الأفضل.
- ✓ العمل على تحديد مواطن الضعف ومعالجتها في أفضل مستوى الذي يحقق الأهداف المرجوة من هذه المتابعة الشديدة.
- ✓ خلق نوع من التوافق والنمطية لأداء العمال.⁽¹⁾

المطلب الثالث: مبادئ الرقابة

حتى الرقابة كنظام فعال يجب أن يتوفر على مجموعة من المبادئ، وهذا حتى يضمن لها الفعالية والنجاح، ويمكن أن نحدد المبادئ الفعالة للرقابة فيما يلي:

مبدأ التكامل والاتساق:

حيث لا يمكن تصور وجود رقابة بدون معايير رقابية مستمدة من التخطيط كما يجب أن يكون تحقيق التكامل مع سائر النظم التنظيمية الأخرى.

مبدأ الوضوح والبساطة:

ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الرئيسية لنظام الرقابة، حيث توجد بعض النظم والأساليب الحديثة والمفيدة في الاستخدام، لذلك يجب على الرقابة أن تمتاز بكونها يجب أن تكون سهلة الفهم والبسيطة.

مبدأ سرعة كشف الانحرافات والإبلاغ عن الأخطاء:

حيث ترتبط الرقابة ارتباطا وثيقا وواضحا بعنصر الوقت فكلما كان النظام الرقابي سريع في كشف الانحرافات في حينها والتبليغ عنها بسرعة وتحديد أسبابها، كما أنه يجب على النظام الرقابي أن يشير إلى الإجراءات والتصرفات الواجب إتباعها لتصحيح الأخطاء.

مبدأ النظرة المستقبلية:

- الاهتمام بالتنبؤ بالانحرافات قبل وقوعها أكثر من الاهتمام بتصحيح الأخطاء.

- الاهتمام بتصحيح أكثر من توقيع العقوبات فقط.

(1) معن محمود عباصرة ومروان محمد بني أحمد، نفس المرجع السابق، ص ص 72 ، 73 .

- الاهتمام بالاتجاهات المستقبلية أكثر من التركيز على الماضي والحاضر.⁽¹⁾

مبدأ الحافز الذاتي:

المقصود هنا هو اتخاذ السبل المناسبة للمقاومة الطبيعية وذلك من جانب العاملين للنظم الرقابية ومن بين الأساليب الممكن انتهاجها لتنمية الحافز الذاتي نجد:

✓ استخدام الرقابة عن النقاط الإستراتيجية مع عدم محاسبة المنفذين على الانحرافات العادية غير المؤثرة.

✓ إشراك المنفذين بالوسائل الذاتية، والتي تمكنهم من معرفة مستوى أدائهم وإلى جانب ذلك يجب إشراكهم في وضع معايير الرقابة.

✓ ترك القليل من الحرية للمنفذين بما يضمن لهم المرونة في الأداء، حيث كان يركز النظام الرقابي على الأساسيات دون السطحية.

مبدأ المرونة الملائمة:

ويقصد بالمرونة باستجابة الرقابة لتغيرات المتوقعة حدوثها بحيث لا يكون هناك حاجة إلى تغيير جوهري في نظام المعمول به في المؤسسة أو الهيئة. لذلك فإن نظام المرونة له حدود معينة حيث لا تؤثر على الاستقرار اللازم لفاعلية النظام وبقائه.

والملائمة هي صورة تعكس طبيعة نشاط الهيئة والمؤسسة مما يتلاءم مع التنظيم الخاص والأهداف المراد تحقيقها وذلك مع تأكيد عدم نمطية النظام الرقابي.⁽²⁾

مبدأ الموضوعية والدقة:

⁽¹⁾السعيد بلوم، نفس الرجوع السابق، ص ص 53 ، 54 .

⁽²⁾علي الشريف، الإدارة المعاصرة، مصر، الدار الجامعية، 2003، ص 380.

بمعنى أن يعكس نظام الرقابة الجوانب الموضوعية وليست الشخصية، أي أنه يجب أن يتم استعمال معايير محددة واضحة ومعلنة للمرؤوسين وكذلك يجب على المعلومات التي تصدرها أي هيئة أو أي مؤسسة.

مبدأ الواقعية:

يجب على النظام الرقابي أن يتسم بالواقعية وبحيث لا مجرد قولية للأوضاع أي أن هذه المعلومات مغيرة عن الواقع الحقيقي بالفعل.

مبدأ الاستثناء:

يجب أن يعمل أي نظام رقابي جيد على مبدأ الاستثناء حتى يتم لفت انتباه الإدارة للانحرافات المهمة فقط.

مبدأ الإثارة والقبول من طرف العاملين:

لأنه إذا كان نظام الرقابة مقبولا فإنه يحقق فعالية عالية في الرقابة، لأن الرقابة الصارمة تؤدي إلى استياء ينتج عنه روح معنوية متدنية وأداء غير فعال، ولتحقيق مبدأ الإثارة في مجال الرقابة فإنه يتطلب:

- مساندة الإدارة العليا.

- مشاركة جميع المسؤولين في وضع نظام الرقابة.

- قبول وفهم العملية الرقابية من قبل كل العاملين.

- الحصول على المعلومات والتغذية الإستراتيجية عن الأداء الفعلي في الوقت المناسب.⁽¹⁾

إن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية، لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية والأحزاب السياسية والرأي العام، ورقابة إدارية تمارسها السلطة التنفيذية بمختلف صورها، بالإضافة إلى رقابة مالية على الجماعات المحلية.

(1) السعيد بلوم، نفس المرجع السابق، ص 55 ، 56.

المبحث الثاني: صور الرقابة على الجماعات المحلية

إن الرقابة التي تخضع لها الجماعات المحلية، لا تخرج بصفة أساسية عن كونها رقابة سياسية تمارسها السلطة التشريعية والأحزاب السياسية والرأي العام، ورقابة إدارية تمارسها السلطة التنفيذية بمختلف صورها، بالإضافة إلى رقابة مالية على الجماعات المحلية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية

تمارس السلطة المركزية الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، وذلك لتحقيق أهداف الوصاية الإدارية.

أولاً: الرقابة الإدارية

يقصد بالرقابة الإدارية مجموع السلطات التي يحددها القانون لسلطة عليا، على مختلف الأشخاص والهيئات وأعمالهم، من أجل حماية المصلحة العامة، فالنظام الرقابي أداة قانونية تضمن إقامة علاقة دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، في هذا المنطلق يمكن ذكر عدة تعاريف للباحثين:

- فالدكتور **علي خطار** عرفها على أنه: "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أولاً مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة".⁽¹⁾

⁽¹⁾ علي خطار شنتاوي، الإدارة المحلية، الأردن، دار وائل للطباعة والنشر، ، 2002، ص 225.

- أما الدكتور خالد سمارة الزعبي فعرفها على أنها: "الوصاية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة من أجل حماية وحدة الدولة الإدارية، وحسن أداء الخدمة المحلية، وهي رقابة إدارية تعتمد على سلطة قانونية".⁽¹⁾

- أما بالنسبة للفقير ريفيرو فعرف السلطة الوصائية أو الرقابية بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي، في الجذور المقررة قانوناً".⁽²⁾

ونلاحظ في هذا التعريف أنه غير كاف وناقص حيث أشار إلى طرفي الرقابة وضرورة مباشرتها في الحدود المقررة قانونياً، ولم يشير إلى مهمتها ووسائلها.

- ولقد عرفها الدكتور محمد الصغير بعلي: "الرقابة الإدارية تعتبر رقابة داخلية ذاتية لأنها تمارس من طرف أجهزة إدارية على أجهزة إدارية، وهي تمارس بواسطة قرارات إدارية".⁽³⁾

- كما عرفها شارل ديسباش بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة بقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية".

- كما عرفت بأنها: "مجموعة من السلطات يمنحها المشرع لسلطة إدارية عليا بهدف منع الهيئات اللامركزية من الانحراف والتحقق من مدى مشروعية أعمالها والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة".

من خلال ما سبق يمكن القول بأن مفهوم الوصاية الإدارية يرتكز على جملة من الأمور تتمثل أساساً في الصفة الرقابية للوصاية الإدارية، وصدورها أساساً عن السلطة المركزية مع إمكان صدورها عن بعض الجهات اللامركزية، وانصراف هذه الوصاية إلى المرافق العامة المحلية.

(1) خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الإدارة المحلية - دراسة مقارنة -، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993، ص 220.

(2) بويكر ماضي، "صور الرقابة على الإدارة المحلية"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014، ص 22.

(3) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004، ص 95.

ثانياً: أهداف الرقابة الإدارية

تطورت أهداف الوصاية الإدارية تبعاً لتطور الدولة، حيث تنوعت بين أهداف عامة ترتبط بالدولة وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، فلم تعد الوصاية الإدارية تقتصر على النشاط الحكومي الذي يتفق مع أحكام القوانين بل تجاوزت ذلك لتصل إلى أن النشاط الإداري يمارس أفضل طريقة وبأقل تكلفة.

ويمكن إجمال أهداف الوصاية الإدارية في ثلاث محاور حسب زاوية المنظور إليها، والأهداف التي تبتغيها هذه الوصاية⁽¹⁾

1- الأهداف الإدارية: حتى تتمكن الدولة من حماية وحدتها وتسيير هيئاتها اللامركزية توجب عليها ممارسة الوصاية على وحدتها وذلك من خلال:

- ✓ تحفيز المواطنين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين من خلال إبراز الجوانب الإيجابية وإبعاد الجوانب السلبية، وذلك لتشجيع الموظفين ومنه حسن إدارة المرافق العامة، وعلى الدولة العمل على تلبية أفضل الخدمات بالمرافق المحلية.
- ✓ التأكيد على وحدة الدولة من الناحية الإدارية، فعلى الدولة فرض رقابتها على الهيئات المحلية من أجل حماية وحدة الدولة إدارياً وسياسياً، بالتالي تهدف الوصاية الإدارية إلى عدم تفكك الدولة.⁽²⁾
- ✓ كشف الأخطاء والعمل على تصحيحها بإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها.
- ✓ كشف الانحراف الإداري أي استغلال السلطة لتحقيق مصلحة شخصية بعيدة عن المصلحة العامة والمصلحة المحلية.⁽³⁾

الأهداف السياسية:

من بين الأهداف السياسية التي تعمل الرقابة الوصائية على تحقيقها هي:

⁽¹⁾ابنتام عميور، "نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2013، ص ص 61-75.

⁽²⁾ عبد الحكيم بودفار وحبيب بوتعية، "مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جيجل، 2015 / 2016، ص ص 24، 25.

⁽³⁾معن محمود عباصرة ومروان محمد بن أحمد، نفس المرجع السابق، ص 74.

- ✓ الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة،⁽¹⁾ حيث تهدف الرقابة إلى التوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة وعدم تفكيك كيان الدولة من جهة أخرى، وجعل هذه الجماعات تعمل من أجل المصلحة العامة.
- ✓ حماية المواطنين ومصالحهم؛ وذلك لضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم فالدولة تقوم بحماية الأفراد من انحراف الجماعات المحلية عن أهدافها.⁽²⁾
- ✓ يستوجب من السلطة المركزية الرقابة للتأكد من مزاوله أعضاء الجماعات المحلية لاختصاصاتهم لصالح الدولة وليس لصالح حزب سياسي أو طائفة معينة.
- ✓ ضمان مبدأ المشروعية في سير ومباشرة مهام المجالس المحلية، يجب التأكد من التزام بكافة القوانين والأنظمة.⁽³⁾

الأهداف المالية:

- تتمتع الهيئات المحلية بالاستقلال المالي بحسب القانون، لكن هذا الاستقلال ليس مطلقاً إنما يخضع هو كذلك للرقابة، ومن الأهداف التي تسعى الوصاية الإدارية إلى تحقيقها في الجانب المالي هي:
- ✓ التأكد من سلامة العمليات المحاسبية والتحقق من صحة الدفاتير والمستندات، وكذلك التأكد عدم تجاوز حدود الإعتمادات المقررة للهيئة المحلية، فيجب أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات النفع المحلي.⁽⁴⁾
 - ✓ التحقق من استخدام الإعتمادات المقررة في الأغراض التي تخصص من أجلها، وعدم التلاعب بإيرادات الجماعات المحلية.
 - ✓ تحقيق مبدأ المشروعية وضمان سلامة التصرفات والتزامات التعاقد مع الغير بهدف تصريف شؤون الهيئة الإقليمية المحلية.

⁽¹⁾ صليحة ملياني، "الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة"، رسالة الماجستير غير منشورة، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015، ص 175.

⁽²⁾ إبتسام عميور، نفس المرجع السابق، ص 74.

⁽³⁾ علي خطار شنتاوي، نفس المرجع السابق، ص 227.

⁽⁴⁾ إبتسام عميور، نفس المرجع السابق، ص 74 ، 75.

✓ الحد من الإسراف للأموال العامة من خلال التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية.

المطلب الثاني: الرقابة المالية

وهي ذلك المنهج الشامل الذي يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبة الإدارية، ويهدف للمحافظة على الأموال العامة وترشيد استخدامها،⁽¹⁾ وتتم الرقابة المالية بين عدة مصطلحات من أجل أن تقرنا أكثر من المفهوم الحقيقي لها لذلك سنتطرق لتعريف الرقابة المالية وبعد ذلك سنحاول ذكر أهداف ومبادئ الرقابة المالية.

أولاً: تعريف الرقابة المالية

ونجد في مدلولات اللغة أن الرقابة المالية وردت بالشكل الآتي:

وهي تعني المحافظة على الشيء وصونه وحراسته، وهذا المفهوم يعتمد على المحافظة على الأموال وترشيد إنفاقها.⁽²⁾

عرفها أيضا فقهاء الشريعة الإسلامية على أنها: "وجوب إتباع ما أقرته الشريعة الإسلامية في الكتاب والسنة من قواعد وأنظمة وتعاليم وأحكام سواء في جمعه في موارده التي أقرها الشرع في مجال إنفاقها في مصاريفه المقررة مع استمرار عمليات المتابعة بتجنب وقوع الأخطاء والوصول إلى أفضل الطرق في إدارة المال العام، مع الأخذ بعين الاعتبار مصلحة الأمة واستقرارها".⁽³⁾

وقد تعددت تعاريف الرقابة المالية في الاصطلاح، لذلك تم تعريفها كما يلي:

(1) عبد الحكيم بودفار وحبيب بوتعية، نفس المرجع السابق، ص 64.

(2) لطفي فاروق زلاسي، "دور الرقابة المالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص اقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد لخضر، الوادي، 2015/2014، ص 37.

(3) مسعودة أنور ووردية لكحل، "الرقابة المالية على الأموال العامة دور مجلس المحاسبة"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الصديق بن يحيى، جيجل، 2015-2014، ص 17.

"ضمان سلامة العمليات المالية للأنظمة والقوانين السارية المفعول وبالتالي فهي تعني التفتيش والملاحظة والمتابعة والتحقق من الاستعمال الحسن للإمكانيات البشرية والمادية، وكذلك الوثائق والحسابات واحترام القوانين والمراسيم والتعليمات الموضوعية كمقياس لعمل المسيرين ومعاقبة المخالفين".⁽¹⁾

وعرفت أيضا: "هي تلك الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام، وذلك بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري، وبالتالي فهي تلك الرقابة التي تقوم بها هيئة تم إنشاؤها بقانون أو نظام أو أي سند قانوني آخر، ويتم تحديد اختصاصها بموجب ذلك السند القانوني والهدف منها هو معرفة مدى مطابقة العمل للأثار المالية للقانون".⁽²⁾

كما عرفها مكتب المحاسبة في الو. م. أ باعتبارها هيئة الرقابة الخارجية كما يلي:

- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والتشريعات ومراجعتها.

-فحص كفاءة واقتصاد العمليات ومراجعتها.

كما عرفت لجنة الأدلة والمصطلحات التابعة للمجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة، الرقابة المالية هي التي تأخذ الشكلين الآتيين:

- رقابة مالية خارجية والتي تقوم بها أجهزة رقابية مستقلة عن الجهات الخاضعة للرقابة.
- رقابة مالية داخلية والتي تقوم بها وحدات إدارية تعمل داخل الجهة الخاضعة للرقابة.⁽³⁾

⁽¹⁾ عبد الحفيظ عباس، "تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية"، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012، ص 37.

⁽²⁾ سليمان حمدي، نفس المرجع السابق، ص 14.

⁽³⁾ لطفي فاروق زلاسي، نفس المرجع السابق، ص 37.

ثانيا: أهداف الرقابة المالية

ويعتبر انتظام النشاط وأدائه طبقا للخطط الموضوعة في إطار السياسة المقررة وذلك من أجل تحقيق الأهداف المحددة ولكن دون المساس بالحقوق الفردية ودون الاعتداء على الحريات العامة من بين المبادئ التي تقوم عليها الرقابة المالية، كما توجد هناك أهداف تقليدية وأخرى حديثة بحيث تطورت أهداف هذه الرقابة وفقا لتطور الدول ولذلك نجد:

1- الأهداف التقليدية:

وهي من أقدم الأهداف التي سطرت لها الرقابة وهي كما يلي:

- ✓ تعمل الرقابة المالية على التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة والتحقق من صحة السجلات والمستندات والدفاتر.
- ✓ التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الإعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للمصرف والتأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد.
- ✓ القيام بعملية التفتيش المالي والتي يقوم بها جهاز إداري تابع لوزارة المالية.⁽¹⁾

2- الأهداف الحديثة:

ونجد ضمن هذه الأهداف مايلي:

- ✓ التأكد من كفاية المعلومات والأنظمة والإجراءات المستخدمة.
- ✓ التعرف على مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المتبعة.
- ✓ بيان آثار التنفيذ وذلك على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته.
- ✓ الربط بين التنفيذ وما يتخلله من إنفاق والنتائج المترتبة عن هذا التنفيذ.⁽²⁾

وكذلك توجد أحد أهداف أخرى للرقابة المالية وهي :

(1) كريمة ربحي وزهية بركان، " وضع ديناميكية جديدة لتنفيذ دور الجماعات المحلية في التنمية "، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب البلدية، من الموقع <http://vb.alwazer.com>، تاريخ التصفح 05-03-2017، على الساعة 15.00

(2) عبد الطيف لونيبي، " دور الرقابة المالية على البلدية"، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012، ص 12.

- ✓ تحقيق غايات المحاسبة للمنشأة أو الوحدة الحكومية وذلك من خلال الالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية.
- ✓ المحافظة على موارد وممتلكات المؤسسة والتحقق من التزام الإدارة بالتشريعات المعمول بها في تحصيل الإيرادات العامة.
- ✓ كما أنها تهدف إلى التأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً وبما يخدم المصلحة العامة.⁽¹⁾
- ✓ كذلك تهدف الرقابة المالية إلى التأكد من أن المال العام يصرف وفقاً لقانون الميزانية وأن تنفيذ النفقات وتحصيل الإيرادات قد تم وفقاً لما هو مقرر في القانون.
- ✓ تهدف إلى التأكد من حرص المؤسسات والهيئات العمومية على أموال الدولة.
- ✓ اكتشاف الأخطاء والتجاوزات والمرتكبة ومحاولة معالجتها.⁽²⁾

ثالثاً: مبادئ الرقابة المالية.

- حيث تخضع الرقابة المالية إلى مجموعة من المبادئ تميزها عن غيرها من أنواع الرقابة الأخرى، ويمكن حصر هذه المبادئ فيما يلي:
- ✓ خضوع العمليات المالية لمجموعة من الإجراءات والتي تعرف بالدورة المستديرة والتي تسبق كل عملية مالية سواء كانت متصلة بالإيرادات أو النفقات.
 - ✓ حصر كل خطوة إلى المراجعة دون القيام بأي إجراء وذلك قبل التأكد من سلامة وصحة ما سبقها من إجراءات
 - ✓ عدم تدخل جهة منفردة في إتمام هذه الإجراءات.⁽³⁾

⁽¹⁾ حمدي سليمان القبيلات، نفس المرجع السابق، ص 15.

⁽²⁾ عبد الحميد بودفار وحبيب بوتعية، نفس المرجع السابق، ص 64.

⁽³⁾ كريمة ربحي وزهية بركان، نفس المرجع السابق.

المطلب الثالث: الرقابة السياسية

تعد الرقابة السياسية الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية على الإدارة المحلية.

أولاً: تعريف الرقابة السياسية

ويقصد بالرقابة السياسية هي الرقابة التي تمارسها الأحزاب السياسية بغرض التأثير على سياسة الحكومة من طرف الأحزاب المعارضة ضد الأغلبية الحاكمة.⁽¹⁾

كما تمارس الرقابة السياسية عن طريق الرأي العام، حيث تكون هذه الرقابة رقابة دائمة ومنتظمة على المجالس المحلية وأعمالها عن طريق وسائل الإعلام المختلفة من إذاعة وتلفزيون، ومن خلالها يمارس دور رقابي مهما عن طريق حل المشاكل المحلية.⁽²⁾

وتعرف أيضا على أنها: "تلك الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية والمنظمات الشعبية المختلفة للدولة على أعمال السلطة والأجهزة الإدارية المختلفة في النظم الإدارية للدولة، وتتمثل هذه الرقابة في رقابة الأحزاب السياسية و رقابة الرأي العام.

كما تلعب رقابة الرأي العام دورا مهما في تكوين الرأي وتهذيبه ورفع مستواه السياسي والمعنوي والعمل على مراقبة الإدارة مراقبة حقيقية لمناقشتها لأعمالها وانتقادها لها إذا ما ارتكبت أخطاء كثيرة التي تتطلبها المصلحة العامة لذلك يمكن أن نستنتج أن هذه الرقابة تستهدف التحقق والحرص على المشروعية الأيديولوجية والعقائدية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية وحماية النشاط الإداري في الدولة وتحديد المسؤولية الإدارية وإدانتها في حالة الانحراف أو الخطأ.⁽³⁾

(1) محمد الطاهر غزير، "آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010/2009، ص 85.

(2) محمد علي، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012/2011، ص 235.

(3) السعيد بلوم، نفس المرجع السابق، ص 40.

ثانيا: تعريف الرقابة الشعبية

تعتبر الرقابة السياسية المفهوم المعاصر الذي تبناه مختلف الباحثين لمصطلح الرقابة الشعبية التي تمارس عن طريق المجالس المنتخبة أو عن طريق الأحزاب والتنظيمات السياسية، أو من خلال أفراد الشعب المنفردين أي ما يسمى برقابة الرأي العام.

ولهذا يمكن تحديد معنى الرقابة الشعبية بأنها: "تلك الرقابة الشعبية التي يضطلع عليها الشعب بصورة رسمية وبواسطة ممثليه في المجالس الشعبية المحلية محليا والاقتصادية والسياسية للمجتمع وحماية حقوق وحرقات الإنسان والمواطن بواسطة آليات الرقابة الشعبية المنصوص عليها في الدستور وفي المنظومة القانونية الوطنية".⁽¹⁾

وتعرف أيضا الرقابة الشعبية على أنها مجموعة السلطات المحددة والتي يخولها المجتمع لجهة معينة من المواطنين بقصد تحقيق المصلحة العامة وضمان استقلالية الهيئات المحلية وأعمالها.⁽²⁾

وهي أيضا الرقابة التي يجسدها الشعب ويراقب بها ولي الأمر، أو هي متابعة أفراد الأمة لنشاطات السلطة التنفيذية المتمثلة في الجهاز الحكومي ومختلف مؤسسات والهيئات التابعة له، من خلال مناصحتهم بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر والقيام بمعالجة الأخطاء الواقعة منهم والقضاء عليه وهذا حسب التأصيل الشرعي للرقابة الشعبية.⁽³⁾

(1) صليحة ملياني، نفس المرجع السابق، ص ص 236، 237.

(2) إسلام محمد أبو المجد، "الرقابة الشعبية كضمانة للمجتمعات المحلية". مجلة الإعلام المحلي، الإسكندرية،

العدد: 7، 2014، ص 21.

(3) صالح أوزدمير، نفس المرجع السابق، ص 254.

خلاصة الفصل :

من خلال ما تم عرضه من مفهوم للرقابة وما تضمنته من صور مختلفة يمكننا القول بأن الرقابة هي عملية أساسية في أي هيئة أو مؤسسة لأنها تعتبر ضمان لاستقامة النشاط الإداري فهي تكفل سير الأعمال بصورة صحيحة ومنتظمة ومستمرة كما أنها تكفل تقويم الانحراف وتصحيح الأخطاء ومعالجة أوجه النقص، وهي وسيلة لضمان احترام القوانين والأنظمة المعمول بها، مما يكفل دعم المؤسسات والهيئات من أجل تقويتها.

الفصل الثاني

مظاهر الرقابة على

الجماعات المحلية

في الجزائر

لا تعني استقلال الوحدات المحلية إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية ، لتتصرف على نطاق إقليمها كما تشاء، فالدولة في ظل الحكم المحلي تظل هي الشخص المعنوي الرئيسي ، صاحب السلطة العليا في نطاق الإقليم الوطني كله.

ومهما تمتعت الوحدات المحلية بالاستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة طبقا لقوانينها، باعتبارها أجهزة مشاركة في جزء من النشاط الإداري والتنفيذي للدولة.

وتتمثل الرقابة المركزية فيما تملكه الحكومة المركزية الجزائرية المختصة بالرقابة في ثلاثة أنواع أساسية التي سنحاول دراسة أهم مظاهر هذه الرقابة، ومحاولة التطرق لها في ثلاثة مباحث بحيث كل مبحث يدرس الوسائل المطبقة على الوحدات المحلية.

المبحث الأول: نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية.

بما أن الرقابة الإدارية هي مختلف الصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها جهات الرقابة على الهيئات المحلية وأعمالها، حيث تتمثل هذه الجهات الرقابية في السلطات المركزية التي تقوم ببسط رقابتها على عضوية المجالس المحلية وأعمالها كهيئات محلية ، إذن هنا يوجد تلازم حتمي بين السلطة والمسؤولين، فمسؤولية الوزراء السياسية يبرر منحهم سلطة رئاسية على مرؤوسيهم وأعمالهم ، أما النوع الثاني من هذه الرقابة فهي تقوم بصيانة المصالح الحيوية والمصالح العامة للدولة من جهة ، عدم المساس باستقلال هذه الهيئات المعنوية من جهة أخرى والتي هي عبارة عن وصاية إدارية.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية.

إن استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة إختصاصاتها تعتبر أحد مقومات اللامركزية الإقليمية، لكن لا يعني ذلك استقلالية مطلقة ، وإنما تقوم السلطة المركزية بالرقابة بهدف حماية وحدة الدولة إداريا وقانونيا، تكون هذه الرقابة الممارسة خاصة من وزير الداخلية والمنصوص عليها في القانون رقم (07/12) المتعلق بالولاية والقانون (10/11) المتعلق بالبلدية كالتالي:

أولا: الرقابة على الأعضاء المنتخبين:

تمارس السلطة الوصائية رقابتها على الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية في إطار القانون، حيث يخضعون لرقابة وصائية تسلط بشكل فردي،⁽¹⁾ تأخذ أحد الأشكال التالية:

1- **التوقيف:** يعتبر الإيقاف تجميد العضوية مؤقتا لأسباب حددها القانون وهذا في حالة تعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه ، حيث يوقف العضو مؤقتا إلى غاية صدور القرار النهائي من الجهة القضائية ، ويصدر الوالي قرار التوقيف المؤقت دون أن يتطلب الأمر إجراء مداولة من طرف المجلس المنتخب.⁽²⁾

(1) محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، نفس المرجع السابق، ص73.

(2) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، ط3، الجزائر ،جسور للنشر والتوزيع،2013، ص327.

وذلك حسب المادة (43) من قانون البلدية(10/11) التي نصت على أن العضو المنتخب يوقف بقرار من الوالي في حالة تعرضه لمتابعة قضائية ، وهذا إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.(1)

أما عن قانون الولاية فنص على أن المنتخب يوقف بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي، بنفس الأسباب ، ذلك حسب نص المادة (45) من القانون الولاية(07/12).

ويعلن التوقيف بقرار من الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، ويعتبر هذا القرار أكثر ضمانا لمكانة العضو المنتخب باعتباره يوقف بموجب مداولة عكس المنتخب البلدي.

2- الإقصاء: خلافا للإيقاف هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأخذ الأسباب التي حددها القانون، وهو إجراء تأديبي وعقابي مقرون بعقوبة جزائية ، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي.(2)

وذكر في المادة (44) من قانون (10/11) البلدي أنه يقصى كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.(3)

وينتضح في المادة (44) أن المشرع تناول حالة الإقصاء بشيء من التشدد ، حيث يظهر طغيان السلطة الوصائية في مواجهة أعضاء المجلس البلدي بتعزيز سلطة الوالي وتهميش دور المجلس المنتخب بحرمانه من بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها في قانون (08/90) البلدي .

أما بالنسبة للمنتخب الولائي فالإقصاء يكون حسب المادة (46) من قانون الولاية الحالي ، بقوة القانون يقصى كل منتخب يكون محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للإنتخاب.

وهنا قرار الإقصاء يصدر نهائيا عند استنفاد كل طرق الطعن واستبعاد الإقصاء بموجب حكم ابتدائي يدين المنتخب.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، القانون رقم(10/11) ، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية،

الجريدة الرسمية، عدد37، الصادرة في 3 جوان 2011، ص 11.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012، ص 328.

(3) القانون رقم(10/11)، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

بعكس قانون البلدية نجد أن المجلس الشعبي الولائي هو من يقر هذا الإقصاء بموجب مداولة.⁽¹⁾
 3- الإقالة: وتعني إلغاء صفة العضوية من العضو المنتخب والتي تعد من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس المنفردين.⁽²⁾

حيث نصت المادة (45) من قانون البلدية (10/11) على:

"يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب دون عذر مقبول لأكثر من (03) دورات عادية خلال نفس السنة، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ .

يعتبر قرار المجلس حضوريا ، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك".⁽³⁾

إن بحسب المادة (45) سبب الإقالة هو التغيب بدون عذر عن تلبية دعوات متتالية خلال نفس السنة، وهنا المشرع يهدف لدفع المنتخب الذي من المفروض أنه ممثل للشعب أن يكون ملتزما في حضور الجلسات.

في حين نجد قانون الولاية (07/12) اعتبر الغياب المتكرر للعضو المنتخب دون عذر مقبول عبارة عن حالة تخلي عن العهدة، وقد اشترط القانون ثبوت الخلي عن العهدة من المجلس الشعبي الولائي.⁽⁴⁾

ثانيا : الرقابة على أعمال المجالس المحلية المنتخبة :

إن ديمقراطية الأجهزة لا تتحقق من وجهة نظر المشرع بمجرد الانتخاب بل ينبغي أن تستكمل بمبدأ آخر هو حرية المجالس المحلية في ممارسة أعمالهم الإيجابية والتي أخضعها المشرع إلى رقابة التصديق في حالة مطابقتها للقوانين أو تكون محل إلغاء إذا كانت مخالفة للقواعد القانونية.

(1) حيزية أمير ، "الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين"، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012، ص12.

(2) محمد الطاهر عزيز، نفس المرجع السابق، ص79.

(3) قانون البلدية (10/11) ، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(4) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (07/12) ، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد12 الصادرة في 29 فيفري 2012، ص 13.

1- المصادقة على أعمال المجالس المحلية :

يمكن أن نعرف المصادقة على " أنها الموقف الذي تتخذه السلطة المركزية اتجاه العمل الإداري الذي تقوم به الهيئة الإقليمية " ، هذا الترخيص يقع على مداوات المجلس المنتخب ، إما بشكل ضمني أو صريح.(1)

أ-المصادقة الضمنية : تنفذ بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي والولائي بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، هذا ما نصت عليه المادة (56) من قانون البلدية والمادة (54) من قانون الولاية، في هذه المدة يقوم الوالي بالإدلاء بقراره فيما يخص شرعية المداول وصحتها، وإذا تبين للوالي وجود خرق للقوانين والتنظيمات يمكنه رفع دعوى قضائية أمام المحاكم الإدارية المختصة لإبطال المداولة.(2)

ب-المصادقة الصريحة: تكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس ، سواء كتابيا أو شفويا أو أي تصرف آخر يأتيه من الرئيس ، ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة.

بالنسبة للولاية نصت عليها المادة (55) من قانون (07/12) على أنه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين من مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة مايلي:

- الميزانيات والحسابات
- التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله.
- اتفاقيات التوأمة
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية ".(3)

(1) سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصر، ناشر المعارف، 2003، ص123.

(2) عتيقة جديدي ، "إدارة الجماعات المحلية في الجزائر -بلدية بسكرة نموذجا"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، قسم العلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013، ص113.

(3) سمراء قريش و فطيمة خيال ، " مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية بين الاستقلالية الذاتية و الرقابة الإدارية"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2013، ص 48.

ونص قانون البلدية (11/10) هو الآخر على نفس الإجراء الذي يجب أن تخضع له مداوالات المجلس الشعبي البلدي و اشترط ضرورة المصادقة عليها من قبل الوالي.⁽¹⁾

2- **البطلان:** هو إبطال مداولة المجلس المحلي من طرف السلطة الوصائية، على أن يستند إلى نص قانوني، و قد يكون مطلق يتم إلغائها بقوة القانون أو نسبيا أي قابل للإبطال.

أ- **البطلان المطلق:** تعتبر باطلة بطلان بحكم القانون، المداوالات التي وردت بنص المادة(53)

من القانون (07/12) للولاية، و المادة (59) من القانون (10/11) للبلدية.

✓ المداولة المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.

✓ المداولة التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.

✓ المداولة غير المحررة باللغة العربية.

✓ المداولة التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصتها.

✓ المداولة المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس.

✓ المداولة المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

يقوم الوالي بالإعلان عن البطلان برفع دعوة قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإقرار

بطلان المداولة، دون قيد زمني متى تبين له أنها في إحدى الحالات الباطلة بقوة القانون.⁽²⁾

ب- **البطلان النسبي:** درءا للشبهات ألزم قانون البلدية (10/11) المادة (60) الفقرة (03) كل عضو

بالمجلس يكون في وضعية تعارض المصالح بأن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

أما نسبة للقانون الولائي (07/12) تطرقت إلى ذلك المادة (56) منه بحضر أعضاء المجلس الشعبي

الولائي أو رئيسه من حضور المداوالات التي تتعارض فيها مصالح الولاية و مصالحهم بأسمائهم وأزواجهم

أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة.

و تبطل هذه المداولة سواء في المجالس البلدية أو الولائية بموجب قرار معلل صادر عن

الوالي.⁽³⁾

(1) قانون البلدية، نفس المرجع السابق، ص 12.

(2) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر، جسور للنشر و التوزيع، 2012، ص ص 289-291.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

3- **الحلول:** يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي، عندما يفرض أحد القرارات الملزمة قانونا، و يكون الحل محدود وضيقة، ويتناول الجانب المالي أي الميزانية. أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي فنصت المادة (183) من القانون (10/11) على أنه: « لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية». في هذه الحالة إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظات خلال (15) يوما التالية التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي خلال (10) أيام.⁽¹⁾

ثالثا: الرقابة على الهيئة:

إن الرقابة على الهيئة تتمثل في إمكانية حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي بالكيفية والإجراءات التي حددها القانون، و بما أن الحل يعتبر أخطر إجراء يؤدي إلى حل و شغور المجلس بصفة نهائية، عمد المشرع إلى حصر الأسباب و الحالات التي تؤدي إلى حل المجالس الشعبية المحلية، التي تتمثل فيما يلي:

1- **خرق أحكام دستورية:** نص المشروع على هذه الحالة الجديدة في قانون البلدية رقم (10/11) وقانون الولاية رقم (07/12)، هذا أهل معقول و طبيعي، فكيف يتسنى لمجلس شعبي منتخب أن يتجاوز التشريع الأساسي و القانون الأعلى بما يتمتع به من درجة إلزام، فجزاء مخالفة النص الدستوري هو المحل.⁽²⁾

2- **إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي:**

إن إلغاء الانتخابات يدل على أن هناك مخالفة كبيرة و جسيمة، و لنصوص قانون الانتخابات، مما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع إصدار قرار إلغاء الانتخابات.

3- **الإستقالة الجماعية للأعضاء:**

4- هذه الحالة نادرة و ذلك لاختلاف التيارات السياسية المكونة للمجلس، إن تم ذلك تعين حل المجلس مهما كانت الجهة المقدمة للإستقالة الجماعية و مهما كان شكلها، حيث تكون عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يحزر طلب استقالته بصفة فردية.⁽³⁾

(1) صليحة ملياني، نفس المرجع السابق، ص220.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص ص 406 ، 407.

(3) عادل بوعمران، البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، 2010، ص 117.

5- الإبقاء على المجلس مصدر الاختلالات خطيرة في التسيير أو المساس بمصالح المواطنين وسكينتهم:

هنا نلاحظ أن المشروع جاء بعبارة واسعة و غير واضحة، عندما ذكر عبارة "مصدر الاختلالات خطيرة"، حيث يمكن أن تستعملها الجهة الوصية لصالحها على حساب المجالس الشعبية المحلية.

6- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء بعد تطبيق أحكام الاستخلاف:

في هذه الحالة، لا يمكن استمرار العمل إذا فقد نصف أعضاءه، و فقد الأداة القانونية التي بموجبها يحسم في القضايا المعروضة عليه.⁽¹⁾

7- وجود خلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي الذي يحول دون السير العادي لهيئات البلدية:

لا يمكن أن تتحدد رؤية أعضاء المجلس في كافة المسائل التي تعرض على المجلس، فهذا أمر طبيعي، غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة يؤدي إلى عرقلة السير الحسن لهيئات البلدية.

8- في حالة اندماج بلديات وضماها أو تجزئتها:

هذه الحالة وردت فقط في قانون البلدية و لا نجد لها مثيلا في قانون الولاية، و هي أيضا حالة طبيعية يستدعي الأمر حل المجلس الشعبي وانتخاب مجلس جديد يراعي الوضعية الجديدة للبلديات.

8- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

هنا المشروع أورد عبارة ظروف استثنائية التي تحول دون تحول دون تنصيب المجلس البلدي، وهي الحالة الموجبة للحل دون ضبط و تحديد.⁽²⁾

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية:

إن تجميع سلطة اتخاذ القرارات الإدارية في يد السلطات الإدارية المركزية، التي يقصد بها حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة من وزير هو الرئيس الإداري لمجموع الإدارات و العراقل التابعة لوزارته.

أولا: تعريف السلطة الرئاسية:

إن الحديث عن السلطة الرئاسية يقودنا بالضرورة إلى تقديم تعريف عن تلك الرقابة فقد عرفها:

(1) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، نفس المرجع السابق، ص ص 295 ، 296.

(2) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، نفس المرجع السابق، ص ص 225 ، 226.

دويز ودبيريه « بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل بعض الأعمال القانونية عن تابعيه المباشرين».(1)

كما عرفها **عمار عوابدي** على أنها : « تلك القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة»(2)

و يعرفها الدكتور **محمد الصغير بعلي** بالقول « تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية... فالسلطة الرئاسية هي إذن عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري».(3)

وعرفها أيضا الأستاذ **نواف كنعان** على أنها مجموعة الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابط التبعية والخضوع... وقد تعددت وحدات الجهاز المركزي في العاصمة و تنتشر في الأقاليم و لكنها مع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد... تخضع فيه كل وحدة لما يعلوها من وحدات خضوعا كاملا حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري.(4)

ثانيا: سلطات السلطة الرئاسية:

يستفاد مما تقدم من التعاريف السابقة التي أعطيت للسلطة الرئاسية أن الرابطة الرئاسية التي تقوم على أساس التدرج الرئاسي، لا يمكن أن تقوم إلا بوجود طرفين أو شخصين، طرف يقوم بالرقابة و ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية.(5)

1 - الرئيس الإداري : لتنوع وظائف الرؤساء وتعدد مسمياتها المختلفة، وتباين الإختصاصات المخولة لهم، وضع الكثير من التعريفات التي تباينت فيما بينها :

- حيث عرف الأستاذ ، سيد محمد الهواري الرئيس الإداري بأنه : "الشخص الذي يقوم بانجاز الأعمال بواسطة الآخرين فكل من يمارس نشاطا إداريا يتعلق بالتخطيط والتوجيه والرقابة، فهو إما إداري أو مدير أو رئيس إداري".

(1) حسين عبد العال محمد، نفس المرجع السابق، ص 123.

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري النظام الإداري ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 206.

(3) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د س ن)، ص 46.

(4) بدرية ناصر، " نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري"، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم

القانونية و الإدارية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2008، ص 11.

(5) حسين عبد العال محمد، نفس المرجع السابق، ص 124.

- لكن هذا التعريف واسع وغير دقيق، فهو لا يفرق بين الرئيس الإداري في الوظيفة العامة وبين الرئيس في مجال القطاع الخاص.

- ويعرفه الدكتور حسن محمد عواضة في مؤلفه السلطة الرئاسية : "أن تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة ، مهما كان مستوى هذه الوظيفة ومركزها في الهرم الإداري".⁽¹⁾

يمتلك الرئيس سلطة على المرؤوس وتنتمثل هذه السلطة في تعيينه ونقله وتأديبه، ويمارس الرئيس هذا الاختصاص في حق المرؤوس في حدود ما يسمح به القانون.

2 - المرؤوس:

تم تعريف المرؤوس على صعيد الفقه، فعرفه الدكتور عاصم أحمد عجيلة فقال «أن المرؤوس هو كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى»، يشمل هذا التعريف كافة الموظفين المرؤوسين سواء كانوا من التابعين للهيئات المركزية أو اللامركزية.

- أما المشرع الجزائري تطرق إلى تعريف مصطلح "الموظف العام" خلافا عن المرؤوس في قانون الوظيفة العمومية كما يلي : " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته".

يمكن الإشارة إلى أن فكرة الخضوع أو التبعية الرئاسية تتبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها، التي تفرض احترام أوامر وقرارات الرؤساء من قبل المرؤوسين ، إن علاقة التدرج والتبعية الرئاسية القائمة بين الموظفين لا ترتبط بنظام المركزية واللامركزية الإدارية.⁽²⁾

يمارس الرئيس رقابة على تصرفات وأعمال المرؤوس من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات أو شكوى من طرف آخر على تلك الأعمال ، وتظهر تلك الرقابة من السلطة الرئاسية في عدة صور وأشكال أهمها : التصديق، التعديل، الإلغاء (السحب)، الحلول.⁽³⁾

* التصديق : يبقى التصرف والعمل الذي قام به المرؤوس غير نافذ إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة.

(1) بدرية ناصر، نفس المرجع السابق، ص38.

(2) نفس المرجع ، ص ص 41 ، 42.

(3) علاء الدين عشي ، "شرح قانون البلدية" ، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، العدد 20 ، 2012، ص 53.

. التصديق الضمني : يترتب على انقضاء الفترة التي تحدت قانونيا لإنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه.

. التصديق الصريح : ويكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفويا.

* التعديل : هو فرض رقابة الرئيس على عمل المرؤوس بإجراء التغييرات الواجبة على عمله ، ولا يكون التعديل كلي حتى لا يصبح إلغاء.(1)

السحب : هو إنهاء الآثار القانونية للمقررات والتصرفات الإدارية ، و إنهاؤها بأثر رجعي ويكون بتوفر شرطين :

- يجب أن يشمل القرارات والأعمال الغير مشروعة فقط.

- يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية محددة.

* الحلول : في حالة عدم أداء المرؤوس لمهامه ، يمكن لرئيسه أن يحل محله في القيام بها وأن يتولها بنفسه، وسلطة الحلول لها شرطين هما :

- ضرورة إصدار الأمر غلى المرؤوس للقيام بالعمل.

- إصدار المرؤوس عن الإمتناع عن التنفيذ.(2)

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري- التنظيم الإداري، نفس المرجع السابق ، ص 52.

(2) بوبكر ماضي ، نفس المرجع السابق ، ص ص 18 ، 19.

المبحث الثاني: الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر.

تعتبر الرقابة المالية وسيلة عملية وفعالة تضمن حسن تنفيذ الميزانية من حيث تحقيق الأهداف التي تم رسمها في الجماعات المحلية، وتسعى إلى ترسيخ روح الصرامة لتحقيق العدالة بردع كل من قام بالتلاعب بالمدخل والنفقات⁽¹⁾

المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر:

تعرف الرقابة المالية على أنها : "تلك الرقابة التي تأتي قبل إصدار القرار المتعلق بالأذن بالصرف ، قبل إبرام العقود والصفقات العمومية وتنفيذها" ، والهدف من هذه الرقابة هو ضمان تحقيق مشروعية الدقة في الحسابات⁽²⁾ وكذا اكتشاف المشاكل الممكن حدوثها وتحليلها لمعالجتها وتفاديها ذلك قبل حدوثها ،ولذلك فإن هناك من يطلق عليها الرقابة الوقائية والتي تقوم على الموافقة المسبقة على القرارات المتعلقة بصرف الأموال وتتم هذه العملية عن طريق المراقب المالي والمحاسب العمومي، بالإضافة إلى رقابة المجالس المحلية والسلطة الوصية⁽³⁾.

أولا : المراقب المالي:

1 - تعريفه:

هو موظف ينتمي إلى وزارة المالية وتعتبر مهمته الأساسية هو التأثير على مشروع الالتزام والذي يتم تحريره من قبل الأمر بالصرف⁽⁴⁾ ، كما يمارس المراقب المالي اختصاصات رقابية على المالية المحلية فهو يمثل الهيئة المركزية لها، ولذلك يعتبر المراقب المالي موظفا تابع لوزير المالية حسب الكيفيات والشروط القانونية⁽⁵⁾ .

(1) عبد الحليم بودفار وحبيب بوتعية ، نفس المرجع السابق ، ص 64 .

(2) صليحة مريان، نفس المرجع السابق، ص 299.

(3) ناصر ياسين، "المراقب المالي في التشريع الجزائري" ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013 / 2014 ، ص 63.

(4) عبد اللطيف لونيبي ، نفس المرجع السابق ، ص 26.

(5) ناصر ياسين، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

2 - مجال ممارسة رقابة المراقب المالي على الجماعات المحلية في الجزائر :

توجد للمراقب المالي مهام رقابية في كل من الإدارة المركزية والولاية وميزانيات المؤسسات التابعة للسلطة المركزية أو الميزانيات الملحقة.

وميزانيات البلديات والولايات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وذات الطابع العلمي والثقافي والمهني، وميزانيات المؤسسات ذات طابع الإداري المماثلة، كذلك فهو يراقب الميزانيات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي والمؤسسات ذات الطابع التجاري والصناعي والمؤسسات العمومية الاقتصادية، عندما تكلف بانجاز عملية ممولة من ميزانية الدولة⁽¹⁾.

وحسب المواد (5) و (6) و (7) من المرسوم التنفيذي رقم (92 - 414) قد بينت المؤسسات التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي فيما يخص النفقات وذلك قبل التوقيع عليها.

فحسب المادة (5) تخضع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والمبينة فيما يلي:

- قرارات التعيين والتنشيط والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجة.

- الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية .

- الجداول الأصلية الأولية والتي تعد في بداية السنة والجداول المعدلة التي تطرأ أثناء السنة المالية .

وحسب المادة (6) و(7) من نفس المرسوم .

- نخضع لتأشيرة المراقب المالي أيضا الالتزامات بنفقات التجهيز والتسيير والاستثمار.

- كل التزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى مبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية .

- كل مقرر وزاري يتضمن إعانة أو تفويض بالاعتماد أو تكفلا بالالتحاق أو تحويل اعتمادات .

(1) ناصر ياسين، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

كل التزام يتعلق بتسديد مصاريف التكاليف الملحقة والنفقات التي تصرف من الإدارة المباشرة والمثبتة بفاتورة نهائية.

حسب المادة (23) من م. ر. ت (92-414) وفضلا عن الاختصاصات التي سندها القانون الخاص فيتكفل المراقب المالي بالمهام التالية:

- يقوم بمسك تعداد المستخدمين ومتابعة ذلك حسب كل باب من أبواب الميزانية.

- كذلك يمسك سجلات تدوين التأشيريات والرفض .

- يمسك محاسبة الالتزامات حسب الشروط المحددة.

وطبقا للمادة (28) من المرسوم التنفيذي رقم (92-414) فدور محاسبة الالتزامات بالنفقات في مجال نفقات التسيير .

- الاعتمادات المفتوحة أو المخصصة حسب الأبواب والمواد.

- الارتباط وتحويل الاعتمادات.

- التفويضات بالاعتمادات التي تمنح الأمرين بالصرف والثانويين... الإلتزامات التي تمت⁽¹⁾.

ولكن وقبل أن يؤشر المراقب المالي يجب عليه أن يتحقق من التخصص القانوني للنفقات ، بحيث ذلك لا يكفي وجود الإعتماد بل لابد على الأمر بالصرف أن يلتزم بوجهة النفقة. كما يتوجب عليه مراقبة مدى مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة وذلك في الوثائق المرفقة معه ، مع التأكد أيضا من وجود التأشيريات والترخيصات.⁽²⁾

كما أقرت المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم (92-414) حالات رفض منح التأشير من المراقب المالي وهي كالاتي:

- عدم مطابقة اقتراح الإلتزام بالقوانين والتنظيمات المعمول بها.

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي رقم (92-414)، المؤرخ في 14/11/1992 يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتمزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 82، المؤرخة في 15/11/1992، المعدل والمتمم.

(2) دحمان حمادو، نفس المرجع السابق، ص 84.

- عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية.
- عدم احترام الأمر بالصرف للملاحظات المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.
- وتعتبر الحالات المذكورة في هذه المادة من بين الإجراءات الأساسية التي يمكن للأمر بالصرف تصحيحها.⁽¹⁾
- كما يجب على المراقب المالي كل سنة مالية أن يرسل تقرير لوزير المالية وذلك على سبيل العرض، ويتضمن ما يلي:
- ظروف تنفيذ النفقات العامة والصعوبات المحتمل أن تواجهه في تطبيق التشريع والتنظيم.
- النقائص المحتملة في تسيير الأموال العمومية.
- كل الاقتراحات التي من شأنها تحسين ظروف تنفيذ النفقات العمومية، ولذلك فالمراقب المالي هو المسئول عن تسيير المصالح الموضوعة تحت سلطته.⁽²⁾
- وقد حدد المشرع الجزائري المدة التي يصدر فيها المراقب المالي قرارا بالتأشير أو الرفض وذلك خلال عشرة أيام من تاريخ إسلام المراد مراقبته وخلال عشرين يوما بالنسبة للملفات المعقدة التي تتطلب دراسة مطولة ودقيقة.⁽³⁾

ثانيا: المحاسب العمومي.

1 - تعريفه :

وهو كل شخص يعين من قبل وزير المالية بموجب القانون⁽⁴⁾. ويتم تعيينه من اجل القيام بالعمليات الخاصة بأموال الدولة.

(1) المرسوم التنفيذي رقم (92-414)، نفس المرجع السابق.

(2) مليكة زروقي، "أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013، ص 33.

(3) دحمان حمادو، نفس المرجع السابق، ص 85.

(4) محمد الطاهر غزير، نفس المرجع السابق، ص 107.

ويعتبر محاسبا عموميا كل شخص يقبض إيرادات ويدفع نفقات ويجوز أموالا وقيما (1).

2 - مهام المحاسب العمومي:

إن مهام المحاسب العمومي في مجال الرقابة متعددة، وذلك طبقا للمادة (33) من القانون رقم (90-21) المتعلق بالمحاسبة العمومية فإنه يعتبر محاسبا عموميا كل شخص يعين وفقا للقانون من أجل القيام بالعمليات التالية:

- تحصيل الإيرادات ودفع النفقات .

- ضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم، أو الأشياء أو المواد المكلف بها وحفظها.

- تداول الأموال والسندات والقيم .

كما تنص المادة (35) من نفس القانون على انه يجب على المحاسب العمومي قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القوانين والأنظمة لتحصيل الإيرادات.

وفضلا عن ذلك يجب عليه على الصعيد المادي مراقبة إلغاءات سندات الإيرادات والتنبؤات ، وكذلك عناصر الخصم التي يتوفر عليها .

وطبقا للمادة (36) من قانون رقم (90 - 21) المتعلق بالمحاسبة العمومية فإنها تنص على انه يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي (2):

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها.

- شرعية عمليات لتصفية النفقات.

(1) عيسى اوديع وعلاء الدين عبد الحق ، إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص: الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرمان ميرة ، بجاية، ص 81 .

(2) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، قانون رقم (90 - 21) المؤرخ في 15 - 08 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة .

- توفر الإعتمادات أي التأكد من أن العملية قد تمت وفق الترخيصات الممنوحة في إطار الميزانية.
- مراقبة الديون إذا لم تسقط آجالها وأنها محل المعارضة.
- الطابع الإبرائي للدفع: هو أن يبصر الأمر بالدفع الهيئة الإدارية من الدين القائم.
- تأثيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها.
- الصحة القانونية للمكسب الإبرائي: المقصود هو أن الأمر بالدفع والذي يبصر ذمة الإدارة يتعلق حقا باسم الدائن الحقيقي.

كما تنص المادة (37) من القانون رقم (90-21) والمتعلق بالمحاسبة العمومية على مايلي:

- يجب على المحاسب العمومي أن يقوم بدفع النفقات ضمن الآجال المحددة قانونا وذلك بعد التحقق من كل الإلتزامات.

كما أنه يعتبر المحاسبون العموميون مسؤولون شخصيا وماليا على العمليات الموكلة لهم وذلك وفقا للمادة (38) من نفس القانون.⁽¹⁾

لذلك يتحمل المحاسب العمومي المسؤولية الكاملة وهذا ما يجعله يمارس رقابة متشددة على مالية الجماعات المحلية ، مما يؤثر على استقلالية الجماعات ، إلا أن قانون المحاسبة العمومية قد أقر إجراء بحيث يمكن للآمر بالصرف عدم الامتثال لقرار المحاسب العمومي وذلك بعدم صرف النفقة والتي تكون عن طريق ما يعرف بالتسخير المكتوب والذي من خلاله يتحمل الأمر بالصرف كل المسؤولية.

إلا أنه يمكن للمحاسب العمومي عدم الامتثال لهذا التسخير بشرط أن يؤسس قراره على أحد الأسباب المذكورة من المادة (48) من قانون المحاسبة العمومية.⁽²⁾

(1) قانون رقم (90-21) المتعلق بالمحاسبة العمومية، نفس المرجع السابق.

(2) عبد الحكيم بودفار حبيب بوتعية ، نفس المرجع السابق، ص70.

ثالثا: رقابة السلطات الوصية على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر.

وتدخل هذه الرقابة ضمن رقابة الهيئات الوصية في مجال الميزانية والتي تكمن في رقابة الوالي ورقابة السلطة المركزية.

1- رقابة الوالي على الميزانية المحلية:

تعتبر الرقابة التي يمارسها الوالي هنا هي رقابة الحلول لأنه يحل محل المجالس المنتخبة، بحيث يضمن الوالي المصادقة على ميزانية البلدية وتنفيذها وذلك في حالة تأخر المجلس الشعبي البلدي في أداء مهامه⁽¹⁾.

وطبقا للمادة(183) من قانون البلدية فإنه لا يمكن المصادقة على الميزانية إذ لم تكن متوازنة ففي حالة إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة فإنه يمكن للوالي أن يرجعها وذلك بعد أن إرفاقها بملاحظات ، وهذا خلال 15 يوم إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس الشعبي من قبل الوالي، وإذا تم التصويت على ميزانية غير متوازنة مرة أخرى أو لم تنص على النفقات الإجبارية، وإذا لم يتم التصويت عليها وذلك ضمن الشروط المنصوص عليها في هذه المادة في أجل أقصاه ثمانية أيام التي تلي تاريخ الإعدار، فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي .

كما تنص المادة (184) من قانون البلدية (11 - 10) إذا تم اكتشاف وجود عجز في ميزانية البلدية ، فإنه يجب اتخاذ جميع التدابير اللازمة لإمتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية وذلك من قبل المجلس الشعبي البلدي ، وإذا لم يتم اتخاذ التدابير اللازمة من قبل المجلس فإنه يتم اتخاذها من قبل الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز وذلك على سنتين ماليتين أو أكثر.

وحسب المادة (186) من نفس القانون فإنه إذا لم يتم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي ، فإنه يمكن للوالي أن يستدعي المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية وذلك من أجل المصادقة على ميزانية البلدية .

(1) عبد الحليم بودفار وحبيب بوتعية ، نفس المرجع السابق ، ص76.

في حالة عدم توصل هذه الدورة الغير عادية إلى نتيجة إيجابية أي عدم المصادقة على الميزانية، فعلى الوالي أن يضبطها. (1)

أما بالنسبة لميزانية الولاية فالوالي هو المسؤول عن إعدادها ومن تم يقوم بعرضها على المجلس الشعبي الولائي من اجل المصادقة عليها وذلك طبقا للمادة (160) من قانون الولاية(2).

ومن خلال ما تقدم فانه يتضح الدور الرقابي للوالي في المجال المالي الذي يمارسه على الجماعات المحلية في الجزائر سواء كان ذلك في ميزانية البلدية والولاية من خلال الآليات القانونية التي منحها له المشرع الجزائري مما يمنح السلطة المركزية القدرة على التأثير والتوجيه والرقابة على ميزانية الجماعات المحلية عن طريق ممثلها على المستوى المحلي وهو الوالي .

2- رقابة السلطة المركزية على ميزانية الولاية :

إذا كان الوالي يمارس الرقابة على المجلس الشعبي البلدي في مجال الميزانية فان وزير الداخلية أيضا يمارس رقابة حلول ، حيث يستطيع له أن يحل محل المجلس الشعبي الولائي حيث يقوم بضبطها(3).

وطبقا للمادة (168) من قانون الولاية (12 - 07) ففي حالة إذا لم يتم ضبط ميزانية الولاية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، فإن الوالي يقوم بدعوة المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية استثناء من اجل المصادقة عليها ، إما في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية فيقوم الوالي بإبلاغ الوزير المكلف بالداخلية والذي يقوم بإتخاذ الإجراءات والتدابير الملائمة من اجل ضبط الميزانية.

كما تنص المادة (169) من قانون (12-07) على أنه عند تواجد أي عجز في تنفيذ الميزانية، فيجب على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ كل التدابير والإجراءات اللازمة من أجل امتصاص هذا العجز لضمان توازن الميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية ، فإذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي

(1) قانون رقم (11 - 10) المتعلق بالبلدية ، نفس المرجع السابق، ص 25.

(2) قانون رقم (12 / 07) المتعلق بالولاية ، نفس المرجع السابق، ص 23.

(3) عبد الحكيم بودفار وحبيب بوتعية ، نفس المرجع السابق ، ص 72 .

التدابير الضرورية التصحيحية فيقوم الوالي بإبلاغ الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية ، اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز وذلك على مدى سنتين أو عدة سنوات. (1)

المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر.

وسميت بالرقابة اللاحقة ذلك أنها تبدأ بعد قفل السنة المالية وقفل الحسابات الختامية للدولة، بحيث لا تشمل جانب النفقات فقط بل تمتد لتشمل جانب الإيرادات العامة أيضا، من أجل التأكد من تطبيق السلطة التنفيذية للقوانين ، بحيث أن الرقابة اللاحقة تأخذ عدة أشكال فقط تقتصر على المراجعة الحسابية والمستخدمة بجميع العمليات من أجل كشف المخالفات المالية التي ارتكبت ، وقد تمتد لتشمل مدى كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة. (2)

أولاً: رقابة مجلس المحاسبة .

1- تعريفه :

يعتبر مجلس المحاسبة جهاز من أجهزة الدولة وهو أعلى جهاز مكلف بالرقابة المالية في الجزائر، وقد أسندت لهذا المجلس صلاحيات واختصاصات واسعة في المجال المالي ، فبالنظر إلى طبيعة الطابع القضائي الذي يأخذ به مجلس المحاسبة في أعماله ، حيث يتولى بذلك الرقابة اللاحقة الخاصة بجميع النفقات العمومية للدولة ، وبالخصوص نفقات الجماعات المحلية حيث نصت القوانين على ذلك ، وكذلك صدور قانون خاص لمجلس المحاسبة مما يجعله مجلس مستقل استقلال تنظيمي إداري و مالي بالإضافة إلى انه يعد نظامه الداخلي بنفسه. (3)

2- مجال ممارسة اختصاص مجلس المحاسبة:

وقد تضمن قانون البلدية والولاية نصوص تخضع ماليتها لرقابة مجلس المحاسبة حيث تتم عن طريق عرض حسابات كل من ميزانيتها الولاية والبلدية عليه ، إذ يتمتع هذا المجلس بحق الاطلاع وسلطة

(1) قانون رقم (07 / 12) المتعلق بالولاية ، نفس المرجع السابق ، ص 24.

(1) مليكة زروقي ، نفس المرجع السابق ، ص 40 .

(3) صليحة ملياني ، نفس المرجع السابق ، ص 234.

التحري حول كل وثيقة يراها مناسبة تسهل عملية قيامه بالرقابة المالية المحلية وعليه يتعين على الأمرين بالهيئة المحلية تقديم حساباتهم إليه .⁽¹⁾

كما تنص المادة (175) من قانون الولاية على أنه يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي وحساب تسيير المحاسب وتطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به⁽²⁾ .

تتم عملية الرقابة عن طريق التدقيق وتفحص الحسابات والمستندات المثبتة التي يحوزها الأمر بالصرف والمحاسب العمومي ، ويتم إيداع كل منها على التوالي : الحساب الإداري وحساب التسيير لدى مجلس المحاسبة . وأيضا يمكنك للمجلس أن يرسل مقررين يتولون القيام بفحوصات وتحقيقات ميدانية وذلك على مستوى الهيئة الإقليمية من أجل فحص المستندات المثبتة للعمليات المراد الاطلاع عليها.

وبعد القيام بممارسة الرقابة يتم تحرير نتائج عمليات الفحص في تقرير يبلغ فوراً للأمر بالصرف أو المحاسب، حيث يتم الرد عن ذلك كتابيا في أجل شهرين . ويمكن لرئيس مجلس المحاسبة تمديده إلى شهرين مع تبليغ المصالح الوصية بنتائج التقرير وأيضا تبليغ الوزير المكلف بالمالية ، فإذا كان التقرير خالي من أي تجاوزات يقدم إبرام للقباض إلا إذا تم اكتشاف أي فعل له طابع جزائي ، مما يجعل المحاسب العمومي في حالة مدين عند صرف نفقة غير قانونية ، أو إيراد غير محصل مما يترتب المسؤولية الجزائية ، هذا ما يجعلهم يتابعون جزائيا بناء على عريضة مقدمة من مجلس المحاسبة .

كما له صلاحية فرض عقوبات مالية على المحاسب عن مبلغ العجز المستحق من الخزينة العمومية ، ويكون ذلك بقرار نهائي متبوع بالصيغة التنفيذية شأنه شأن قرارات الجهات القضائية وهي قابلة لإعادة النظر والاستئناف .⁽³⁾

(1) سمراء قريشي وفطيمة خيال ، نفس المرجع السابق ، ص 66.

(2) قانون رقم (07 /12) المتعلق بالولاية ، نفس المرجع السابق.

(3) سمراء قريشي وفطيمة خيال ، نفس المرجع السابق ، ص 66 ، 67 .

ثانيا: رقابة المفتشية العامة للمالية:

1- تعريفها:

وتعتبر المفتشية العامة من بين الهيئات التي تمارس الرقابة اللاحقة وهي بذلك تخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾، وتعمل المفتشية العامة للمالية على رقابة مجالات التسيير المحاسبي والمالي وذلك لمصالح الدولة والجماعات المحلية والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما يخضع لرقابة المفتشية العامة المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والمستثمرات الفلاحية العمومية وهيئات الضمان الاجتماعي وكل هيئة تستفيد من إعانة الدولة، وتتخذ رقابتها على الجماعات المحلية رقابة لاحقة، وتتم بعد تنفيذ العمليات المالية والمتعلقة بالنفقات والإيرادات في الجماعات المحلية والمبرمجة ضمن العمل السنوي.⁽²⁾

2- صلاحيات المفتشية العامة للمالية:

تمارس المفتشية العامة للمالية رقابتها على ميزانية الجماعات المحلية بعد تنفيذها، وتكون هذه الرقابة عن طريق الدفاتر المحاسبية ومستندات الصرف والتحصيل ومدى تطابق الصرف للإعتمادات مع كل بند من بنود الميزانية، بالإضافة إلى تحصيل الإيرادات العامة بطريقة سليمة، كما أن جميع العمليات قد تمت بمستندات صحيحة محترمة للقوانين والتنظيمات المعمول بها في مجال الميزانية، وأنها مثبتة في الدفاتر إثباتا صحيحا وفقا لنظام المحاسبة.

كما تعمل المفتشية العامة للمالية على فحص النظم المالية المعمول بها مع إمكانية تقديم الاقتراحات التي تراها هيئة المراقبة، والتأكد من استخدام الموارد الاقتصادية وأن الضرائب بمختلف أنواعها قد استخدمت من قبل الجماعات المحلية استخداما حسنا.⁽³⁾

كما توجد صلاحيات متعددة للمفتشية العامة للمالية والتي أوردها المرسوم التنفيذي رقم(08-272) والذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة وذلك في المادتين (2) و (3) وللتان أقرتا أنه يمكن

(1) عبد الحكيم بودفار وحبيب بوتعية، نفس المرجع السابق، ص 79.

(2) رياض العابد، "الرقابة المالية على نفقات البلدية"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014، ص 99.

(3) كريمة ربحي و زهية بركان، نفس المرجع السابق.

للمتفشية العامة إن تمارس رقابتها على المالي والمحاسبي وذلك لصالح الدولة والجماعات المحلية ،
ومختلف الأجهزة والهيئات التي تم ذكرها في المادتين (2) و (3) من المرسوم التنفيذي .

ونصت أيضا المادة (4) من نفس المرسوم أنه يمكن للمتفشية العامة إن تقوم بتفتيش دوري
للمصالح والإدارات والهيئات الموضوعة تحت السلطة ووصاية الوزير المكلف بالمالية ، وتدقق في عملها
الرقابي ومدى فاعليته .

كما تتمثل تدخلات المتفشية العامة للمالية في مهام الرقابة أو التدقيق أو التحقيق أو الخبرة
وذلك حسب المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم (08 - 272)⁽¹⁾.

تم عملية الرقابة على أساس وجود الوثائق والمستندات اللازمة التي تثبت بعد تتقل بعثة
المفتشين إلى مقر الهيئة الإقليمية ، ويكون إما بعد إشعار مسبق أو بصورة مفاجئة، حيث تتولى البعثة
التي أوكلت لها مهمة التفتيش ومراجعة ومعاينة المستندات، والتحقق مع الأمر بالصرف والمحاسبين
العموميين والمسيرين، مراجعة السندات والقيم والأموال ومختلف المواد التي تكون في حوزة المحاسبين
والمسيرين، وبالخصوص العمليات التي يؤديها هؤلاء بخصوص نفقات وإيرادات الجماعات المحلية، أما
في حالة وجود تأخر أو نقص في القيام بالمهام المحاسبية ، فيجوز للمفتشين الأمرين بضبط هذه
المحاسبة و إعادة ترتيبها في الحال.

كما يجب على البعثة أن تقدم تقريرا كتابيا عن المعاينة تذكر فيها النواحي الايجابية والسلبية
للتسيير وكذا الاقتراحات والتوصيات الخاصة بذلك ويتم إرسال هذا التقرير إلى الهيئة الوصية، وعلى
مسؤولي الجهات التي تمت مراقبتها الرد في ظرف شهر واحد على الملاحظات التي تضمنها التقرير،
وكذا التدابير التي اتخذت لمعالجة الأخطاء الواردة فيه ، وبعد ذلك يحال التقرير النهائي إلى الهيئة
الوصية وكذا مجلس المحاسبة .⁽²⁾

(1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المرسوم التنفيذي رقم (08 - 272) المؤرخ في 06 / 09 / 2008 ، الذي

يحدد صلاحيات المتفشية العامة للمالية .

(2) سمراء قريشي وفطيمة خيال ، نفس المرجع السابق ، ص 65.

المبحث الثالث: الرقابة السياسية على الجماعات المحلية في الجزائر:

وهي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة والأحزاب السياسية للدولة على أعمال الجماعات المحلية والأجهزة الإدارية المختلفة في النظم الإدارية للدولة.⁽¹⁾

وتعد هذه الرقابة الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية على الإدارة المحلية، وإن كانت وسائلها تختلف تبعا لاختلاف التقاليد السياسية والتنظيمات الحزبية بكل دولة.

وتعتبر الجزائر من بين الدول التي وضعت نظاما رقابيا متكاملا ومتناسقا في أهدافه ، وفي الآليات المختلفة السياسية والإدارية والشعبية والقضائية ، وفي أساليب ممارسة آليات وإجراءات الرقابة على أعمال الدولة المختلفة .

المطلب الأول : رقابة المجالس المحلية المنتخبة .

تعتبر رقابة المجالس المحلية هي رقابة شعبية نابعة من إرادة الشعب وتهدف هذه الرقابة لحماية المشروعية بكل جوانبها وتتضمن هذه الرقابة الحرص على ضمان تنفيذ و إنجاز مشاريع وبرامج التنمية ولكي تؤدي رقابة المجالس المنتخبة أهدافها يجب أن تكون رقابة شاملة مستجيبة لمتطلبات الديمقراطية الشعبية ، مستندة لحق الشعب في الاطلاع على كل ما يخصه ، خاصة ما تعلق بقضايا التسيير أو التصرف في ممتلكاته، ويستند في هذه الرقابة إلى مؤسسات منتخبة ممثلة في المجالس المحلية البلدية والولائية.⁽²⁾

تستمد المجالس المحلية دورها الرقابي من نص المادة (159) من دستور 1996 ، فهي رقابة شعبية محلية في أهدافها ومدلولها آلياتها ، وتعتبر هذه الرقابة كغيرها من أنواع الرقابة لديها أهداف تقوم بالأساس على حماية شرعية الأعمال الصادرة عن الإدارة المحلية وجعلها متسمة بالملائمة والعدالة من الجانب الاجتماعي والاقتصادي وكذلك حماية المصالح سواء كانت محلية أو وطنية ، فهدف هذه الرقابة ضمان مشروعية أعمال الهيئات المحلية .

(1) السعيد بلوم ، نفس المرجع السابق ، ص 39.

(2) صليحة ملياني ، نفس المرجع السابق ، ص ص 237 - 239.

1 - مجال ممارسة الرقابة من طرف المجالس المحلية المنتخبة على الجماعات المحلية

كي تقوم المجالس المحلية بدورها الرقابي على أكمل وجه تتمتع بصلاحيات في مجال الرقابة ، خاصة فيما تعلق الأمر بالتصرفات الإدارية في مجال إبرام العقود الإدارية ، ولكي تقوم هذه المجالس المحلية بدورها الرقابي فهي تملك آليات للقيام بهذا الدور، ومن بين هذه الآليات نجد منها :

- آلية مداولات المجالس وما يترتب عنها من قرارات وتوصيات وصفقات.

- كذلك تقوم على توفير آلية عمل اللجان البلدية و الولائية سواء كانت هذه اللجان دائمة أو مؤقتة وتكون في جميع المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ... الخ.

- حضور المواطنين للجلسات هو السبيل المباشر للالتقاء بالمنتخبين مادامت إن المداولات تكون بطريقة علنية وقد أكد المشرع الجزائري على حضور المواطنين لهذه الجلسات لكن يعتبر هذا النوع من الرقابة محدود الفائدة المرجوة منها ، وقد نقول معدومة بسبب عدم تمكن الجمهور من مساءلة المنتخبين أثناء الجلسات أو إبداء الرأي، وقد تجعل العلاقة القائمة بين الناخبين والمنتخبين في تباعد مستمر ، وفي الواقع أن أغلب المواطنين يعزفون عن حضور جلسات المجالس المحلية وذلك بسبب ضعف الإعلام محليا وحتى وطنيا .

ومن بين الآليات الجديدة التي أقرها قانون الولاية الجديد أنه اعترف ولأول مرة في المادة (37) من القانون لأعضاء المجلس الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية ، لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة وفي مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية ، وتعتبر هذه الآلية من الإصلاحات التي جاء بها الإصلاح الإداري .

من اجل توثيق العلاقة بين المجلس المحلي والناخبين يمكن للرئيس عقد جلسات إعلامية عقب دورات المجلس ، يجيب فيها عن تساؤلات المواطنين وانشغالاتهم ، ويمكن للمجلس الشعبي البلدي الحالي أن يقدم عرضا عن نشاطه السنوي أمام المواطنين حسب المادة (11) من قانون البلدية الحالي ، من اجل تشجيع المبادرات المحلية لتحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في حل مشاكلهم .⁽¹⁾

(1) صليحة ملياني ، نفس المرجع السابق ، ص ص 239-241.

المطلب الثاني: رقابة الرأي العام.

يقصد برقابة الرأي العام تلك الرقابة التي تباشرها بعض الهيئات والتنظيمات السياسية والشعبية مثل: الأحزاب السياسية، النقابات وجماعات الضغط وكذلك الصحافة ووسائل الإعلام ، من خلال توضيح اتجاهات الرأي العام للهيئات المحلية ، ومراقبة ردود الفعل لتصرفات الهيئات المركزية على أعمال الهيئات المحلية⁽¹⁾.

و بعد هذا يمكن تقديم بعض التعريفات الدالة التي تضيء صيغة خاصة لاعتبارات إيديولوجية أو نقدية للرأي العام، ثم محاولة ذكر الآليات المستعملة في بسط رقابتها على الجماعات المحلية.

أولاً: تعريف الرأي العام.

يراد بالرأي العام مجموعة الآراء التي تسود مجتمع معين في وقت ما بخصوص موضوعات معينة تتعلق بمصالحهم العامة والخاصة.⁽²⁾

- الرأي العام هو المحرك الذي يجعل الديمقراطية تتحقق.

- هو حكم اجتماعي لمجتمع واع في مواجهة قضية هامة بعد مناقشات علنية وعقلانية.

- اتجاهات الناس نحو قضية ما عندما يكون هؤلاء الناس أعضاء في الجماعة الاجتماعية نفسها.⁽³⁾

ويقول الفيلسوف فيلاند عن الرأي العام أنه: " ليس رأي الشعب بأكمله بل يصح أن تعتبره رأي طبقة لها الغالبية والقوة بين طبقات الشعب الأخرى ".

(1) دحمان حمادو ، نفس المرجع السابق ، ص 41.

(2) محمد عبد الله المغربي، الرقابة على أعمال الإدارة ، منتدى الموارد البشرية، من الموقع

http : // hrdiscussion.com تاريخ التصفح: 08 / 04 / 2017 ، 56 : 21

(3) رمضان عبد المجيد ، " مفهوم المسؤولية الاجتماعية للإعلام " . مجلة الدفاتر السياسية و القانونية ، عدد 9 ، 2013 ، ص 368.

أما بلمر فيقول: " إن كثيرا من التفاعل الذي يتكون خلاله الرأي العام يحدث نتيجة لتقارب آراء الجماعة وأوضاعها." (1)

ويعرفه أيضا الدكتور أحمد بدر بأنه:

" التعبير عن آراء الآخرين أو من في حكمهم بالنسبة للمسائل العامة المختلفة عليها ، على أن تكون درجة إقناع الناخبين بهذه الآراء وثباتهم عليها كافية للتأثير على السياسة العامة والأمور ذات الصالح العام ، بحيث يكون هذا التعبير ممثلا لرأي الأغلبية و لرضى الأقلية ". (2)

- إذن الرأي العام هو التعبير عن اتجاهات الجمهور بعد المناقشة بين الأفراد فهو المنبع الذي تصدر منه أحكام الجماهير .

- فالرأي العام يعتبر مقبولا عندما يكون موضوعي، لان الموضوعية تقتضي بأن تقبل الأقلية بالرأي الأغلبية، لان شؤون الحياة العامة أساسها الشورى بين الناس لقوله تعالى « وأمرهم شورى بينهم » (3) وقال أيضا « وشاورهم في الأمر ». (4)

ثانيا : آليات رقابة الرأي العام على الجماعات المحلية .

سنحاول في هذا العنصر التطرق إلى أهم الأجهزة الرقابية التي يبسط بها الرأي العام رقابته على المجالس الشعبية المحلية ، وهي :

(1) مختار التهامي وعاطف عدلي العبد، الرأي العام، مصر، كلية الإعلام، جامعة القاهرة، 2000، ص 18.

(2) فريدة مزياي، "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، 2005، ص 261.

(3) القرآن الكريم ، سورة الشورى ، آية 38.

(4) القرآن الكريم ، سورة آل عمران ، آية 159.

1- الرقابة الحزبية أو (الأحزاب السياسية) :

تعتبر الرقابة الحزبية نوع من الرقابة السياسية السابقة ، وتكون أكثر عملا عندما تكون الانتخابات نزيهة وأكثر ديمقراطية فالأحزاب تسعى لكسب ثقة الشعب بها ، فهي تعمل على وضع شروط معينة في مرشحها لتكريس الشفافية.(1)

- إن مهمة الأحزاب السياسية تتمثل في التأكيد من توافق نشاط المجالس الشعبية المحلية والسياسة العامة للدولة. (2)

- يتحدد دور الأحزاب السياسية في بسط رقابتها على الجماعات المحلية من خلال التمثيلية البرلمانية فمنها من لديه ممثلين بالبرلمان فتكون الرقابة أقل تشددا ، ومنها من لا تمتلك ممثلين(3) ، فتصبح هنا الرقابة غير فعالة لعدم تمكنها من فرض نفسها في الساحة السياسية .

2- رقابة وسائل الإعلام:

تعتبر الصحافة من أهم الوسائل الإعلامية في الإفصاح عن الرأي ولها دور هام في تكوين الرأي العام ورفع مستواه السياسي والمعنوي وهي تمكن الناخبين من اختيار ممثليهم بحرية .

ويمكن تعريف الصحافة على عدة مستويات أهمها :

- أنها مهنة، يمارسها كل من يعمل في الصحف.
- أنها وسيلة شأن كل وسائل الاتصال الأخرى كالإذاعة والتلفزيون.(4)
- تقوم بعرض المعلومات والآراء على الأفراد في القضايا التي تتعلق بالهيئات المحلية، وتقوم بمناقشتها مما يدفع السلطة التشريعية إلى التدخل لتعديل القوانين لتتماشى مع المتغيرات المستجدة .

(1) هشام بن وزرق ، "الرقابة الوصائية على البلدية في الجزائر" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، قسم الحقوق ، جامعة فرحات عباس سطيف، 2004 / 2005 ، ص 73 .

(2) فريدة مزباني ، نفس المرجع السابق ، ص 262.

(3) محمد الديداموني ومحمد عبد العال ، نفس المرجع السابق ، ص 338.

(4) سميحة زبيدي ، "تعريف الصحافة" ، الإعلام المركزي ، <http://30dz.justgoo.com> ، تاريخ الإطلاع

، على الساعة 10:54، 2017/04/11.

وتكون وسائل الإعلام من المجلات والجرائد والصحف المختلفة، بالإضافة إلى الإذاعة والتلفزيون التي تقوم بدورها بنشر مختلف المشاريع التنموية المرتقبة وإعطاء توضيحات بشأن الخطط التنموية والسياسات المحلية المتبعة من طرف المسيرين المحليين.⁽¹⁾

وحسب ما ذكرناه سابقا فإن رقابة الرأي العام تعتبر فعالة للمجالس المحلية والأفراد، لأنهم يتأثرون بخدماتها، فهي تعمل على حماية المصالح المحلية وتقوم بتأكيد على ديمقراطية الإدارة المحلية، وتعودهم للبحث عن الحلول لمشاكلهم المحلية.

(1) فريدة مزياني ، نفس المرجع السابق ، ص ص 264 ، 265.

خلاصة الفصل:

من خلال تناولنا لمظاهر الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية في الجزائر يمكن استخلاص ما يلي:

فيما يخص الرقابة الإدارية، فرغم كون قانون البلدية والولاية جديدين إلا أنهما جاء متشددين من حيث الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية، فوسع مجال رقابة الوالي والوزير على المداولات وكذلك تم توسيع رقابتها في إمكانية حل المجالس المحلية .

أما فيما يخص الرقابة المالية، فإنه من خلال ما تم التطرق إليه توصلنا إلى ما يلي:

تعتبر ميزانية الجماعات المحلية أداة فعالة لتسيير مصالح الجماعة المحلية وعملية تحضيرها وتنفيذها تتم في الإطار الذي يحدده القانون وتتم العمليات تحت أعين هيئات رقابية مختلفة لضمان شرعيتها ومصداقيتها في حين أن الرقابة السياسية تهدف إلى ضمان مشروعية أعمال ونشاطات الجماعات المحلية، وتمنع السلطات المحلية من الاستبداد والتعسف واستئثار السلطات .

لذلك من خلال ما سبق فإن وسائل الرقابة متعددة وتتناقض مع بعضها لكن المبدأ الأساسي الذي تقوم عليه هو الاستقلالية المحلية والتي تعتبر المعيار الحقيقي الذي يمكن من خلاله أن تحضي الجماعات المحلية بالتموقع الايجابي الذي يمكنها أن تكون فاعلا أساسيا على المستوى المحلي .

الفصل الثالث

فعالية الرقابة على

الجماعات المحلية

في الجزائر

على الرغم من الاختصاصات الواسعة التي تم منحها للجماعات المحلية في الجزائر، إلا أنه وبمقابل ذلك لا تمارس هذه الاختصاصات بعيدا عن أعين السلطة، حيث تم إحاطتها برقابة أثناء ممارسة صلاحياتها، حيث تمارس الدولة هذه الرقابة بهدف حماية الصالح العام والحفاظ على وحدة الدولة وضمان استمرارية الخدمات المقدمة للمواطنين حيث يتم ممارسة هذه الرقابة من قبل أجهزة مكلفة بالرقابة على الجماعات المحلية لذلك نجد أن لهذه الأجهزة تأثير على الجماعات المحلية، وكذلك نجد الرقابة الممارسة من قبل هذه الأجهزة تؤثر على تجسيد الديمقراطية التشاركية، لذلك سنتناول في هذا الفصل مبحثين وكل مبحث مقسم إلى مطلبين، فالمبحث الأول سنتحدث فيه عن تأثير الرقابة على صلاحيات الجماعات المحلية، أما المبحث الثاني فسيتم التكلم عن تأثير الرقابة في تجسيد الديمقراطية التشاركية على الجماعات المحلية في الجزائر.

المبحث الأول: فعالية الرقابة على صلاحيات الجماعات المحلية

لا شك أن المشرع حين يفرض رقابة على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، فلما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهيكلها المنتخبة، وجب بالضرورة إخضاع أعمال وأعضاء المجالس المحلية (البلدية والولائية) وذلك طبقاً للقانون، وعليه سنتطرق في هذا المبحث إلى تحديد عما إذا كان نظام الرقابة المبسط على هذه المجالس أداة إعاقة لاستقلالية المجالس المنتخبة، وميزانيتها المالية، أم أن لها مقاصد وجب توضيحها وبيانها، وهو ما سنقوم بالإجابة عنه في المطالب التالية:

المطلب الأول: تأثير الرقابة الوصائية على صلاحيات الجماعات المحلية

يأتي دور الرقابة الوصائية ليجري أن ليس هدفها الأول مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها فقط بل يتعداه إلى مرحلة أخرى، وهي مدى كفاية ما تطبقه الإدارة من قواعد قانونية على ضوء ما يستند إليها من أعمال ومدى مسابرة تلك القواعد واستجابتها لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية ومدى استيعابها لروح العصر الذي تطبق فيه.

أولاً: تأثير الرقابة الوصائية على أعمال المجالس المحلية

ولما كانت الرقابة آلية قانونية تعين تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهيكلها المنتخبة، وجب بضرورة إخضاع أعمال المجالس البلدية إلى رقابة وصائية تمارسها جهات إدارية حسب ما ينص عليه القانون، بحيث لا يمكن اعتبار أن فكرة الوصاية على أعمال المجالس المحلية مجرد إجراءات بيروقراطية وروتينية، بل يقصد منها ضمان سلامة ومشروعية سائر الأعمال الصادرة عن المجالس المحلية⁽¹⁾، وذلك من خلال:

(1) أعمار بوضياف، "الرقابة على المداولات المجلس الشعبي البلدي في التشريعين الجزائري والتونسي"، مجلة الإجهاد القضائي، العدد 6، ماي 2009، ص 17.

1- تأثير سلطة التصديق والإلغاء على أعمال المجالس المحلية

- إن الواقع العملي لآلية التصديق يعتبر أسلوب قريب من الرخصة المسبقة أو الاعتماد، ويمثل إعاقة للمبادرات المحلية، لأنها من الناحية العملية تأخذ وقتا طويلا، فالمداولة ترسل إلى الدائرة ومن الدائرة ترسل إلى الولاية، وبعد المصادقة أو عدمها تأخذ المداولة نفس الطريق، بالإضافة إلى النظر لحجم العمل في الولاية وكذا عدد البلديات، ونقص الإطارات البشرية المؤهلة لعملية الرقابة، وهذا ما ساعد بالمطالبة بالرقابة اللاحقة من أجل ضمان حسن سير المصالح العمومية⁽¹⁾.
- فيما يخص المصادقة الضمنية فإن المشرع من خلال قانون الولاية والبلدية فقد أعطى إجابة واضحة، والتي تتيح للمجالس المنتخبة بتنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه، إلا أن هذا الأمر لا يحدث في الواقع العملي، لأنه غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون من طرف الجهات الوصية، فهي لا تلتزم بها وهو ما يجعل المجالس المحلية لا تملك أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها⁽²⁾.
- أما بالنسبة لآلية الإبطال أو الإلغاء الذي نصت عليها المادة (59) من قانون البلدية الجديد، التي تعتبر أخطر أسلوب لأنها أداة تعسفية لبعض الولاة في المجالس الشعبية البلدية، مما جعل بعض النواب يقترحون إلغاء المداولات بموجب قرار من الجهات القضائية⁽³⁾. وتظهر أيضا سلطة الوالي في إمكانية إلغائه لمداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حسب المادة (54)، مما يجعل الولاية تتقلب طرفا مدعيا و المجلس الشعبي الولائي طرفا مدعى عليه، وإن كان رفع الدعوى القضائية من طرف الوالي يهدف إلى تجسيد مبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال، إلا أنه يثير إشكال قانوني وإجرائي، فمن الناحية القانونية المجلس الشعبي الولائي لا يتمتع بالشخصية المعنوية وعليه لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه، بالتالي يضل مشكل التمثيل القضائي مطروحا وهذا ما يؤدي إلى توتر العلاقة بين الوالي كممثل للسلطة المركزية المنتخبين على مستوى الولاية⁽⁴⁾.

(1) علي محمد، نفس المرجع السابق، ص 192.

(2) حيزية أمير، المرجع السابق، ص 37.

(3) علي محمد، نفس المرجع السابق، ص 201.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، نفس المرجع السابق، ص 334.

كما يجوز للمجلس الشعبي البلدي، ممثلا في شخص رئيسه، أن يرفع طعنا قضائيا ضد الوالي في حالة إبطاله لمداولة ما أو رفضه المصادقة عليها⁽¹⁾.

2- تأثير سلطة الحلول على أعمال المجالس المحلية:

وذلك من خلال ما نص عليه قانون البلدية (10/11)، الذي منح للوالي سلطة الحلول، وأن يتخذ جميع الإجراءات، وبعد هذا توسيعا من صلاحيات الوالي وتقييدا لسلطة المنتخبين في ممارسة مهامهم، وهذا الأمر فيه مساس باستقلالية الجماعات المحلية، فكان لا بد من ترك المهام للهيئة القضائية⁽²⁾.

أما فيما يخص حل المجلس الشعبي الولائي فيترتب عليه مايلي:

- سحب صفة العضوية بالمجلس، أي إلغاء المركز القانوني (حقوق والتزامات) المترتبة عن العضوية بالمجلس، دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية.
- المنووية الولائية، وذلك حسب نص المادة (49) من قانون الولاية (07/12)، حيث تنتهي مدة المنووية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.
- إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي خلال ثلاثة أشهر الموالية⁽³⁾.

إذن الحلول هو إجراء يوفق بين المصالح المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، وبين فكرة المصلحة العامة رغم الخلافات المحلية، وهو إجراء وقائي للمصالح العامة من امتناع وتقاعس المجلس الشعبي البلدي، أما في حالة تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بواجباته، فالمشرع منح الوالي التقديرية في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه، فتنقل سلطة التقدير من البلدية إلى الوالي، ويصبح رئيس البلدية مجرد موظف تابع للوالي⁽⁴⁾.

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، نفس المرجع السابق، ص 285.

(2) علي محمد، نفس المرجع السابق، ص 203.

(3) محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2012، ص ص 128، 129.

(4) تقوى شنيخر، "رقابة الوالي على ميزانية البلدية دراسة تطبيقية"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة العربي، تبسة، 2015، ص ص 51، 52.

نستنتج مما ذكر سابقا أن تعدد جهات الرقابة، يؤدي إلى ضعف في الأجهزة الرقابية، التي تكون ممارستها في ظل بيروقراطية تقوم على أساس مفاهيم ومضامين رديئة، فتمسك الجهة الوصية بممارسة امتيازات السلطة العامة واتجاهها، لا لخدمة المصلحة العامة أو المحلية، وكل هذه العوامل تؤدي إلى عرقلة الأعمال التي تقوم بها الإدارة المحلية⁽¹⁾.

ثانيا: تأثير الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية:

ربما تكون الحاجة إلى الرقابة على أعضاء المجالس المحلية أكثر إلحاحا، وذلك بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملكه إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم، لأنه يعتبر رجل سياسي وله الحق في سعيه إلى إرضاء الفئة التي أكسبته الصفة الانتخابية أو الصفة الرئاسية على مستوى المجلس المحلي⁽²⁾، وعليه سوف نتطرق إلى ما نتج عن هذه الرقابة على الأعضاء، وهل هي مشددة في الواقع العملي أم لا؟

1- آثار آليات الرقابة الفردية على أعضاء المجالس المحلية:

• قانون البلدية (10/11) لم يحدد نوع المتابعة القضائية للآلية التوقيف حيث ترك المجال مفتوح، وبهذا يصبح العضو المنتخب البلدي في خطر، لأنه سيعيش هاجس إبعاده من المجلس في أي وقت دون أن يتمكن من فعل أي شيء، ويعد هذا مساسا بحقوق العضو المنتخب المحلي البلدي. كما منح قانون البلدية الحالي سلطة واسعة للوالي في إصدار قرار التوقيف من دون استشارة المجلس الشعبي البلدي، وهذا يؤدي إلى تراجع عن الاستقلالية، ويؤكد على دور ومكانة الوالي والضمانات التي تجعل المجلس الشعبي البلدي مع تهميش لدور المجلس البلدي⁽³⁾، يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي وهذا من خلال الإجراءات القانونية، ولكن الواقع العملي هو عكس ذلك تماما، مثال ذلك: رئيس بلدية العلة الذي كان يرئس البلدية في عهدة 2002-2007،

(1) مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1986، ص 102.

(2) أحمد رادف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، العدد 1، 2010، ص 4.

(3) أحمد سي يوسف، "تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة آفاق"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص تحولات الدولة كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 209.

الذي توبع بالكثير من التهم وصدرت في حقه العديد من الأحكام القضائية، لكن والي الولاية لم يقم بإنهاء مهامه آنذاك، وظل يمارس صلاحياته طيلة عهده⁽¹⁾.

-إن السلطة الواسعة التي أصبح الوالي يتمتع بها في ظل قانون البلدية (10/11) والتي خولت له حق الانفراد بقرار التوقيف دون استشارة المجلس البلدي، هو دليل يؤكد الحضور القوي لسلطة الوالي في الوقت الذي يهمل فيه دور المجلس البلدي، وتراجع ضمانات التصدي لسلطة الوصايا بالنسبة لأعضاء المجالس البلدية.

-مقارنة بالسلطة الواسعة التي يتمتع بها الوالي، نجد وزير الداخلية يتمتع بنفس الصلاحيات في القانون (07/12) المتعلقة بالولاية، وهذا يؤكد على وجود ضمانات واسعة لحقوق الأعضاء المنتخبين مقارنة بالأعضاء المعينين⁽²⁾، فمثلا إنهاء مهام والي ولاية بجاية، حيث أعلنت وزارة الداخلية عن إنهاء مهام والي ولاية بجاية المعين في أبريل 2015 على رأس الولاية، ولم يتم الكشف عن أسباب تنحيه من رئاسة الولاية في ديسمبر 2016.⁽³⁾

أما بالنسبة للإجراءات المتعلقة بالإقالة المنصوص عليها، نجد أن المشرع منح المنتخب البلدي صفات قانونية لمواجهة قرار الإقالة، مقارنة بعضو المجلس الولائي الذي لا يملك أي أداة قانونية تمكنه من الدفاع عن نفسه، وهذا يؤثر على استقلالية أعضاء المجالس المحلية⁽⁴⁾.

-أما فيما يخص آلية الإقصاء فهي لا تختلف كثيرا عن محل الإقالة، وذلك نظرا للأثر القانوني المباشر والحال المترتب عنهما، وهو فقدان وزوال وإلغاء المركز القانوني الناتج عن العضوية، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصي بالمرشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها.

(1) أنجمة وآخرون، «رؤساء البلديات فوق القانون»، جريدة الخبر، العدد: مارس 2015

(2) حيزية أمير، نفس المرجع السابق، ص 15.

(3) «إنهاء مهام ولاية بجاية»، جريدة النهار، العدد: ديسمبر 2016

(4) من الموقع [http://WWW.enaharonline. Com](http://WWW.enaharonline.Com) تاريخ التصفح 2017/04/22

(4) حيزية أمير، نفس المرجع السابق، ص 17.

الإقصاء هو عبارة عن عقوبة للعضو المنتخب، بالتالي لا توجد رقابة وصائية على أعضاء المجلس المنتخب، والأحكام الواردة في التشريع البلدي الولائي جاءت في إطار تنظيم وحماية مصالح المواطنين فقط⁽¹⁾.

مما سبق بيانه يبدو أن آثار الرقابة الوصائية على أعضاء المجالس المحلية لا تخفي نية المشرع في تشديد الرقابة الوصائية على الأعضاء على حساب استقلاليتهم، وترجيح كفة السلطة الوصائية بتوسيع صلاحياتهم الرقابية، وهذا ليس في صالح المنتخبين المحليين، ولا في صالح النهوض بالتنمية المحلية التي يلعب فيها العضو المنتخب دورا محوريا يسهر فيه على ترقية العمل التنموي.

المطلب الثاني: تأثير الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر:

في الجزائر تتمتع الأجهزة المكلفة بالرقابة المالية باختصاصات تتعلق بالحفاظ على المال العام، لكن هذه الأجهزة الرقابية قد تعثر بها بعض العيوب التي من شأنها أن تكون سببا في تهديد الرقابة المالية على الجماعات المحلية في الجزائر، لذلك سنتناول في هذا المطلب تأثير الرقابة المالية السابقة واللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية بالجزائر.

أولا: تأثير الرقابة المالية السابقة على الجماعات المحلية في الجزائر:

مما لا شك فيه أن الرقابة المالية القبلية (السابقة) تهدف إلى الحيلولة دون التجاوزات المالية بكل أنواعها وإلى مدى تطابق العمليات الواردة على النفقات مع القوانين والتنظيمات المعمول بها، لذلك اعتبرت هذه الرقابة الوقائية، تمكن من اكتشاف الأخطاء، وذلك قبل وقوعها والعمل مباشرة إلى تصحيحها وتداركها في الحين.

أيضا تعمل هذه الرقابة على لفت انتباه الأمر بالصرف في حال خطئه عن حسن أو سوء نية أو في حال تغيير التخصيص القانوني للنفقات.

⁽¹⁾ منال تيميزار، الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية (10/11)، منتدى المركز الجامعي، خميس مليانة

من الموقع [ecol- doc.Almontada.com](http://ecol-doc.Almontada.com) تاريخ التصفح: 2017/04/19

والملاحظ هنا أن رقابة المراقب المالي في الغالب مقتصرة فقط على الجانب الشكلي للنفقات، لكن دون أن تتعداه إلى الرقابة التي تفحص العمليات المالية من بدئها إلى حين انتهائها، كما يعتبر حق التغاضي الممنوح للأمر بالصرف من بين الحدود التي تحد من فعالية الرقابة التي يقوم بها المراقب المالي.

والجدير بالذكر أن هذه الرقابة هي رقابة إنفاق لا تحصيل أي تخصص عمليات الإنفاق دون الإيرادات العامة⁽¹⁾

ثانيا: تأثير الرقابة المالية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر:

إذا أردنا الحديث عن تأثير الرقابة المالية اللاحقة من منظور النصوص القانونية فإننا سنجدها مثالية وخيالية، وتعتبر الطريقة الأمثل لمراقبة ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر، لكن من الناحية العملية نجدها معيبة بشكل عام تمكن من اكتشاف الأخطاء والانحرافات التي قد يقع فيها الموظفون المسؤولون عن أموال الهيئة المحلية، وهذا عند تنفيذهم للميزانية، ومراجعتها دون تدخل الهيئة المركزية، وكذا تحصيل الخسائر المالية التي لحقت بالإدارة الناتجة عن الأخطاء والمخالفات المرتكبة وتجنبها مستقبلا⁽²⁾.

و تعد المفتشية العامة للمالية هيئة رقابية ذات دور بالغ لا يمكن الاستغناء عنه، لكن ورغم هذا الدور الذي تلعبه إلا أن هناك الكثير من الحدود والعقبات التي تحد من فعالية عملها، ونجد:

- ما يلاحظ أن المفتشية العامة للمالية ينحصر دورها الرقابي في إعداد التقارير دون أن يكون لها صلاحية البث أو إصدار أي أحكام أو قرارات⁽³⁾.

- قد يتشابه دور المفتشية العامة للمالية من مجلس المحاسبة في ممارسة الرقابة.

(1) سامية شويخي، "أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 58.

(2) سمراء قريشي، نفس المرجع السابق، ص 67.

(3) سامية شويخي، نفس المرجع السابق، ص ص 72، 73.

كما نجد الصلاحيات الممنوحة لمجلس المحاسبة موسعة لذلك فهي تتعدى رقابة الحسابات لتشمل تسيير الأمرين بالصرف، وهذا ما يعكس الطبيعة الرقابية لعمله باعتباره متخصص في الرقابة المالية، إلا أنها غير كافية حيث لا تشمل كل مراحل تنفيذ الميزانية، إذ ما هي إلا رقابة بعدية لا تجنب وقوع الأموال العامة محل تلاعب، إضافة إلى أنها تأتي في فترة زمنية يصعب فيها تحديد المسؤولية نظرا لتعاقب المسؤولية في الهيئة الإقليمية⁽¹⁾.

كما يتميز مجلس المحاسبة الجزائري بانعزاله وانطوائه على نفسه حيث أنه يكون بعيد كل البعد عن التطور الحاصل في ميدان الرقابة المالية والمعايير الدولية التي تعمل على محاربة التبذير والغش والفساد.⁽²⁾

كما أنه لا يوجد نظام قانوني واضح بمجلس المحاسبة يكفل تنسيق أكبر بينه وبين الهيئة التشريعية فعلى الرغم أن المادة (16) من الأمر رقم (95-20) تشير إلى أن مجلس المحاسبة يعد تقرير سنوي حول أعمال الرقابة التي قام بها ويرسله إلى رئيس الجمهورية، حيث يبين فيه المعايير وأهم التقييمات والملاحظات الرئيسية التي نجمت عن أشغال تحريات مجلس المحاسبة، مرفقة بأهم التوصيات التي يرى أنه يجب تقديمها، بعد ذلك يقوم بنشر هذا التقرير الذي يقوم به كليا أو جزئيا في الجريدة الرسمية ويرسله إلى الهيئة التشريعية إلا أن الواقع ينبئ بخلاف ذلك إذ لا يتم نشر التقرير ولا يتم تسليم نسخة منه للبرلمان هذا الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في النظام القانوني لمجلس المحاسبة ويجب جعله تحت إشراف الهيئة التشريعية⁽³⁾.

كما لم يقدم مجلس المحاسبة في مجال الرقابة المالية ما كان ينتظر منه، حيث تشكل المركزية الشديدة للمجلس مشكل في كثافة وتنوع الملفات، هذا ما أدى إلى ضعف فعالية الرقابة المالية لمجلس المحاسبة، ما يستدعي العودة إلى النموذج الفرنسي الذي تبنى نظام لامركزية لمجلس المحاسبة، فحل مشكل في كثافة الملفات إضافة إلى ضيق مجال الرقابة على المراحل التي تمر عليها الميزانية، وجعلها تشمل مرحلة التنفيذ لتحقيق فعالية الرقابة الصارمة والدقيقة على أموال الجماعات المحلية.

(1) سمراء قريشي، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) سامية شويخي ، نفس المرجع السابق، ص 97.

(3) عيسى أوديغ وعلاء الدين عبد الحق، نفس المرجع السابق، ص36.

إن استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر مرهون بمدى فعالية الضمانات التي كرسها المشرع والتي تقف أمام الاستخدام التعسفي للسلطة، هذا إلى جانب تفعيل أجهزة الرقابة المالية لحماية أموال الجماعات المحلية من مختلف الاختلاسات والتلاعبات حرصا على صرامة تسيير الأموال العمومية وضمان عدم ضياعها من خلال الرقابة الإدارية للمفتشية العامة وكذا رقابة شبه قضائية لمجلس المحاسبة⁽¹⁾.

(1) سمراء قريشي وفطيمة خيال، نفس المرجع السابق، ص76.

المبحث الثاني: فعالية الديمقراطية التشاركية على الجماعات المحلية

أصبحت الديمقراطية التمثيلية لا تكفي وحدها لإشباع رغبات المواطنين، فظهر ما يسمى بالديمقراطية التشاركية، حيث لا يختار المواطنون ممثلهم في المجالس المحلية عن طريق الانتخاب بل يساهمون بصفة مباشرة أثناء العهدة الانتخابية بتسيير شؤونهم ومراقبة ممثلهم من أجل تعزيز مبدأ المشروعية بغرض احترام القوانين، وترشيد التسيير الجماعي.

المطلب الأول: تجسيد الديمقراطية التشاركية على الجماعات المحلية

وتتطلب مقارنة الديمقراطية التشاركية من حق المواطن في الحصول على فرصة الإخبار والاستشارية والمشاركة في المجالس المنتخبة للجماعات المحلية، من أجل متابعة المشاريع المنجزة والمشاركة في تقييمها على المستوى المحلي، وتقتضي هذه العمليات من مجالس المنتخبين في الجماعات المحلية، الارتقاء بثقافة الإنصات والتفاعل، واقتسام المسؤولية والمعرفة مع المواطن، والانفتاح على فواعل المجتمع من هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، وإشراك كل من يمكن إدماجه من ساكنة المدينة من مجالس الأحياء والشباب والنوادي والجمعيات وغيرها.

كما يمكن القول أن الديمقراطية التشاركية تستهدف "دمقرطة" الديمقراطية نفسها، لأنها تخلق آلية جديدة تسمح للمواطن بالمشاركة في العملية التشاركية داخل مجلس الجماعات المحلية.

أولاً: تعريف الديمقراطية التشاركية:

تعريف الباحث الجزائري دكتور صالح زياني: «حيث قال: في مفهوم الديمقراطية التشاركية أو المشاركة مفهوم مرتبط بالمجتمع المفتوح الديمقراطي وهو مكون أساسي من مكونات التنمية البشرية يسعى من أجل تحقيقها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي». (1)

(1) مريم حمدي، "دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية في التشريع الجزائري" رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2014/2015، ص 37، 38.

لذلك فهي تعني بشكل مبسط أن يكون للمواطن دورا ورأيا في صناعة القرارات التي تؤثر في حياتهم سواء بشكل مباشر، أو من خلال مؤسسات شرعية وسيطة تمثل مصالحهم، ويقوم هذا النوع من المشاركة الواسعة على حرية التنظيم وحرية التعبير، وأيضا على قدرات المشاركة البناءة.

كما عرفها الباحث المغربي **يحي البواقي** فقد قدم تعريف الديمقراطية التشاركية بقوله: «هي عرض مؤسساتي للمشاركة، موجه للمواطنين يركز على اشتراكهم بطريقة غير مباشرة في مناقشة الاختيارات الجماعية، تستهدف ضمان رقابة فعلية للمواطن، وصيانة مشاركته في اتخاذ القرارات، ضمن المجالات التي تعنيه مباشرة وتمس حياته اليومية عبر توسل ترسانة من الإجراءات العلمية»⁽¹⁾.

كما تم تعريفها على أنها إمكانية لكل إنسان ليصبح مواطنا، للمشاركة في إدارة المدينة والمجتمع، وتحديد مصير مشترك، المشاركة في إدارة شؤون المدينة ليست اختيارية، بل هو إلزامي كما أنها تعني التوازن بين الحقوق والمسؤوليات، وهي الطرف التي واحد هنا يمكن أن تصبح لاعبا في مصير مشترك.

كما تم تحديد مصطلح للديمقراطية التشاركية وذلك أن استخداماته كثيرة، من أجل رؤية واضحة مثلا: الديمقراطية المحلية والشعبية، والديمقراطية التداولية.

- الديمقراطية المحلية تسمح للمواطنين أن يشعروا بمساهمة في تطوير أراضيهم.

- الديمقراطية الشعبية هذه الفكرة ليست واضحة ولكن يجب أن نشير إلى توسيع المعلومات للمواطنين والتشاور والمداولة، وذلك دون تحدي قوة قرار المنتخب.

- الديمقراطية التشاركية هي مؤسسة مشاركة المواطنين في تنفيذ السياسة العامة.⁽²⁾

كما عرفها **بلونديوكس** «المشاركة هي وسيلة لإنتاج مساحة من المداولات بين المواطنين والتي يمكن أن تنترك المسائل والقضايا والوصول إلى رؤية سياسية».

(1) مريم حمدي، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) Pierre calme, "Démocratie participative et principes de gouvernance", **fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme**, 21/04/2017 sit web :ll WWW.Eph-ch.

كما تم تعريفها من قبل جون ليون يوفو «الديمقراطية التشاركية تعمل لضمان أن يشارك الناس في ممارسة السلطة التي تنظم الحياة في العلاقات خاصة الاجتماعية اليومية لديهم مع أجهزة السلطة». (1)

إن التحول نحو اللامركزية والتغيرات في الكيانات الإدارية ودمج وتحويل من السلطات المحلية قد ذهب إلى إنشاء إدارة خالية من العموم في نفس الوقت تطورت المواطنة المحلية بالتنسيق مع الحكم الذاتي البلدي رأينا في بداية إنشائه الهدف السياسي للإدارة خالية من المواطنة، ليس هدف رئيسي لتطوير السلطات المحلية وإنما لتعزيز الديمقراطية. (2)

لذلك نجد أن الديمقراطية التشاركية من خلال التعاريف التي تم تقديمها فهي تشترك في العناصر

التالية:

- تبني مفهوم الديمقراطية من الأسفل أي بمشاركة الفاعلين المحليين غير الدوليين أي أفراد منظمات المجتمع المدني.
- تعد مكملة للديمقراطية التمثيلية لا بديل عنها ونقيض لها.
- تتسم بالتفاعل المباشر والنشط بين المواطن والهيئات المنتخبة وبين المواطن ومشكلاته.
- ومما لا شك فيه أن الديمقراطية التشاركية حديثة النشأة ولا تزال في مرحلة اختبار ولكي يمكن تطبيقها في مجتمع ما يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط:
- وجود مجتمع مدني منظم ومهيكل تمثيلي ومستقل عن السلطة.
- توفير وسائل اتصال دائمة وفعالة للمواطنين ولتمكينهم من المشاركة والتبليغ عن آرائهم.

(1) Polère Cédric, «la démocratie participative, état des lieux et premiers éléments de bilan».

Synthèses millénaire3, le centre ressources prospectives de Grand Lyon, France, 2007, p10.

(2) Marie pierre richard, «la citoyenneté locale en suédé, permanences ,recompositions et mises à l'épreuve», **thèse de doctorat**, en science politique, l'université lille2 , 2014, p92.

- تأسيس إطار قانوني بموجب اشتراك المواطن في مناقشة السياسات العمومية في اتخاذ القرار السياسي⁽¹⁾.

ثانيا: آليات الديمقراطية التشاركية:

- دور المواطن:

لقد أصبح اشتراك المواطنين في تسيير الشؤون المحلية من متطلبات إحداث تنمية المجتمع وهذا سواء بإشراكه في رسم السياسات المحلية أو تنفيذها أو حتى الرقابة عليها، فأشراك المواطن المحلي في التسيير يعد مؤشرا لتطور المجتمعات المحلية.

وقد عرف الدكتور عبد المنعم شوقي مشاركة المواطن في تسيير الشأن المحلي، المشاركة الشعبية هي إسهام المواطنين تطوعا في أعمال التنمية سواء بالرأي أو العمل أو بالتمويل أو غير ذلك، بل إن المشاركة تعتبر درجة إحساس الناس بمشكلاتهم المحلية، ونوع استجابتهم لحل هذه المشكلات.

- دور منظمات المجتمع المدني:

دور الجمعيات: تساهم الجمعيات في تحديد الاحتياجات الحقيقية للسكان وكذا المشاريع التي ينبغي الاهتمام بها، وتساعد في تفادي التصادم الذي ينجع أحيانا عندما تتعارض مقترحات ومشاريع الجهات الرسمية مع طموحات وتطلعات السكان على المستوى المحلي⁽²⁾.

ولكي تقوم منظمات المجتمع المدني بدورها بمشاركة فعالة في التنمية المحلية ينبغي أن تتوفر فيها الخصائص التالية:

- القدرة على التكيف مع تطورات الأوضاع المحلية.

- التجانس بحيث يكون هناك تنسيق وتفاهم بين أعضائها لا الصراعات ولا انقسامات.

(1) عادل ذبيح، "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية نحو ديمقراطية تشاركية"، مداخلة في إطار فعالية المنتدى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 13/12 مارس 2013، ص 4 ، 5.

(2) عتيقة جديدي، نفس المرجع السابق، ص 170 ، 171.

- الاستقلالية عن السلطات السياسية.
- التمثيلية لكافة فئات وأطياف المجتمع⁽¹⁾.

المطلب الثاني: تأثير الديمقراطية التشاركية على الجماعات المحلية

تعتبر المجالس المحلية المنتخبة (البلدية والولاية) في التشريع الجزائري إطار قانون يعبر من خلالها الناخبون عن إرادتهم، ومظهر من مظاهر الممارسة الديمقراطية، والبنية الأولى لتدريب المواطنين على المشاركة السياسية في إرساء قيم الديمقراطية التشاركية لضمان توسيع القدرة المجتمعية على تحقيق مشاركة شعبية تمارس مساءلة رقابية فعالة، وشفافية عليها في التسيير والمحاسبة في ظل سيادة القانون.

أولاً: الأساس القانوني للديمقراطية التشاركية في ظل قانون البلدية

ببروز مواطن أكثر تعلمًا وأحسن اطلاعا وأكثر تطلعا، بالإضافة إلى امتلاكه لآراء واقتراحات متعلقة بتسيير البلدية⁽²⁾، قام رئيس الجمهورية بإصدار تعليمات للحكومة على ضرورة التركيز على الديمقراطية التشاركية والتسيير اللامركزي، لهذا تم توجيه أوامر لرؤساء البلديات بفسح المجال أمام المواطن لينتقد بأفكاره القاعدية من الأسفل نحو السلطة المركزية في الأعلى⁽³⁾.

فقد تم التأكيد على المفهوم التشاركي في تسيير شؤون البلدية منذ البداية، من خلال الباب الثالث من القسم الأول في المواد (11)، (12)، (13)، (14)، والموسوم "بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" وإن كان المشرع في قانون البلدية (10/11) من خلال عنوان هذا الباب وكذا مواده لم يستعمل مصطلح الديمقراطية التشاركية بصريح العبارة وإنما استعمل مصطلح "الديمقراطية على المستوى المحلي"، إلا أنه من خلال مراجعة مواد هذا الباب نجده تبنى معطى التشاركية والمساهمة من خلال بيانه لعدة آليات وطرق يمكن من خلالها للمواطن على مستوى البلدية المشاركة في تسيير الشأن المحلي⁽⁴⁾.

(1) عادل ذبيح، نفس المرجع السابق، ص 21.

(2) مشروع قانون البلدية الجديد يكرس مشاركة المواطن في تسيير بلدية، النهار الجديد، العدد: مارس 2011

من الموقع <http://WWW.enaharonline.com> تاريخ التصفح، 2017/04 /23

(3) حمدي مريم، نفس المرجع السابق، ص 40.

(4) عادل ذبيح، نفس المرجع السابق، ص 9.

• وفي هذا السياق أكد وزير الداخلية والجماعات المحلية أن التشريع الجزائري وضع (14) مادة قانونية تدعو إلى إشراك المواطنين في شؤون المحلية، وأشار أن الديمقراطية التشاركية ستكون مستدامة في حال تم قبولها من قبل أغلب المواطنين، وأن مشاركة المواطن في تسيير شؤون المحلية هو حق مكرس دستوريا في قانوني البلدية والولاية، إلا أنها غير مطبقة بسبب نقص آليات ووسائل تطبيق هذه القوانين⁽¹⁾.

ونجد أن قانون البلدية (10/11) في الباب الثالث يعكس توجه المشرع إلى تفعيل دور المواطن في تسيير المحلي، فلقد نصت المادة (11) الفقرة (02) منه على أنه «يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم، حول خيارات وأوليات والتهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، حسب الشروط المحددة في هذا القانون».

إن مبدأ المشاركة الشعبية يتحقق عن طريق اشتراك أكبر قدر ممكن من المواطنين من أصحاب التخصص وذوو الكفاءات والفنيين الفاعلين في المجتمع في إدارة التنمية المحلية، وإيجاد الآليات الكفيلة بضمان هذه المشاركة، ويتم تحفيز المواطنين على المشاركة في التنمية المحلية⁽²⁾.

• فتح المشرع الباب أمام المواطنين لممارسة رقابة شعبية على أداء المجلس الشعبي البلدي من خلال تقديم الأخير لعرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين، وذلك حسب نص المادة (11) الفقرة (04) على «كما يمكن المجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين».

رغم أهمية هذه المبادرة الجديدة في تفعيل آليات الرقابة، والديمقراطية المحلية، إلا أن المشرع أغلق على هذا المسعى منذ البداية باستعمال لعبارة "يمكن" التي تفيد الجوازية والإختيار وليس الإلزام والجبر، بالإضافة إلى أنه لم يبين كميته والآثار المترتبة عليه، ومنه من أجل تفعيل هذه الآلية بغية الوصول إلى رقابة شعبية محلية فعالة على أداء المجالس الشعبية البلدية يجب النص على إلزامية تقديم مضامين قانونية على ذلك وبيان الآثار المترتبة على ذلك⁽³⁾.

(1) أميرة براهيمية، "إمكانية مراجعة قانون البلدية لتجديد مبدأ الديمقراطية"، صوت الأحرار، العدد: نوفمبر 2014

من الموقع WWW.Djazair.com/elnahrar/121515 تاريخ التصفح 22.04.2017

(2) نادية بلعربي، "دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد"، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص: قانون

إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012/2013، ص 24.

(3) عادل ذبيح، نفس المرجع السابق، ص 14.

- بالإضافة إلى تشجيع منظمات المجتمع المدني، على القيام بمهام إدارة وصيانة ومشروعات الخدمات العامة ذات الصلة بالوحدات المحلية، وهو ما جاء في نص المادة (13) من نفس القانون، والقيام بالتدريب المستمر للقيادات الشعبية المحلية بكافة مستوياتها، والتشجيع على تبادل نماذج المشاركة بين القيادات الشعبية⁽¹⁾
 - ومن أهم الوحدات المركبة للمجتمع المدني نجد الجمعيات التي تساهم بشكل فعال في تكريس الديمقراطية التشاركية⁽²⁾، ولقد أشار قانون البلدية (10/11) إلى دور الجمعيات بطريقة غير مباشرة في المادة (12) حيث نص على: «...يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم، يتم تنظيم هذا الإطار طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به»⁽³⁾.
- من خلال هذه المادة، فالجماعات فضاء لتأطير وتعبئة المواطنين للمشاركة في تسيير شؤونهم العمومية، فالمقاربة التشاركية تتميز بعدة مزايا، تساهم في تنشيط العمل الجماعي في ميدان التنمية المحلية.

ثانيا: الأساس القانوني للديمقراطية التشاركية في قانون الولاية

إن المشرع في قانون الولاية رقم (07/12) على خلاف قانون البلدية لم يخصص بابا أو فصلا ينص على مشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم العمومية.

ولكن بالرجوع إلى مشروع قانون الولاية، الذي كان في إطار تعديل قانون الولاية (09/90)، نجد أنه أطر مجموعة من الأهداف التي من بينها:

حسب ما أشار إليه المشرع في المادة (01) من قانون الولاية، باعتبار الولاية الجماعة الإقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كما أنها تمثل هيئة عدم التركيز، حيث تساهم في خلق فضاءات اقتصادية واجتماعيا أكثر تكيفا وملائمة، فضلا عن كونها محلا يتجسد على واقع صورة التضامن الوطني ونشاط الجماعات محلية، فمن خلال نص هذه المادة، جعل المشرع الولاية كفضاء

(1) نادبة بلعربي، نفس المرجع السابق، ص25.

(2) حمدي مريم، نفس المرجع السابق، ص162.

(3) قانون البلدية (10/11)، نفس المرجع السابق، ص8.

مكمل للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية وتنظيمها، كما جعلها أيضا مكانا لمشاركة المواطن في ممارسة الديمقراطية المحلية. كما أنه وطبقا للمادة الأولى من الفقرة الأخيرة من قانون الولاية التي شعارها "بالشعب وللشعب"، فهذا يعني يجب العمل على فتح سبل المشاركة للمواطنين في تسيير شؤون العمومية على المستوى الولائي، عن طريق المجلس الولائي المنتخب، الذي يمارس اختصاصات متنوعة تمس العديد من القطاعات والميادين⁽¹⁾.

ترتبا على ما سبق وتجسيدا لمبدأ المشاركة من خلال قانون الولاية والبلدية، ظهرت أول انتخابات محلية تخصص فيها الحصة النسائية في المجالس المنتخبة، و ذلك لتأكيد الرغبة السياسية لإشراكها الفعلي وتماشيا مع الالتزامات الدولية، وأضاف ضمانات أخرى لحماية أصوات الناخبين في المجالس المحلية، لكن تبقى مرهونة بالمستوى العام للحياة الديمقراطية في الدولة ومدى مقاربتها لمضامينها، كما أن المشاركة الفعلية لم تترجم فعلا إلا حقيقة يرتجي منها رقابة على أعمال المجالس وبقيت ضعيفة جدا⁽²⁾.

(1) حمدي مريم، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) إسماعيل فريجات، "مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري"، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013/2014، ص84.

خلاصة الفصل:

بعد أن بينا بالتفصيل واقع الرقابة الممارسة على المجالس المحلية في هذا الفصل، يمكننا القول أن السلطة المركزية تمارس قدرا كبيرا من الرقابة على أعمال المجالس المنتخبة إلى درجة تحولت فيه الجماعات المحلية في الواقع العملي إلى مجرد أجهزة صورية لا تتمتع بأي إستقلال حقيقي في التسيير ولا تمتلك أي حرية في اتخاذ القرارات التي تراها ضرورية لتصرف شؤونها المحلية.

بالإضافة إلى أن الديمقراطية التشاركية كمعطى جديد يقصد به ببساطة المشاركة الواسعة للمواطن في توجيه وإدارة النظام السياسي، جاء لمعالجة نقائص وحدود نظام التمثيل، وذلك بتمكين فاعلين غير رسميين من المشاركة والمساهمة في الرقابة إلى جانب الأجهزة الرقابية.

غير أن هذا المسعى الجديد الذي تبناه المشرع في قانون البلدية والولاية ولد ميتا لعدم نصه على آليات فعالة بيد المواطنين ومنظمات المجتمع المدني تمكنه من التوجه نحو رقابة شعبية محلية على أداء المجالس المنتخبة.

على ضوء ما تم تقديمه في دراستنا لموضوع الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر نستخلص أن وسائل الرقابة التي تعتمد عليها السلطة المركزية في مراقبة أداء وفعالية الجماعات المحلية في التسيير المحلي متعددة، لذلك تعد الرقابة بالنسبة للجماعات المحلية من أهم الركائز التي تقوم عليها اللامركزية الإدارية، إلا أن واقع الجماعات المحلية والتشريعات التي تضمنت الرقابة في قوانين الجماعات المحلية أظهرت أن هذه الرقابة محدودة الفعالية، وأنها تحتاج لمعالجة موسعة، من أجل الوصول إلى جماعات محلية حقيقية هدفها خدمة المواطنين وتلبية احتياجاتهم وبالتالي تحقيق التنمية المحلية.

تعتبر الرقابة بكل أنواعها محدودة الآثار والفعالية، لعدة عوامل تحول دون ذلك منها نقص التجهيز المادي والتأطير البشري، مما سيؤدي حتما إلى تحسين الأداء والشفافية في مصالح الرقابة، وقد تم استنتاج النتائج التالية:

- ✓ إن الجماعات المحلية في الجزائر تعاني معوقات إدارية ومالية تحول دون القيام بمهامها ومن هذه المعوقات ، طغيان المركزية الادارية في عملية اتخاذ القرارات.
- ✓ إن نظام الرقابة الوصائية يسير نحو تعزيز مفهوم التركيز الإداري على حساب استقلالية الهيئات المحلية، من خلال التدخل المستمر للسلطات المركزية في مختلف نواحي الحياة القانونية للجماعات المحلية، خاصة فيما يتعلق بتعزيز سلطة الوالي على حساب حرية واستقلالية المجالس المحلية، مما يؤكد نية المشروع في الإبقاء على الهيئات المحلية تحت مجهر الرقابة.
- ✓ يعتبر نظام الوصايا الإداري، ضرورة يقتضيه النظام اللامركزية ولا يمكن تصور وجود نظام الإدارة المحلية من دونها، فعن طريق نظام الوصاية تضمن وجود استمرار وحدة الدولة كما تضمن تطبيق قوانينها وأنظمتها على سائر الإقليم المحلي.
- ✓ وفي صورة الرقابة المالية سواء كانت داخلية أو خارجية، رأينا أن كلا الرقابيتين لهما دور في الحفاظ على مالية الجماعات المحلية، لكن الرقابة الداخلية هي أقرب للجماعات المحلية ودورها وقائي، أما الرقابة الخارجية فإنها تأتي دائما في مرحلة لاحقة ودورها علاجي.
- ✓ كما أن الرقابة المالية تعمل على تفادي الأخطاء وتجنب الوقوع فيها، حيث هنا يأتي دور المراقب المالي في التدقيق والفحص الشامل على جانب النفقات.
- ✓ الغياب الفعلي للرقابة الشعبية وعدم تفعيلها بشكل ملموس من طرف المشرع في قانون البلدية والولاية، كما يلاحظ أيضا غياب الرقابة الحزبية، وتراجع دورها بشكل كبير وتضاؤل مفعولها

بشكل يكاد لا يظهر على الساحة، ومرد ذلك يعود إلى الصراعات السياسية بين الأحزاب وتغليب المصالح الشخصية على حساب مصلحة المواطنين والتنمية المحلية.

- ✓ إن الرقابة التي تمارسه الصحافة تعتبر ضمانا بالنسبة للأفراد من أجل منع انحراف واحتمالات التعسف في استعمال السلطة، أو السلبية في اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة.
- ✓ بالإضافة إلى تطبيق مبدأ الديمقراطية التشاركية الذي تبناه المشروع جـ محدود بل ومنعدم، وذلك لعدم نضجه على آليات فعالة بيد المواطنين ومنظمات المجتمع المدني تمكن من المشاركة الفعالة في التنمية المحلية على المستوى صياغة وصنع القرار المحلي ورقابة تنفيذه، فأراء المواطنين لا تعد أن تكون استشارية للهيئة التنفيذية تفتقد الإلزامية ما يفرغها من محتواها.

لذلك نجد أن مدى أهمية الرقابة يتحدد وفقا لطبيعة المجتمع وعلاقاته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه ومدى تحديد ووضوح اختصاصات الإدارة المحلية، الأمر الذي نرى فيه ضرورة النص في الدساتير على المبادئ الأساسية التي تكفل تدعيم حق السلطات المحلية في إشرافها على مرافقها المحلية، كما يجب أن تكون جهة عليا تضمن توافق السياسات والاحتياجات والإمكانيات المحلية مع السياسات والإمكانيات والقومية وتنظر إلى أساليب تطوير الإدارة المحلية وتأمين وسائل عملها والتنسيق بين مشروعاتها و مشروعات السلطة المركزية.

نجد أن المشروع من الناحية القانونية والسياسية اعترف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحق ممارسة امتيازات السلطة العامة ، لكن ومع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، وهو ما يوصل بنا إلى نتيجة محدودة فعالية وسائل الرقابة على الجماعات المحلية من جهة، ومحدودية فعالية أداء الجماعات المحلية في ضوء أساليب الرقابة المطبقة عليها.

ومن خلال ما سبق ذكره ما يمكن التوصية به هو:

بعد عرض النتائج التي توصلنا إليها في بحثنا تحليل واقع الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر يمكن أن نورد بعض التوصيات التي نرى أنها هامة وأساسية لتدعيم الرقابة على الجماعات المحلية وتتمثل فيما يلي:

- ✓ التقليل من شدة الوصايا الادارية والتخفيف من صرامتها وتحويلها إلى رقابة مشروعة ومعقولة تتلائم مع منطق وفلسفة اللامركزية، حيث تقتصر على مدى مطابقتها القوانين من عدمه وليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع والمصادقة عليها.
- ✓ إقامة دورات وندوات وطنية ودولية لمناقشة موضوعات الرقابة وكل ما يتعلق بها، كذلك العمل على تحسين مستوى المراقبين بإقامة الدورات التدريبية وتوفير المراجع المعقدة.
- ✓ الاستفادة من تجارب الدول من خلال تشجيع التعاون الدولي، وتبادل الخبرات والمعلومات الخاصة بالرقابة، حيث يجب اختيار القائمين بعملية الرقابة وفق شروط الكفاءة والأمانة.
- ✓ العمل على توحيد المنظومة الرقابية، سواء التعلق الأمر بالهيكل أو المنظومة التشريعية المتمثلة في مجموعة النصوص القانونية، وهذا قصد عدم الوقوع في إختلالات وتضارب في تطبيق هذه النصوص، من خلال إصدار النصوص التطبيقية للقوانين، مع العمل على الكف عن استيراد النصوص القانونية الجاهزة، التي لا تتلاءم مع طبيعتنا ولا أنظمتنا السائدة، مع إعطاء أهمية بالغة للتقارير المنجزة من قبل الهيئات والأجهزة المكلفة بالرقابة، من خلال متابعة كل من يتم إثبات تورطه في مخالفة القوانين والأنظمة التي تحكم العمل الإداري.
- ✓ تعزيز الرقابة المالية من خلال تنشيط وتفعيل الأجهزة الرقابية عن طريق إصدار قوانين جديدة لضمان حسن استخدام المال العام.
- ✓ تطوير آلية الرقابة المالية على مختلف الهيئات المحلية وذلك بتطبيق الرقابة بكافة مراحلها القبلية المتزامنة والبعديّة، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية خصوصا مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، وذلك بتوفير الوسائل المادية والبشرية لهذه الهيئات لتمكنها من القيام بدورها.
- ✓ كذلك يجب أن تكون الرقابة المالية رقابة مستمرة ودائمة حتى تستطيع محاربة السلوكات والممارسات التي تسيء استعمال المال العام وتكشف الإختلالات في الوقت المناسب، وتقوم بتصحيحها، كما يجب أن تسفر هذه الرقابة على تسليط عقوبات صارمة على المخالفين حتى تضمن فعالية ومردودية البرامج التنموية.
- ✓ أما فيما يخص الرقابة السياسية على الهيئات المحلية نقترح دعم دور الصحافة في مجال رقابة أعمال المجالس المحلية، وذلك بتمكين الصحافة من حضور اجتماعات وجلسات المجالس

الشعبية البلدية والولائية، وكذلك تمكين الصحفيين من الاطلاع على محاضر اللجان والجلسات والحصول على نسخ منها.

- ✓ تخصيص حصص على مستوى وسائل الإعلام السمعية والبصرية بتخصيص برامج الإذاعة والتلفزيون في خدمة المواطن تنقل وتعالج مشاكل سكان الهيئات المحلية في مختلف الميادين.
- ✓ ضرورة ترسيخ مبدأ الاتصال في ذهنية المسؤولين المحليين وأعضاء المجالس المحلية، وتقرير الترابط بين المجلس والمجتمع المحلي نظرا لضعف التحسيس بأهميتها.
- ✓ دعم مشاركة المواطن والمبينة على أساس الآراء والاقتراحات المنفردة الصادرة عن المواطنين من خلال تشجيع الاستفتاء المحلي والاستشارة المحلية، وكذا تفعيل سبر الآراء والتحري قبل عقد دورات لمعرفة المواضيع التي لها أولوية لدى السكان المحليين.
- ✓ تبني المقاربة التشاركية كآلية جديدة لرقابة الشأن المحلي، وذلك بالزامية النص عليها في كل من القانون البلدي والولائي، وتدعيمها بقوانين وآليات جديدة تضمن تطبيقها في الواقع، مع إدخال آلية جديدة لهذه المقاربة والاستفتاء المحلي، تفعيل دور لجان الأحياء ومختلف الجمعيات الثقافية مع توعية المنتخبين ورؤساء المجالس الشعبية بضرورة التعاون والتنسيق مع هذه اللجان من أجل تحقيق تنمية محلية متوازنة ومستدامة.



قائمة المصادر

و المراجع

1- قائمة المصادر :

- القرآن الكريم.

2- قائمة المراجع:

الكتب:

1. الزعبي، خالد سمارة، تشكيل المجال المحلية وأثرها على كفايتها في نظم الادارة المحلية- دراسة مقارنة- الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1993.
2. السردى، عبد الكريم محمد محمد، الرقابة الشعبية على سلطة رئيس الدولة، مصر، دار المطبوعات الجامعية، 2009.
3. الصيرفي، محمد، الرقابة الشعبية على أداء القطاع الحكومي، « د.ب.ن» دار الكتاب القانوني، 2007.
4. الشنطاوي، علي خطار، الإدارة المحلية، الأردن، دار وائل للطباعة والنشر، 2002.
5. الشريف، علي، الادارة المعاصرة، مصر، الدار الجامعية، 2003.
6. التهامي، مختار وعدلي، العبد عاطف، الرأي العم، مصر، كلية الإعلام، 2000.
7. بعلي، محمد الصغير، القانون الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2000 .
8. _____، _____، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزائر، دار العلوم للنشر، [د. س].
9. _____، _____، الولاية في القانون الإداري الجزائري، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2012 .
10. بوعمران، عادل، البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، 2012 .
11. بوضياف، عمار، التنظيم الإداري الجزائري، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2010.

12. ____، ____، شرح قانون البلدية، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.
13. ____، ____، شرح قانون الولاية، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2012.
14. ____، ____، الوجيز في القانون الإداري، ط3، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2013.
15. ديدامون، محمد وعبد العال، محمد، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، مصر، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، 2010.
16. سامي، جمال الدين، أصول القانون الإداري، مصر، ناشر للمعارف، 2003.
17. عبد العال، محمد حسين، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مصر، دار الفكر الجامعي، 2004.
18. عباس، على، الرقابة الإدارية في منظمة الأعمال، عمان، إثراء للنشر والتوزيع، 2008.
19. عباصرة معن، محمود وبني أحمد، مروان محمد، القيادة والرقابة والاتصال الإداري، عمان، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2007.
20. عوابدي، عمار، القانون الإداري، الجزائر، ديوان المطبوعات الجزائرية، 2000.
21. قبيلات حمدي سليمان، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ، ط2، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2010.

المجلات:

1. أبو المجد، إسلام محمد، الرقابة الشعبية كضمانة للمجتمعات المحلية، مجلة الإعلام المحلي، الإسكندرية، عدد 7، 2014.
2. بوضياف، عمار، الرقابة على المداوالات المجلس الشعبي البلدي في التشريعين الجزائري والتونسي، مجلة اجتهاد القضائي، عدد 6، 2009.
3. عشي، علاء الدين، شرح قانون البلدية، مجلة الفقه والقانون، جامعة تبسة، عدد 20، 2012.

4. رادف، أحمد، الوصاية على أعمال المجالس البلدية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، عدد1، 2010.
5. رمضان، عبد المجيد، مفهوم المسؤولية الاجتماعية للإعلام، مجلة الدفاتير السياسية والقانونية، عدد9، 2012.

الملتقيات:

1. ذبيح عادل، مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية نحو ديمقراطية تشاركية، مداخلة في إطار فعالية الملتقى الوطني حول الإدارة المحلية والخدمة العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 12-13 مارس 2013.

القوانين:

1. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (10/11)، المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد 37، الصادرة في 3 جوان 2011.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (07/12)، المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادرة في 29 فيفري 2012.
3. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون رقم (90-26)، المؤرخ في 15/08/1990، المتعلق بمجلس المحاسبة.
4. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي (08-272)، المؤرخ في 06/09/2008، الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية.
5. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المرسوم التنفيذي (92-414)، المؤرخ في 14/11/1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها، الجريدة الرسمية، عدد 82، المؤرخ في 13/11/1992، معدل ومتمم.

دراسات غير منشورة.

أطروحات الدكتوراه:

1. مزياني، فريدة، «المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري»، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتورة، قسنطينة، 2005.

رسائل الماجستير:

1. بلوم، السعيد، «أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسات الاقتصادية»، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص: التنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري، قسنطينة، (د.س.ن)
2. حمادو، دحمان، «الوسائل غير القضائية على أعمال الإدارة المحلية»، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
3. حمدي، مريم، «دور الجماعات المحلية في تكريس الديمقراطية التشاركية»، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015/2014.
4. ناصر، بدرية، «نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري»، رسالة ماجستير غير منشورة، معهد العلوم القانونية، جامعة الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2008.
5. عباس، عبد الحفيظ، «تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية»، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص تسيير المالية العامة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
6. علي، محمد، «مدى فعالية الجماعات المحلية في ظل تنظيم الإداري الجزائري»، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011.
7. عميور، ابتسام، «نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم»، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، 2013/2012.
8. فريجات، إسماعيل، «مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري»، رسالة ماجستير غير منشورة، تخصص تنظيم إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2014/2013.

9. شويخي، سامية، « أهمية الاستفادة من الآليات الحديثة والمنظور الإسلامي في الرقابة على المال العام»، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011.
10. عزيز، محمد الطاهر، «آليات تفعيل دور البلدية في إطار التنمية المحلية بالجزائر»، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2011.

مذكرات ماستر:

1. أوديع، عيسى علاء الدين، عبد الحق، «إشكالية الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية العامة في الجزائر»، مذكرة ماستر غير منشورة، تخصص: الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2013/2014.
2. أنور، مسعودة ولكحل، وردية، «الرقابة المالية على الأموال العامة دور مجلس المحاسبة»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الصديق بن يحي، جيجل، 2015.
3. العابد، رياض، «الرقابة المالية على نفقات البلدية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2014.
4. بودفار، عبد الحكيم وبوتعية، حبيب، «مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري»، مذكرة ماستر، تخصص: القانون العام الداخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015.
5. بلعربي، نادية، « دور البلدية في التنمية المحلية في ظل القانون الجديد»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2012/2013.
6. بن وزرق، هشام، «الرقابة الوصائية على البلدية الجزائرية»، شهادة الماستر غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 2004/2005.
7. جديدي، عتيقة، «إدارة الجماعات المحلية في الجزائر - بلدية بسكرة نموذج-»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012/2013.

8. زلاسي ، لطفى فاروق، «دور الرقابة العالية في تسيير وترشيد النفقات العمومية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص اقتصاد عمومي وتسيير المؤسسات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الشهيد لخضر، الوادي، 2014.
9. زروقي، مليكة، «أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013.
10. حيزية، أمير، «الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2013/2012.
11. لونيسي ، عبد اللطيف، « دور الرقابة المالية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.
12. ماضوي، بوبكر، «صور الرقابة الإدارية المحلية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص: القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
13. ملياني، صليحة، « الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة»، رسالة ماجستير غير منشورة، ، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2015.
14. ناصر، ياسين، «المراقب المالي في التشريع الجزائري»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013.
15. سي يوسف، أحمد، «تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وآفاق»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
16. قريشي، سمراء وخيال، فطيمة، «مشروعية أعمال الهيئات الإقليمية بين الاستقلالية الذاتية والرقابة الإدارية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن منير، بجاية، 2013.
17. شنيخر، تقوى، « رقابة الوالي على ميزانية البلدية دراسة تطبيقية»، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة العربي تبسي، تبسة، 2015.

المواقع الإلكترونية:

1. إنهاء مهام والي ولاية بجاية، النهار، العدد: ديسمبر 2016، تاريخ التصفح: 2017/04/22

<https://www.enahar online.com>

2. براهمية، أميرة، إمكانية مراجعة قانون البلدية للتجديد مبدأ الديمقراطية، صوت الأحرار، عدد: نوفمبر 2014، تاريخ التصفح: 2017/04/22.

www.djazairess.com/alaharar/ 121515

3. مشروع قانون البلدية الجديد يكرس مشاركة المواطنين في تسيير بلدياته، النهار الجديد، العدد: مارس 2011، تاريخ التصفح: 2017/04/23.

<https://www.Enahar online.com>

4. نجمة وآخرون، رؤساء البلديات فوق القانون، جريدة الخبر، العدد: مارس 2015، تاريخ التصفح: 2017/04/21.

[Http://www.Elkhbar.com/perress/article/10996/#sthrahQ9tQwJHK.dpbs](http://www.Elkhbar.com/perress/article/10996/#sthrahQ9tQwJHK.dpbs)

5. نحلي، سعيد، الرقابة الشعبية، الموسوعة القانونية المتخصصة، تصنيف القانون العام، المجلد 39، جزء الرقابة تاريخ التصفح 2017/04/08.

<http://www.arab-ency-com/-/detail.Law.Php?Full=18nic>

6. ربحي، كريمة وبركان، زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية، ملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة البليدة، تاريخ التصفح: 2017/03/05.

http://vb.alwazer_com/t33722.html

7. تيميزار، منال، الرقابة الوصائية في ظل قانون البلدية (10/11)، منتدى المركز الجامعي، جامعة خميس مليان، تاريخ التصفح: 2017-04/19.

Ecol- doc.Almontada_ com

مراجع باللغة الأجنبية:

Les livres :

1. Richard, Marie pierre, «la citoyenneté locale en suède, permanences, recompositions et mises a l'épreuve» , **thèse de doctorat**, en science politique, l'université lille2, 2014.

Les thèses :

1. Polaire , Cédric, «la démocratie participative, état des lieux et premiers, éléments de bilan», **Synthèses millénaire 3**, le centre ressources prospectives de Grand Lyon, France, 2007.

Les sites :

1. Calme, Pierre ,"Démocratie participative et principes de gouvernance", **fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme**, 21/04/2017 sit web : Il [WWW.Eph](http://WWW.Eph-ch)-ch.

الفهرس

| المحتويات | الصفحة |
|--|--------|
| شكر وتقدير | |
| إهداء | |
| مقدمة | أ- و |
| الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للرقابة | |
| المبحث الأول: مفهوم الرقابة | 9 |
| المطلب الأول: نشأة وتعريف الرقابة | 16-10 |
| المطلب الثاني: أهمية وأهداف الرقابة | 18-16 |
| المطلب الثالث: مبادئ الرقابة | 20-18 |
| المبحث الثاني: صور الرقابة على الجماعات المحلية | 21 |
| المطلب الأول: الرقابة الإدارية | 25-21 |
| المطلب الثاني: الرقابة المالية | 28-25 |
| المطلب الثالث: الرقابة السياسية | 30-29 |
| خلاصة الفصل | |
| الفصل الثاني: مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر | |
| المبحث الأول: الرقابة الإدارية | 34 |
| المطلب الأول: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الوصائية | 40-34 |
| المطلب الثاني: الرقابة الإدارية في إطار السلطة الرئاسية | 43-40 |
| المبحث الثاني: الرقابة المالية على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر | 44 |
| المطلب الأول: الرقابة المالية السابقة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر | 52-44 |
| المطلب الثاني: الرقابة المالية اللاحقة على ميزانية الجماعات المحلية في الجزائر | 55-52 |
| المبحث الثالث: الرقابة السياسية على الجماعات المحلية في الجزائر | 56 |
| المطلب الأول: رقابة المجالس المحلية المنتخبة | 57-56 |
| المطلب الثاني: رقابة الرأي العام | 61-58 |
| خلاصة الفصل | |

| الفصل الثالث: فعالية الرقابة على صلاحيات الجماعات المحلية | |
|---|--|
| 65 | المبحث الأول: تأثير الرقابة على صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر |
| 70- 65 | المطلب الأول: تأثير الرقابة الوصائية على صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر |
| 73-70 | المطلب الثاني: تأثير الرقابة المالية على صلاحيات الجماعات المحلية في الجزائر |
| 74 | المبحث الثاني: فعالية الديمقراطية التشاركية على الجماعات المحلية في الجزائر |
| 78-74 | المطلب الأول: تجسيد الديمقراطية التشاركية على الجماعات المحلية |
| 81-78 | المطلب الثاني: تأثير الديمقراطية التشاركية على الجماعات المحلية في الجزائر |
| خلاصة الفصل | |
| 87-84 | الخاتمة |
| 96-89 | قائمة المصادر و المراجع |

الملخص:

تعتبر الإدارة المحلية تجسيد اللامركزية الإقليمية، والهدف منها هو تقريب المواطن من الإدارة من أجل تلبية متطلباته، والجزائر على غرار الدول الأخرى اعتمدت هذا الأسلوب، وتجلى ذلك من خلال نظامي البلدية والولاية، وباعتبار الجماعات المحلية القاعدة الأساسية للإدارة العامة في الجزائر، وحرصا على تفعيل أداءها و جب إخضاعها إلى الرقابة، وتشكيل الرقابة على الجماعات المحلية ضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد، وتختلف صور الرقابة باختلاف الهيئات التي تمارسها وتمارس هذه الرقابة وفق ما نص عليه القانون أي احترام مبدأ المشروعية من أجل ضمان أداء وفعالية الجماعات المحلية.

وتركز هذه الدراسة على مدى فعالية الأجهزة الرقابية في مجال الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، حيث أثبتت أنها تقوم بدور فعال غير أن البعض منها في الحاجة من المزيد من الإصلاحات لتفعيل دورها الرقابي، وهذا حماية لمصالح المواطنين.

Résume

L'administration locale est considérée comme la forme de réalisation de la décentralisation régionale ,dont le but est d'amener le citoyen de l'administration afin de répondre à ses besoins, et l'Algérie comme le reste d'autre pays ont adopté ce style , ce la se reflète par la municipalité et de l'état régulier , et comme la base principale des groupes locaux et l'administration publique en Algérie et en raison de sa proximité avec le citoyen et soumis à la censure , et constituent des groupes locaux le contrôlegarantie de base pour la protection des droits et libertés des personnes , les différentes images de contrôle , et exercées par différents organismes .

L'exercice de ce contrôle ,et conformément à la loi mans,tout respect de la légalité dans les démarreurs performance et l'efficacité des groupes locaux.

Grace à notre étude sur efficacité des organismes de réglementation dans le domaine du contrôle des groupes locaux en Algérie ; il se trouve jouer un rôle actif, mais certains d'autre eux ont besoin de nouvelles réformes pour renforcer ; afin de protéger les intérêts des citoyens.