

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الوشريسي تيسمسيلت

معهد العلوم الإدارية والقانونية

قسم القانون العام

مذكرة تخرج تندرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

الموسومة بـ:

دور السلطات المركزية في تسيير الهيئات الإقليمية في الجزائر

إشراف الأستاذ:

- مناد أحمد

إعداد الطلبة:

• دواحي أحمد

• واصيف محفوظ

لجنة المناقشة:

رئيسا

مشرفا ومقررا

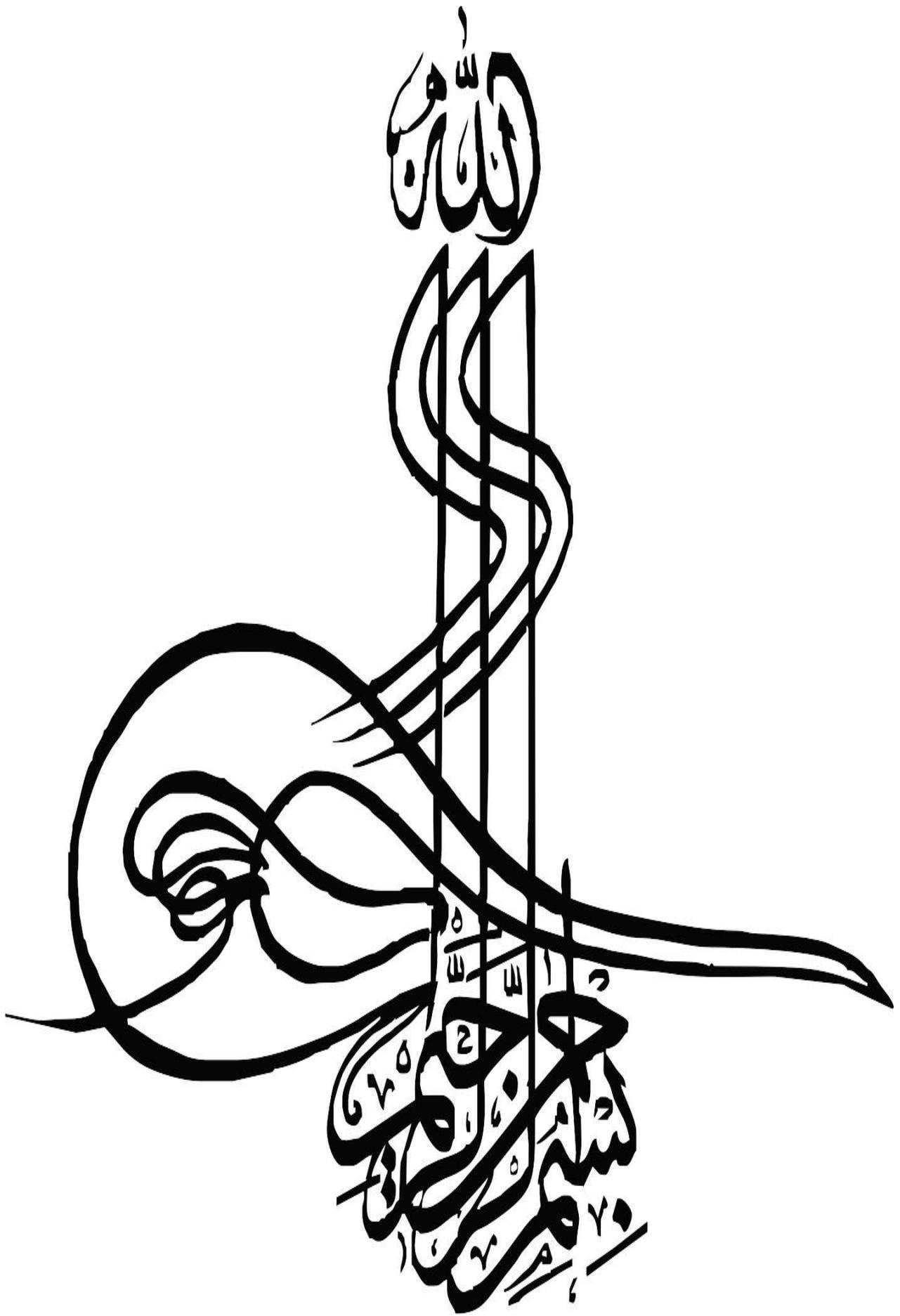
مناقشا

بن شنوف فيروز

مناد أحمد

بوجلال فاطمة الزهراء

السنة الجامعية: 2018/2017



إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

(وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون) صدق الله العظيم

إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك .. ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك ..
ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك .. ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك
" الله جل جلاله "

إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة .. ونصح الأمة .. إلى نبي الرحمة ونور العالمين
"سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم"

إلى من كلفه الله بالهبة والوقار .. إلى من علمني العطاء بدون انتظار .. إلى من أحمل اسمه بكل
افتخار .. أرجو من الله أن يمد في عمرك لترى ثماراً قد حان قطافها بعد طول انتظار
وستبقى كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد ..
والذي العزيز

إلى ملاكي في الحياة .. إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني .. إلى بسمة الحياة وسر الوجود
إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي إلى أعلى الجباب .. أمي الحبيبة

إلى الإخوة والأخوات الذين تقاسموا معي عبء الحياة، .. وإلى العائلة الكريمة.
إلى زملاء الدراسة بكلية الحقوق خاصة تخصص دولة ومؤسسات ..
وإلى كل طلبة المركز الجامعي تيسمسيلت.

إلى من تحلو بالإخاء وتميزوا بالوفاء والعطاء إلى ينابيع الصدق الصافي إلى من معهم سعدت،
وبرفتهم في دروب الحياة الحلوة والحزينة سرت .. إلى من كانوا معي على طريق النجاح والخير
إلى من عرفت كيف أجدهم وعلموني أن لا أضيعهم أصدقائي الأعزاء.

دواحي احمد

شكر وتقدير

إن الحمد لله نحمده و نشكره على نعمة التي لا تعد و لا تحصى و على نعمة العقل التي نستقي منها العلم و على توفيقه لنا في إنجاز هذا العمل.
و نتقدم بالشكر الجزيل للأستاذ المشرف مناد أحمد الذي أشرف على توجيهنا و نصحننا طيلة هذا الانجاز.

كما نتشرفه بالأستاذتين الكريمتين لإشرافهما على مناقشة هذه المذكرة وتنويرنا بالإضافات اللازمة.

و دون أن ننسى التقدم بالشكر الجزيل لكل عمال المركز الجامعي بتيسميسيلت.

و نشكر كل من ساعدنا و لو بفكرة صغيرة سواء من بعيد أو من قريب أو بدعوة صادقة لنا بالنجاح

مقدمة

مقدمة:

أخذت الدولة في بداية نشأتها بأسلوب التنظيم الإداري المركزي المطلق أو كما يطلق عليه "المركزية المطلقة" وذلك لضمان وحدة إقليمها وتطبيق القانون وسيادة أحكامها في جميع أرجائها، ولقد ساعد هذا الأسلوب السلطة السياسية العليا في تحقيق ما تصبو إليه من ضمان وحدة إقليم الدولة، وسيادة القانون والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشأة الدولة، وحتى في الدول بعد تكوينها، وخصوصا الدول التي يتكون سكانها من فئات متعددة ومتنوعة ومختلفة دينية أو لغوية أو عرقية.

غير أن الدولة الحديثة لا تقوم إلا على التنظيم الذي يقتضي توزيع العمل وتحسين أساليب الإدارة ومعرفة الحاجات و المتطلبات المحلية، وهي ضرورة باعتبارها نظام يؤمن جدا أدنى من الحريات وينمي حدا بالشعور بالمسؤولية وبالأهمية وما لذلك من تأثيرات خاصة من الناحية النفسية بالنظر إلى أنه يؤدي إلى إذكاء روح المشاركة في الحياة العامة، وتركيز روح التضامن والتفاعل بين طبقة الحكام والمحكومين ضمن إطار الدولة الموحدة.

وأمام ازدياد مسؤوليات الدولة في الجوانب الخدمية والتنموية بالإضافة إلى ازدياد مسؤوليتها المتعلقة بالمهام التقليدية، وما صاحب ذلك من تضخم في أجهزتها، كل ذلك أصبح يشكل عبئا ثقيلا ينوء بكاهل الحكومة المركزية سواء من حيث التنظيم الإداري أو المالي، ونظام الإدارة المحلية يمثل الوسيلة المناسبة لإزاحة جزء من هذا العبء على المستوى المحلي عن عاتق السلطة المركزية، ويحقق فوائد عديدة في مختلف جوانب حياة الدولة، وهو ما يجعل منه أساسا وضرورة لكل إصلاح إداري الذي يعتبر الشغل الشاغل للدول المتطورة والنامية على حد سواء مع وجود اختلاف في الأهداف، فالدولة المتطورة تسعى لتحقيق تطور أعظم و الدولة المتخلفة تهدف إلى اللحاق بهذه الدول المتقدمة وبالركب الحضري، ولذا تتبع الدول حديثا أيا كانت متقدمة أو متخلفة أسلوب الإدارة المحلية للإصلاح نظامها الإداري على اعتبار أن هذا النظام أحدث نظام إداري يقوم على أسس علمية تؤدي لتصحيح و لتجويد العمل الإداري على المستوى المحلي.

وقد تأثرت الدولة الجزائرية على غرار العديد من الدول في العالم العربي بالمبادئ الحديثة والنهضات التشريعية في موضوع الإدارة المحلية، حيث استجاب لهذه التحولات منذ الاستقلال ولو بصفة محتشمة ومتباطئة، فيها الكثير من التردد و الحذر، بسبب تغليب النزعة المركزية في التسيير كنتيجة حتمية لنظام الحكم القائم فيها، في

ظل ترددي مستوى الوعي الاجتماعي للمواطن وغياب معارضة سياسية فعالة في مؤسسات صنع القرار الرسمية منها و غير الرسمية.

وعليه نجد أن الجزائر قد عرفت اللامركزية الإدارية و خاصة اللامركزية الإقليمية أثناء الاحتلال الفرنسي الذي قسم الجزائر إلى ثلاث ولايات رئيسية وهي وهران، الجزائر، قسنطينة، ثم أصبحت بعد ذلك 15 ولاية تشمل على 1578 بلدية، ولقد حاولت الجزائر بعد الاستقلال المحافظة على هذا الموروث وتنظيمه وتطويره من خلال دستور 1963 الذي تبني مبدأ اللامركزية الإدارية حيث أنه اعتبر البلدية المجموعة القاعدة الإقليمية، حيث أنه صدر أول قانون للبلدية من خلال الأمر 67-24 المؤرخ في 1967/01/08 وكذلك أول قانون للولاية 69-38 المؤرخ في 1969/05/23، ثم عرف هذين القانونين تعديلا وتحديدا جذريا حسب التطور الذي عرفته الدولة الجزائرية و كذا اتساع رقعة التمثيل الإقليمي وهذا ما أوجد قانون البلدية الجديد 08-90 وكذلك قانون الولاية 09-90 الذي تم صدورها بتاريخ 1990/04/07، وذلك إلى غاية الوصول إلى التعديل الجديد لكلا القانونين بما يساير التطور الذي عرفته الإدارة المحلية الحديثة في تنظيمها و تسييرها و رقابتها.

فكان تعديل قانون البلدية¹ بالقانون رقم 11-10 المؤرخ في رجب 1432 الموافق ل 22 جوان 2011 وكذلك قانون الولاية² رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 الموافق ل 21 فبراير 2012، ثم تعديل قانون الانتخاب³ بالقانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 أوت 2016.

إن الإدارة المحلية كإحدى صور اللامركزية الإدارية لا يمكن أن يمنح لها استقلال مطلق، حيث أن المشرع من الناحية القانونية و السياسية اعترف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية وحتى ممارسة امتيازات السلطة العامة، و مع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، ومن أهمها الرقابة الوصائية والرقابة المالية والسياسية، وهكذا تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية سلاحا قويا تلوح به سلطات الدولة بمواجهة الهيئات اللامركزية بغية المحافظة على وحدة الدولة وكيانها القانوني والسياسي من التفكك والانفصال والتجزئة وبدونها تصبح الهيئات المحلية دويلات

1 - القانون العضوي رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37، بتاريخ: 03 جويلية 2011.

2 - القانون العضوي رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية، العدد 12، بتاريخ: 29 فيفري 2012.

3 - القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 أوت 2016، الجريدة الرسمية، العدد 50، بتاريخ: 28 أوت 2016.

صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الانفصال عنها أو على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية الخاصة مما يضعف سلطات الدولة المركزية و يؤدي في نهاية المطاف إلى تفككها.

أهمية الموضوع:

تكمن أهمية الموضوع في اعتباره يحتل موقعا هاما بين عناصر مشروعية العمليات الإدارية و المالية لمختلف هيئات و مؤسسات الدولة، من ضمنها الهيئات الإقليمية، و مما يعطي الموضوع أهمية أكبر هو قدر اهتمام وانشغال الباحثين في مجال القانون العام و الإداري على وجه الثقة في الرقابة التي تباشرها الإدارة المركزية فقط، و المتمثلة في الوصاية الإدارية بالأساس إضافة إلى صور الرقابة الأخرى.

أسباب اختيار الموضوع:

الأسباب الذاتية: تتمثل أساسا في الاهتمام الشخصي بموضوع الرقابة المعروضة على الجماعات المحلية سواء ما تعلق منها بالأشخاص أو الأعمال باعتبار أن هذه النشاطات تمثل مركز النهوض بتنمية البلاد في جميع المجالات.

الأسباب الموضوعية: تتمثل في كون موضوع الرقابة على الجماعات المحلية يطرح إشكالية لها امتداد للبلدية و آخر للولاية، ذلك لعدم وجود توازن بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية وكذا السلطات المتعلقة بهذه الأخيرة.

الصعوبات:

من أهم الصعوبات التي اعترضت طريقنا للمضي نحو إتمام هذا العمل ما تعلق منها بقلة الدراسات المتخصصة خاصة ما يتعلق بالرقابة السياسية إضافة إلى ندرة المادة العلمية على مستوى المكتبة المركزية للمركز الجامعي تيسمست ناهيك عن ضيق الفترة المخصصة لدراسة وإتمام هذه المذكرة.

الإشكالية:

تتمثل الإشكالية الرئيسية لهذا الموضوع فيما يلي:

إلى أي مدى يمكن اعتبار الرقابة المفروضة على الهيئات المحلية آلية ناجعة وفعالة لضمان حسن سير النشاط الإداري والحفاظ على وحدة البلاد؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية تتمثل في:

- ما مفهوم الرقابة على الجماعات المحلية؟

- ما هو الإطار القانوني والفني الذي يحكم هذه الرقابة؟

- ما هي مظاهر الرقابة؟

ولالإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية التابعة لها اتبعنا المنهج التحليلي والمنهج التاريخي والمنهج المقارن.

الفصل الأول:

دور السلطة المركزية

في إطار الرقابة الوصائية

إن مفهوم استقلال الهيئات المحلية أي الاستقلال الأصيل المستمد من القانون هو مفهوم واسع يحمل عدة معانٍ، و يتجدد مضمونه بمجال استعماله، ويستعمل عادة للتعبير عن سيادة الدولة في اتخاذ قراراتها السياسية والاقتصادية، أما مضمونه بالنسبة للجماعات المحلية فيقاس انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية، وهي علاقة ثنائية انطلاقاً من علاقات هذه الأخيرة بالسلطة الوصية، وهي علاقة ثنائية قانونية إدارية واقتصادية واجتماعية في إطار وحدة الدولة.

إذن الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية وإنما هو استقلال أصيل مصدره القانون، ولأن الإدارة المحلية تمارس اختصاصها تحت إشراف الإدارة المركزية وهو ما يعتبر عنه بالرقابة الإدارية، أو ما يصطلح عليه اسم الوصاية الإدارية التي تعتبر عنصراً من عناصر تكوين اللامركزية ذاتها، فلا يتصور قيام اللامركزية بدون وصاية ولا وصاية بدون مركزية.

وتمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة مشروعية، أي أن تحديد نطاق هذه الرقابة وأهدافها ووسائلها وإجراءاتها والسلطات الإدارية المخلة للقيام بها لا بد أن تتم بواسطة القوانين والتشريعات، لاسيما القوانين المنظمة للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية، إضافة إلى أن الامتيازات ووسائل الرقابة الوصائية على الهيئات الإدارية اللامركزية محددة أيضاً على سبيل الحصر، فلا يجوز للسلطات الوصائية أن تستخدم وتحرك امتيازات وسلطات للرقابة غير تلك المقررة في القوانين.

وبالرغم من استقلال الجماعات المحلية فإن ذلك لا يعني إفلاتها من رقابة الحكومة المركزية، حيث معها تمتعت هذه الأخيرة بالاستقلال فإنها لا بد وأن تعمل في إطار السياسة العامة للدولة، وطبقاً لقوانينها باعتبارها أجهزة مشاركة في النشاط الإداري والتنفيذي للدولة.

و للغوص أكثر في مفهوم الرقابة الوصائية نرجع على المباحث التالية:

المبحث الأول: طبيعة نظام الوصاية الإدارية

المبحث الثاني: مظاهر الرقابة الوصائية

المبحث الأول: طبيعة نظام الوصاية الإدارية:

تعد الوصاية الإدارية ركنا من أركان اللامركزية، تمارسها الدولة على الجماعات المحلية بغرض تحقيق جملة من المقاصد والأهداف، ذلك نظرا للأهمية الكبيرة التي تحتويها الرقابة الوصائية.

ومن خلال الرجوع إلى مختلف المراجع التي تناولت موضوع الوصاية الإدارية المفروضة على الهيئات اللامركزية، يظهر وجود صعوبة في تحديد منطلقاتها الأساسية، الأمر الذي أدى إلى الاختلاف في إيجاد مفهوم شامل لها، وإلى الخلط بينها وبين غيرها من الرقابات الأخرى، وهو ما ستعرض له في المطالب التالية:

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية.

المطلب الثاني: أهداف الوصاية الإدارية و أهميتها

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية

لم يكن وضع مفهوم محدد للوصاية الإدارية أمرا يسيرا، لاتساع مدلولها وتعدد أهدافها وجهات ممارستها، وطرقها، ومن هنا سيتم التعرض إلى تعريف الوصاية الإدارية في الفرع الأول، وإلى التمييز بينها وبين غيرها من أشكال الرقابة الأخرى في الفرع الثاني:

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين الفقهاء، فذهب فريق منهم إلى معارضة استعمال هذا المصطلح، وطالبو باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية، لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية، وإلى الاعتقاد بأن الهيئات اللامركزية مثل القاصر أو عديم الأهلية في القانون المدني.

وقد جرى العرف في فرنسا على إطلاق عبارة "الوصاية الإدارية" على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية أخذا بهذا التعبير عن القانون الخاص، و قد أيد الفقهاء هذه التسمية متأثرين في ذلك بشبهة التقارب بين الهيئات المحلية من جهة، و بين القصر من جهة أخرى¹.

¹ - صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، بن عكنون، 2009 2010، ص80.

ومازال جمهور الفقهاء يأخذون بهذا التعبير رغم تقريرهم قيامه على أساس خاطئ، و يرى "جورج فيدال" أن عبارة الوصاية قد أسيء اختيارها، إذ تستخدم لتدل على الرقابة التي يباشرها ممثلو الدولة إزاء تصرفات الهيئات المركزية من أجل احترام مبدأ الشرعية ولصيانة المصلحة العامة، واجتناب إساءة استعمال السلطة العامة¹.

ويرى جانب من رجال الفقه العربي، أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود²، وحثهم في ذلك أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية، و الوصاية المدنية، كما يرى جانب آخر من الفقه ضرورة الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على الهيئات اللامركزية، لأنه لفظ مختصر درج الفقه على استعماله دون الحاجة إلى إضافة لفظ آخر إليه، على خلاف لفظ الرقابة الذي قد يكون له مضمون الوسائل التي تستعملها الوصاية الإدارية³.

أما عن تعريف السلطة الوصائية، قد عرفها شارل ديسباش بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة و ترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان تفسير القانون بالنسبة للدولة بأكملها على ألا تتم هذه الوصاية إلا في حالات محددة قانونا لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية الإدارية"⁴.

كما عرفت الوصاية الإدارية 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"⁵.

كما عرفها (Dambour) بأنها: "مجموعة السلطات المحددة والمخولة بقانون أو طبقا له لسلطة عليا قصد تحقيق المشروعية و حماية المصلحة العامة في مواجهة المضار أو التجاوز أو التعدي أو إساءة استعمال الأشخاص

¹ - عبد الجيد فياض، الوصاية ومظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر، مجلة إدارة قضايا الحكومة، العدد 04، (1969)، ص 937.

² - مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية والوصائية والإدارية على المؤسسات الاقتصادية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، ص 361.

³ - محمد الديداموني ومحمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008، ص 66.

⁴ - عبد الرحمان بلعياط، نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 01، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 81.

⁵ - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في دنيا مبنية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2012-2013، ص 65.

اللامركزية لسلطاتها" وفي موضع آخر عرفها انحراف الهيئات اللامركزية وتحقيق مشروعيتها أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة"¹.

وعرفها الفقهاء والباحثون العرب بتعاريف متباينة منها تعريف الدكتور "محمد فؤاد مهنا" رقابة من نوع خاص تتقرر للسلطة المركزية على السلطة اللامركزية، الغرض منها ضمان وحدة الدولة والحيلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية للسياسة العامة التي ترسمها الدولة، وحقوق السلطة الوصائية، تشمل حق إلغاء قرارات السلطة الخاضعة للوصاية وحق التصديق على قرارات هذه السلطة وغير ذلك من الحقوق التي تدخل في نطاق الوصاية الإدارية"².

أما الدكتور علي خطار الشطناوي فعرفها على أنها "سلطة رقابية يمارسها شخص معنوي مركزي أو لامركزي على أعمال وأعضاء شخص لا مركزي بهدف تحقيق المصلحة العامة."³

أما الدكتور "خالد سمارة الزعبي" عرفها على أنها الوصاية الإدارية التي تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة ولتأكيد حسن أداء الخدمات المحلية، ودعم وحدة الدولة الإدارية و كل شكل من أشكال الرقابة الإدارية يعتمد على سلطة قانونية، وهي سلطة تحول بحكم القانون سواء كانت مركزية مثل رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء أو الأجهزة المركزية كالجهاز المركزي للمحاسبة.⁴

كما يعرفها جانب آخر من الفقه بأنها: "الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية للحفاظ على وحدة و ترابط إقليم الدولة" وبالتالي فهي تعتبر أو يقصد بها مجموع السلطات التي يقرها القانون للهيئات المذكورة على أشخاص الهيئات المحلية وأعمالهم لغرض حماية المصلحة العامة وضمان احترام مبدأ الشرعية.⁵

ومن خلال هذه التعريفات يتضح أن نظام الوصاية الإدارية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، فالرقابة الوصائية هي رقابة الدولة المشروعة على الوحدات اللامركزية لضمان عدم انحراف هذه الأخيرة مع ضرورة احترام السلطة المركزية للحدود

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، الواقع والأفاق، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014-2015، ص184.

² - ثابتي بوحانة، المرجع نفسه، ص186.

³ - بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013-2014، ص28.

⁴ - خالد سمارة الزعبي، تشكيل المجالس الشعبية وأثره على كفاءتها، مكتبة دار الثقافة والنشر، الأردن، 1993، ص220.

⁵ - عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري الجزائر، دار هومة للنشر والتوزيع، 2003، ص88.

المبنية قانوناً، و ذلك كي لا تؤثر على استقلالية الهيئات المحلية، وعليه فإن الرقابة الوصائية هي فكرة قانونية تنظيمية رسمية بحتة.¹

ومن جملة ما سلف نخلص إلى جملة من خصائص الوصاية الإدارية على النحو التالي:

- رقابة ذات طبيعة إدارية: إذ أنها تباشر من طرف جهة إدارية وتكون بموجب قرارات إدارية، كما أن القرارات الصادرة عن الجهة الوصية تكون خاضعة للرقابة القضائية عن طريق دعاوي الإلغاء المختلفة.

- أنها رقابة تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها: إذ تمارس وفق الحالات والأشكال المحددة قانوناً، وفي هذا السياق يقول الفقيه الفرنسي "Riviro" جون ريفيروا "لا وجود لوصاية إدارية بدون نص قانوني، ولا وجود لوصاية إدارية تغذي محتوى النص القانوني".²

- أنها رقابة استثنائية: فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلال سواء الإداري أو المالي وتمارس سلطتها، وفق هذا الأمر واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات. وبما أن الرقابة الوصائية رقابة استثنائية فلا بد من نص يوضحها، ويحدد السلطات المختصة بها وحدود هذه الوصاية، وهو ما ينجر عنه جملة من الحقائق:³

- عدم التوسع في تفسير النصوص المتعلقة بتنظيم الوصاية الإدارية.

- لا يجوز للهيئات المركزية التدخل في شؤون الهيئات المحلية اللامركزية في القيام بأعمالها.⁴

- تعتبر القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية سارية المفعول و نافذة من تاريخ صدورهما عن هذه الهيئات وليس من تاريخ التصديق عليها من طرف الهيئات الوصية.

- أنها رقابة خارجية: بحيث نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين، وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية و السلطة المركزية الوصية، هي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد وإنما تكون خارجة و مستقلة عن الهيئة الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية.⁵

¹ - هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن وبريطانيا، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2004، ص 124.

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، دون طبعة، 1984، ص 266.

³ - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص 67.

⁴ - عميور ابتسام، المرجع نفسه، ص 67.

⁵ - عميور ابتسام، المرجع نفسه، ص 68.

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من المفاهيم المشابهة

لقد أثار استعمال مصطلح الوصاية في القانون العام للدلالة على الرقابة الممارسة على الأشخاص اللامركزية اهتمام الكثير من الباحثين لاختلاف مفهومه عما هو معمول به في القانون الخاص.

أولاً: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الرئاسية¹:

من مقومات السلطة المركزية نجد السلطة الرئاسية التي هي مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها جعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، والسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس، وإنما اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام، فتشمل السلطة الرئاسية الموظفين وأعمالهم، فالمرؤوس هنا ملزم بطاعة الأوامر والتعليمات الصادرة إليه بصورة مسبقة، كما يخضع لقرارات السلطة الرئاسية في ممارستها لسلطة التعقيب، والتي تملك إزاء المرؤوسين ثلاث سلطات هي (الإلغاء، السحب، التعديل).²

أما عن مظاهر التفرقة والاختلاف بين السلطة الرئاسية والرقابة الوصائية تكمن من خلال:³

1- من حيث الطبيعة والخصائص القانونية:

تعتبر فكرة السلطة الرئاسية فكرة سياسية قانونية فنية وعملية، بينما فكرة الوصاية الإدارية فكرة قانونية بحتة من حيث أساسها وهدفها ومضمونها.⁴

إذاً لا وصاية إلا بنص فلا يمكن لجهة الوصاية أن تمارس رقابتها على الجهة المشمولة بوصايتها إلا إذا كان منصوصاً عليها قانوناً فتبين عناصرها وأدواتها القانونية وكيفية ممارستها.⁵

كما لا يمكن لجهة الوصاية، عند ممارستها للرقابة على الهيئات اللامركزية أن تعدل في عمل أو قرارات الجهة المشمولة بوصايتها، فهي إما أن تصادق على أعمال هذه الهيئات أو توقفها دون استبدالها أو حتى تعديلها، وهذا

¹ بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، ص 56.

² ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة (دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين)، جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق والعلوم السياسية المسيلة، رقم التسجيل M.DA/05/11. مذكرة ماجستير، 2014-2015، ص 177.

³ بوتهلول شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الوادي، 2013-2014، ص 12.

⁴ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 273.

⁵ بوتهلول شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، المرجع السابق، ص 12-13.

ما يجسد استقلالية هذه الهيئات، عكس السلطة الرئاسية التي يملك فيها الرئيس سلطة التعديل أو حتى الاستبدال، و هنا يكمن الفرق الجوهرى بين السلطة الرئاسية و السلطة الوصائية¹.

- 2- من حيث الطعن:** لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية، وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، ولأنه لا يعقل أن تعترف من جهة للرئيس الإداري بسلطة إصدار الأوامر و التوجيهات للمرؤوسين بغرض تنفيذها ثم نعطي بالمقابل لهؤلاء حق الطعن في هذه الأوامر ومساءلة رؤسائهم².
- 3- من حيث قواعد المسؤولية:** من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس ، لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار و أن له الحق في الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا يتحمل سلطة الوصاية أي مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل³.

أما عن أوجه الشبه فتتمثل فيما يلي:

- 1- تمارس الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية سلطات عليا في مواجهة السلطات الإدارية الدنيا، سواء كانت هيئة مركزية أو هيئة إدارية لا مركزية، فهي تخضع إلى سلطة مركزية عليا واحدة⁴.
- 2- سلطة الحلول تمارس في الرقابتين، إلا أنها في الرقابة الرئاسية تمارس بدون شرط و دون الحاجة إلى نص قانوني يقرها، بينما في الرقابة الوصائية فإنها لا تمارس إلا إذا نص عليها القانون صراحة⁵.
- 3- سلطة التصديق و الإلغاء فلكل من الجهة الوصائية والسلطة الرئاسية حق تصديق أو إلغاء قرارات الجهة المرؤوسة أو المشمولة بالرقابة.

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص180.

² - بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، المرجع السابق، ص32.

³ - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، لبنان، 1981، ص96.

⁴ - عبد العالي حامة، القانون الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011-2012، ص37.

⁵ - حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، دون طبعة، الإسكندرية، 2004، ص122.

ثانيا: تمييز الرقابة الوصائية عن الرقابة الإشرافية:

الرقابة الإشرافية تختلف عن الوصائية من حيث أن الرقابة الإشرافية لا تقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون أو اللائحة، بل بمقتضى ما يترتب لها من حقوق كونها هي المسؤولة عن حسن سير وانتظام المرافق العامة التي تنشئها، وبالتالي مفهوم الإشراف يختلف عن الوصاية من حيث السند القانوني لكل منها، وأهم الفروق بين الرقابتين نذكر¹:

1- سلطة إصدار دوريات وتوجيهات غير ملزمة: للسلطة المركزية الحق في توجيه نصائح وإرشادات عن طريق الدوريات و المنشورات، أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات المركزية، وذلك حتى ولو لم يكن هناك نص مقرر لهذا الإجراء، وبطبيعة الحال ليس لهذه التعليمات والتوجيهات القوة اللازمة، بل تعد من قبيل النصائح، ولا تشكل في حد ذاتها ضرر لأحد، لأن المنشور لا يتضمن في حقيقته سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة لخدماتها وبكيفية تسيير هذه المرافق، فهي تتعلق بمصالح الأفراد أو الهيئة المركزية، ومن ثم فإن هذا الإجراء لا يعد إجراء وصائيا بل إشرافيا².

2- سلطة إصدار التوجيهات غير إلزامية: لا يمكن اعتبارها في هذه الحالة سلطة رئاسية لأننا بصدد الحديث عن العلاقة بين إدارة مركزية وإدارة لا مركزية حيث لا وجود للسلطة الرئاسية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لأن التوجيهات في السلطة الرئاسية تكون إلزامية وتقتضي من المرؤوس إطاعتها والعمل بمقتضاها، وإلا شكل امتناعه خطأ تأديبيا يوجب المساءلة التأديبية³.

3- سلطة الرقابة غير المقررة بنص تشريعي أو لائحي: تستند الرقابة الوصائية لقاعدة "لا رقابة إلا بنص" حيث السلطات المركزية لا يمكنها الوصاية على الهيئات اللامركزية إلا في حالات محصورة قانونا يحدد من خلالها الوسائل المستعملة في الرقابة، فلا يجوز للسلطة الوصية استخدام وسائل أخرى للرقابة غير المنصوص عليها في القانون⁴.

1- مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، نشاطها وأموالها، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص144.

2- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، بن عكنون، 2009، ص88.

3- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1994، ص232.

4- مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، نشاطها وأموالها، المرجع السابق، ص178.

أما إذا كان النص القانوني المحدد للوصاية لا يتوفر على كامل الشروط فإنه يخول للسلطة المركزية توجيه النصائح والإرشادات أو طلب بيانات ومعلومات مقيدة بالصالح العام، وهنا أعمال الإدارة المركزية اتجاه الهيئات غير المركزية هو من قبيل رقابة الإشراف¹.

4- سلطة التأديب و التعيين: إن من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارس بها السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئة المحلية تعيين كل أو بعض أعضاء الهيئة اللامركزية أو أعضاء التنفيذ وحق العزل وتتضمن أيضا سلطة تأديب هؤلاء الأعضاء.

ويرى بعض الشراح أن سلطة التعيين والتأديب لا تكونان وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية إذا كانت تمارس الحالات الآتية:

- إذا نص المشرع أن تعيين وتأديب الهيئات اللامركزية لا تتمان إلا عن طريق السلطة المركزية، وعليه فإن قرارات التعيين والتأديب الصادرة عن السلطة المركزية في هذه الحالة لا يمكن اعتبارها قرارات وصائية².
- إذا كانت قرارات الهيئات اللامركزية الخاصة بتعيين أو تأديب بعض أعضائها تخضع لتصديق من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن القرارات التي تخضع للرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال الهيئات اللامركزية.

وينتهي هذا الرأي إلى أن التعيين والتأديب ليست من وسائل الوصاية الإدارية بل من وسائل الإشراف الإداري³.

1- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 179.

2- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص 74.

3- عميور ابتسام، المرجع نفسه، ص 75.

ثالثا: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية:

إن مصطلح الوصاية من أصل ومنشأ مدني غير أن له مفهوم خاص في المجال الإداري يختلف عن مفهومه في القانون الخاص نوضحه فيما يلي:

1- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية و هم المشمولون بالوصاية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلى نقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية (بلدية أو ولاية) أو مرفق مستقل¹.

2- طبقا لمفهوم الوصاية المدنية يتولى الوصي صلاحية مباشرة أي عمل وينتج آثاره القانونية، إذا تم في الحدود التي رسمها القانون، فالعلاقة تكون بين شخصين قاصر ووصي عليه، أما في الوصاية الإدارية نكون أما شخصين مستقلين يملك كل واحد سلطة التصرف باسمه و لحسابه في الحدود المقررة قانونا.²

3- تهدف الوصاية المدنية إلى حماية مصلحة فردية تتعلق بحماية القاصر من نزواته، بعكس الوصاية الإدارية التي تهدف بصفة خاصة إلى حماية المصلحة العامة، كما تهدف إلى حماية مصلحة الهيئات الخاضعة للوصاية، وحماية بعض مصالح الأفراد، كما هو الحال عندما تمتنع الجماعة الإقليمية عن إدراج الديون الإجبارية في ميزانيتها فتقوم سلطة الوصاية بالإدراج التلقائي لها وفق إجراءات الحلول.³

4- يترتب على الوصاية المدنية أثرا وحيدا يتمثل في اختفاء شخصية القاصر وحلول الوصي محله، في حين تعدد آثار الوصاية الإدارية حسب طبيعة الإجراء الوصائي المتخذ و الذي قد يتناول المجالس المحلية بالحل أو الوقف و أعضاء المجالس الشعبية المحلية بالتوقيف و الإقصاء، وأعماله بالمصادقة عليها أو إلغائها أو مزاوله ذلك النشاط على سبيل الحلول.⁴

¹ - عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية، الدانمرك، 2010/2009 ص18.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جوسر للنشر والتوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2010، ص37.

³ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص179.

⁴ - ملياني صليحة، المرجع نفسه، ص201.

المطلب الثاني: أهداف ومبررات الرقابة الوصائية:

لا شك أن المشرع حين يفرض رقابة ما على جهة معينة فإنه يبتغي تحقيق جملة من المقاصد العامة، فالسلطة القضائية يراقب بعضها بعضا، فأحكام المحكمة يطعن فيها بالاستئناف خلال مدة و بإجراءات حددها القانون و قرارات جهات الاستئناف يطعن فيها بالنقض أمام الجهات القضائية العليا سواء في مجال القضاء العادي (العدلي) أو القضاء الإداري خلال مدة و بإجراءات حددها القانون، نفس الشيء بالنسبة لأعمال السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية¹. ولأكثر تفصيل سنتناول الفروع التالية:

الفرع الأول: أهداف الرقابة الوصائية

الفرع الثاني: مبررات الرقابة الوصائية

الفرع الأول: أهداف الرقابة الوصائية: و تنقسم إلى:

تعتبر الرقابة وظيفة من الوظائف الإدارية ، وتعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين، للتأكد من أن الأهداف والخطط المسطرة قد تم تنفيذها بشكل مرض، كما تعني الرقابة الإشراف والمراجعة من سلطة أعلى بقصد معرفة كيفية سير الأعمال ومراجعتها وفقا للخطط الموضوعة.

أولاً: الأهداف السياسية:

أهم هدف سياسي تسعى الرقابة الوصائية من أجل تحقيقه هو ضمان و صيانة وحدة الدولة السياسية²، ذلك أن قيام التنظيم اللامركزي الإقليمي يؤدي إلى وجود أشخاص لامركزية متعددة إلى جانب شخصية الدولة، وأن استقلال الوحدات اللامركزية بإدارة شؤونها قد يؤدي إلى انقطاع الصلة بينها وبين السلطة المركزية، وهو أمر قد يهدد وحدة الدولة وكذلك الوحدة الوطنية بما يستوجب من الناحية السياسية وجود رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان رقابة وصائية من جانب الدولة على الوحدات اللامركزية الإقليمية، لضمان حماية الوحدة المذكورة في مواجهة أي محاولة لتحويل هذه الوحدة إلى وحدات سياسية-فدرالية³.

¹ - عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق-بجاية- عدد01-2010.ص10.

² - ابراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، (الضمانات و الحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق.2005-ص02.

³ - ابراهيم رابعي، المرجع نفسه، ص03.

وعليه فإن أهم هدف للرقابة الوصائية هو تحقيق وحدة كيان الدولة السياسية والمحافظة عليها، كما تستهدف ضمان احترام مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وبهذا تتمثل الغاية الأساسية من هذه الرقابة في حمايتها المصلحة العامة ذاتها بغية الحيلولة دون وقوع أية تجاوزات ممكنة عليها من الهيئات اللامركزية، ومنه أية مخالفات محتملة لقواعد توزيع الاختصاص يمكن أن ترتكبها الهيئات المركزية¹.

فالرقابة الوصائية تهدف إلى تأكيد وحدة الدولة السياسية و الإدارية عن طريق وضع القيود على استقلال السلطات المحلية خوفاً من أن يؤدي عن طريق وضع القيود على استقلال السلطات المحلية خوف من أن يؤدي الاستقلال المطلق إلى تفتيت وحدة الدولة الإدارية²، و يتم تحقيق وحدة الدولة عن طريق الوصاية الإدارية بمنع وقوع تجاوزات من طرف الهيئات المحلية و بالتالي ضمان احترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون و حماية المصلحة العامة³.

ورغم أن فكرة الإدارة المحلية تقوم على توزيع الوظيفة الإدارية فقط دون السياسية، إلا أنها ترتبط بالنظم السياسي بعلاقة متينة، بالنظر إلى أن الباعث الأساسي و الحقيقي لنشأتها سياسي و دستوري بالدرجة الأولى، يرمي إلى الاستجابة لنداء الحرية السياسية و حق الشعوب في حكم نفسها بنفسها وفقاً لمبادئ الديمقراطية⁴.

كما تؤدي الرقابة الوصائية إلى ضمان وحدة تفسير القانون لأن القانون يرتبط بسيادة الدولة، و بالتالي فالخروج عليه يعني الخروج عن المشروعية و على سلطة الدولة، و لكون أن إحداث و تسيير الجماعات الإقليمية عادة ما يتم في مختلف النظم القانونية بموجب قانون، كما سلف البيان، فينبغي أن يكون تفسيرها القانون واحداً لجميع الوحدات الإقليمية و تقوم بذلك السلطة المركزية بما يتوفر عليه من آليات الوصاية تمكنها من فرض التفسير الصحيح للقانون على جميع الهيئات⁵.

¹ - معتز نايف الطراونة، حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن، جامعة الشرق الأوسط، مذكرة ماجستير، قسم القانون العام، قسم كلية الحقوق، أوت 2013، ص 60.

² - محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994، دون طبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 1998، ص 143.

³ - محمد وليد العبادي، المرجع نفسه، ص 144.

⁴ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 188.

⁵ - ثابتي بوحانة، المرجع نفسه، ص 189.

كما يظهر دور الرقابة الوصائية من خلال اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية، وما يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب، و بالتالي خضوعهم في قراراتهم لسياسة الحزب المنتمون إليه، يستوجب من السلطة المركزية الرقابة للتأكد من أن الأعضاء يزاولون اختصاصاتهم لصالح الدولة و ليس الحزب أو طائفة معينة من الناخبين¹

ثانيا: الأهداف الإدارية:

من واجب السلطة المركزية المحافظة على المبادئ المشتركة للاتجاه الإداري العام على مستوى جميع الوحدات المركزية و اللامركزية، و ذلك بما يتوفر عليه من العام على مستوى جميع الوحدات المركزية و اللامركزية، وذلك بما يتوفر عليه من رقابة رئاسية على الأجهزة المركزية و من سلطات وصائية على الوحدات اللامركزية إقليمية كانت أو مصلحة، و بهذا فالوصاية تمكن الدولة من فرض الاتجاه الإداري العام على جميع الوحدات المحلية وردع الخارجين عنها².

كما يقتضي استقلال بعض أجزاء الدولة في القيام بجزء من الوظيفة الإدارية قيام تنسيق بين هذه الجماعات الإقليمية من ناحية، وبينها وبين الدولة من ناحية أخرى، وتشكل الحكومة الإطار المناسب للقيام بالتنسيق بحكم أنها سلطة عليا تكون الصورة أمامها واضحة والاعتبارات المختلفة لديها شاملة، وتظهر أهمية تنسيق السلطة المركزية في مجال خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية بين هذه الجماعات، عن طريق مراعاة ظروف كل إقليم وتأثير مشروعات التنمية التي تقوم بها أحد الهيئات على الهيئات الأخرى وتأثيرها أيضا على الخدمات المركزية قصد تحقيق التكامل الإداري داخل الدولة، والترابط العضوي بين أجزائها، ووسيلة السلطة المركزية لتحقيق ذلك ما تتمتع به من سلطات وصائية يفرضها القانون³.

كما تهدف الرقابة الوصائية إلى حماية مصلحة الدولة، بحيث تتعدد مصلحة الدولة في ممارسة الرقابة الإدارية على الهيئات المحلية سياسيا وإداريا وماليا، فههدف الرقابة المركزية هو الحفاظ على وحدة الدولة ونسيجها

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص176.

² - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق - ص190

³ - ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية القاهرة-1968- ص361.

السياسي، باعتبار أن الإدارة المحلية ما هي إلا جهاز يعمل ضمن أطر الدولة، كما أن الاستقلال المطلق للهيئات المحلية و انعدام أي نوع من الرقابة المركزية عليها قد يحولنا من اللامركزية الإدارية إلى اللامركزية السياسية¹.

كما تسعى الرقابة الوصائية إلى تحقيق الكفاءة الإدارية، بحيث تسعى المجالس المحلية للاستخدام الأمثل للموارد المتاحة و توفير الخدمات للمواطنين و بأيسر السبل و لأكبر عدد منهم، و لن يتحقق هذا إلا عن طريق كفاءة الإدارة في إدارة المحليات للخدمات المختلفة، و قياس مدى كفاية الخدمة يكون عن مدى قدرتها على إشباع الحاجات للمواطنين²، كما تغير أنماط الأداء من وحدة محلية أخرى تبعا لطبيعة الوحدة و حجمها وحاجات أهلها، و تفادي تنميط الأداء الذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية³، إضافة إلى القضاء على البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة و بعد الإدارة حيث تؤدي الخدمات بواسطة أشخاص لا يدركون طبيعة الحاجات المحلية ولا يخضعون لرقابة المستفيدين منها⁴.

كما أن من بين الأهداف الأساسية للوصاية الإدارية يتعلق بضمان حسن إدارة المرافق العامة المحلية، وتنمية قدراتها على تقديم الخدمات المنوطة بأدائها بأعلى كفاءة وأقل تكلفة، ولكون أن حق المواطنين على الدولة يقتضي أن تضمن هذه الأخيرة لهم حدا أدنى من الخدمات المقدمة من طرف المرافق المحلية، فذلك لا يتأتى إلا بحسن إدارة تلك المرافق و التي قد تعجز الجماعات الإقليمية عن إدارتها بصورة حسنة بسبب نقص الكفاءة الغنية أو نقص الإمكانيات الفنية و التكنولوجية و المادية و تصبح السلطة المركزية المعنية بتقديم العون المادي والفكري، وضمان حسن إدارة المرافق المحلية بمتابعتها و مراقبتها عن طريق آليات الوصاية الإدارية⁵.

ثالثا: الأهداف المالية:

لا يمكن القول بوجود استقلال إداري دون تحقيق الاستقلال المالي، وبالتالي فإن الاعتراف بالاختصاصات إن لم يقترن بتوفير التمويل المناسب لها يعتبر عديم الفائدة، غير أن ما يلاحظ أن ذلك الاستقلال المالي غير مطلق لوجود رقابة تشتد كلما تراجع المركز المالي للجماعة الإقليمية و اضطرت للجوء إلى إعانات

¹ - دار عمار بوضيف، الرقابة الإدارية على مداوات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أفريل 2010، ص 17.

² - صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص-13.

³ - محمد فتح الله الخطيب، أ/ صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966-ص14-

⁴ - صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص15.

⁵ - مصطفى كامل اسماعيل، تطبيقات اللامركزية الإدارية، بحث مقدم للندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق، ص23- نقلا عن: ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق- ص191.

الدولة، كما أن ضخامة النفقات المحلية يؤثر على الإيرادات العامة للدولة و التي هي ملزمة بالحفاظ على وحدة الاتجاه العام داخلها و التنسيق المالي بين جميع أجزائها¹.

تعتمد الدولة الحديثة في تنفيذها لبرامجها على سياسة مالية، و تحديد مهام هذه السياسة متروك للسلطة المركزية حيث تلتزم الوحدات المحلية بمراعاتها عند تنفيذ اختصاصاتها لتضمن نجاحها، ووحدة الاتجاه المالي داخل الدولة حتى لا يحدث أي تضارب من شأنه أن يمس المصلحة العامة وفي سبيل ضمان ذلك تستعمل السلطة المركزية آليات الوصاية الإدارية التي تمكنها من إرشاد و توضيح السياسة المالية العامة للجماعات الإقليمية، وتوضيح وسائل تحقيقها ومراقبة مدى التزامها ومنعها من إتباع أي سياسة تتعارض معها².

وباعتبار أن للهيئات المحلية ذمة مالية مستقلة، فلها حرية تحصيل الموارد المالية فتخضع في هذا الجانب للرقابة، كما تخضع عند إنفاقها للموارد المالية، والهدف من ذلك هو المحافظة على أموال الوحدات المحلية من التبذير و الانحراف أو التجاوز في المسائل المالية³، ذلك أنه ومما لا شك فيه أن عدم خضوع الهيئات اللامركزية للرقابة قد يؤدي إلى الإسراف في الاتفاق المحلي، وتبديد الأموال المحلية في أعمال ومشروعات لا تخدم سكان الوحدة المحلية⁴، لهذا تع الرقابة الإدارية أداة قانونية مهمة و ضرورية لإجبار الهيئات اللامركزية على احترام القواعد القانونية القائمة والتقيّد بأحكامها، وبفضلها تتمكن سلطات الوصاية الإدارية من إجبار الهيئات اللامركزية على احترام مبدأ المشروعية و ضمان ملائمة أعمالها و قراراتها⁵.

كما تهدف الرقابة الوصائية إلى إنجاح المخططات الوطنية و المحلية، بحيث أنه غالبا ما تقوم الدولة بإعداد مخططاتها الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، تحدد على ضوءها دور الجماعات الإقليمية في تحقيق أهداف ذلك المخطط، وما يتبع ذلك من تجنيد موارد الدولة بما في ذلك موارد تلك الجماعات قصد تنفيذه.

من هذا المنطلق يتوجب على المجالس المحلية مساندة الدولة في تلك الخطة إذ تستطيع السلطة المركزية إلزامها بذلك بما تملكه من سلطات وصائية تمكنها من الموافقة على المشروعات التي تدخل في إطار المخططات

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق - ص 191.

² - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 192.

³ - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، 2005 - ص 254.

⁴ - مزياني فريدة، المرجع نفسه، ص 255.

⁵ - مزياني فريدة، المرجع نفسه، ص. ص 256-257.

الوطنية ومعارضة ما يتنافى معها، أو عن طريق الإعانات المشروطة بصرفها على المشروعات التي تتلاءم مع المخططات الوطنية¹.

كما تهدف الرقابة الوصائية في إطار السياسة المالية إلى مراجعة الأعمال المالية للوحدات اللامركزية من طرف الوصاية لمنع الانحراف والتجاوز في الوسائل المالية، فتتعلق بعدة مسائل منها مسألة فرض الضرائب التي تقوم بفرضها الهيئات المحلية، و تتمثل مصلحة الدولة في هذا الجانب في حماية دافعي الضرائب من جور ما قد تفرضه عليه الهيئات المحلية، مما يؤثر على عملية دفع الضرائب الوطنية، و كذا ما تتحمله المالية لبعض المرافق المحلية، ومصلحة الدولة من الرقابة في هذا الجانب في إصلاح الخلل المالي للإدارة في بدايته، مما يجنبها ضخ الأموال من الخزينة العامة لذلك المرفق أو على الأقل يحجم نسبة ذلك الدعم².

الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالرقابة الوصائية:

إن اعتبار الرقابة الوصائية آلية قانونية تم تفعيلها وتعميمها على جميع أجهزة ومؤسسات الدولة بما فيها الهيئات المحلية المنتخبة، وتتمارس هذه الرقابة الوصائية جهات إدارية حددها القانون وفق إجراءات محددة، و نظرا لاستقلالية المجالس الشعبية البلدية، وما أنيط بها من مهام خولها إياها القانون من أجل التنمية المحلية والقومية، كانت الحاجة إلى الرقابة الإدارية على المنتخبين في المجالس المحلية أكثر إلحاحا بحكم أن الشخص المنتخب يسعى بكل ما يملك إلى إرضاء الناخبين أو سكان المنطقة ولو على حساب القانون أو التنظيم³، ومن ثم كان لابد من إخضاع المجالس الشعبية المحلية للرقابة الإدارية سواء على المنتخبين وأعمالهم وعلى الهيئة ككل، حتى يضمن لسلامة و مشروعية سائر الأعمال الصادرة عن المجالس، بما يحقق المصلحة العامة و الشفافية في التسيير، إلا أن القول بهذه الرقابة لا ينبغي عن المجالس المحلية الاستقلالية تهيئة منتخبة، فإقرار المشرع لهذه الرقابة يلزمه وضع قيود لها حتى تكون أمام تجسيد اللامركزية الإدارية⁴:

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق - ص 193 -

² - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 175.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص 249.

⁴ - بوتهلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، المرجع السابق، ص 14.

أولاً: احترام مبدأ الشرعية:

تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها، شأنها في ذلك شأن سائر السلطات العامة، وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون وذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها وشكلها، ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية، هذا ضالا عن الرقابة القضائية¹

ومن أهم أمثلة القواعد القانونية التي تلتزم بها الأشخاص الإدارية اللامركزية قاعدة التخصص، وذلك بوصفها قاعدة قانونية عامة توجب على كل شخص معنوي التزام دائرة الغرض الذي وجد من أجله²، والامتناع عن كل عمل يخالف هذا الغرض و هي من القواعد القانونية التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية و م تنقرر بنص صريح³.

ويمكن لجهة الوصاية الإدارية أن تكفل قاعدة احترام التخصص من جانب الهيئات الإدارية اللامركزية وذلك بفضل ما تتمتع به هذه الجهة من رقابة وصائية على شرعية أعمال الهيئات المذكورة كرقابة التصريح أو التصديق أو الإلغاء، مما يجعل الوصاية الإدارية بمثابة جزاء على عدم احترام قاعدة التخصص من جانب الهيئات المشمولة بهذه الوصاية، وهو ما يجسد مبدأ المشروعية بمعناه الواسع، سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها و أجهزتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة⁴.

فبالنسبة للمجلس الشعبي البلدي وبالرغم من تمتعه بالاستقلال الإداري والمالي إلا أنه يجب أن تكون جميع أعماله وفق القانون، وهو ما نصت عليه المادة 03 من قانون البلدية (10/11)*، وكذا المادة (15) من نفس القانون*. وعليه يجب على المجلس الشعبي البلدي عند قيامه بجميع صلاحياته أن يحترم و يراعي القانون حتى تكون هذه التصرفات سليمة ومراعية لمبدأ المشروعية، ويتجلى احترام هذه القواعد القانونية من طرف المجلس في الالتزام بقاعدة التخصص التي تفرضها طبيعة الشخصية المعنوية له.

1- صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص96.

2- صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص96،97.

3- صالحى عبد الناصر، المرجع نفسه، ص97.

4- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص08.

* نصت المادة (03) من القانون رقم (10/11)، المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق لـ 22 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 03 جويلية 2011- على: "تمارس البلدية صلاحياتها في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون".

ويقصد بقاعدة التخصص التزام المجلس بدائرة الغرض أو الأغراض المحددة قانوناً مع الامتناع عن تجاوز نطاق هذه الأغراض، فلا يجوز للمجلس مثلاً أن يمارس صلاحيات خارجة عن نطاقه، وتعود في الأصل إلى نطاق اختصاص السلطة المركزية، أو المجلس الشعبي الولائي فإن تعدها تعتبر بذلك قد تجاوز اختصاصه وفي نفس الوقت اعتدى على اختصاصات سلطة أخرى وفي هذا تعدي على مبدأ المشروعية¹.

ثانياً: تحقيق المصلحة العامة:

إن الهدف من إعطاء أو منح الاستقلالية للمجالس المحلية، هو أن يؤدي المجلس عمله بعيداً عن أي ضغط من السلطة الإدارية المركزية عند مباشرتها اختصاصاتها المبنية قانوناً، وكذا حتى تستطيع أن تلعب دوراً هاماً وأساسياً في تحقيق التنمية المحلية في جميع المستويات، والأصعدة وتحقيق المصلحة العامة، وتمثل المصلحة العامة في معناها الواسع في مصلحة الدولة ومصلحة الأشخاص اللامركزية ومصلحة المواطنين، وقد عرفها الدكتور "صالح فؤاد" بأنها تشمل وتتألف من مجموعة المصالح القومية والمصالح الإقليمية والمرفقية، والمصالح الفردية²، فالمصلحة العامة التي تسعى إليها الدولة من خلال فرضها للرقابة الإدارية، وضمان حسن إدارة وتسيير المرافق العامة وعدم تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية العليا للدولة، وكذا ضمان حسن توجيه واستعمال المال العام على اعتبار أن الدولة هي التي تقوم بتمويل هذه الهيئة المحلية³.

إذ من المهام الرقابية من خلال الوصاية الإدارية رعاية مصالح الشخص اللامركزي في مواجهة ممثليه، وذلك في حالة إهمالهم أو انحرافهم عن تأدية مهامهم، نحوه وفقاً لما يقرره القانون وبخاصة إذا كان الشخص اللامركزي ممن تم اختيارهم عن طريق الانتخاب، وكذلك في حالة حدوث تجاوزات من جانب هؤلاء الممثلين، أما عن مصلحة المواطنين فتعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية الناشئة عن الإهمال وعدم التزام الحياد والإنصاف⁴.

¹ - بوتلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، المرجع السابق، ص 14.

² - بوتلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، المرجع السابق، ص 16.

³ - تنص المادة (12) من القانون (10/11) على: "قصد تحقيق أهداف الديمقراطية في إطار التسيير الحواري المذكور في المادة (11)، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم".

⁴ - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق، ص 97.

ثالثا: تجسيد مبدأ الشفافية:

يقصد بمبدأ الشفافية أن تكون جميع أعمال وقرارات المجلس المحلي واضحة، وقد اتخذت في ظل المصادقية التامة، فالشفافية هي عكس السرية، و تستوجب توفير جميع المعلومات الكاملة عن نشاط الجهاز للصحافة والرأي العام وللمواطنين الراغبين في ذلك، خاصة وأن القائم على شؤون المواطنين هم من الشعب وتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، أي بمعنى تم تركيتهم، مما يفترض فيهم وفي أعمالهم الشفافية، وهنا يأتي دور السلطة الوصائية للكشف عنها و مراقبة مدى احترامها و تجسيدها¹.

وقد أصبح مبدأ الشفافية اليوم مبدأ عالميا تنادي به جميع دول العالم واتسع مجال تطبيقه خاصة بعد مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي (128/04) المؤرخ في 19 أفريل 2004²، وعليه فإن الشفافية في شخص المنتخبين وأعمالهم تؤدي إلى توسيع دائرة الثقة المتبادلة وترسيخها و تؤدي كذلك إلى استقرار المجلس المحلي، ومن ناحية أخرى تؤدي إلى تمكين الجمهور من ممارسة الرقابة على تصرفات الإدارة و نشاطاتها، والكشف عن مواطن الخطأ والسلوكات غير السليمة ومن ثمة تصحيحها، كما تغلق أبواب الفساد أمام من يسعى إلى تحقيق المصالح الشخصية طالما أن السلطة الوصائية تمارس مهامها بما يخوله إياها القانون، و قد كرس قانون البلدية مبدأ الشفافية في العديد من مواده، منها المادة (11) من القانون (10/11)³.

كما جسدت المادة (14) من القانون (10/11) مبدأ الشفافية حيث أجازت لكل شخص الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا قرارات البلدية، ومكنت كل ذي مصلحة من استخراج نسخة من مداوات المجلس سواء كانت كاملة أو جزئية على نفقته، كما ألزمت المادة (22) المجلس الشعبي البلدي إصاق جدول أعماله و دوراته في الأماكن المخصصة للإعلان وقاعة الاجتماعات، كما فرضت المادة (26): على المجلس الشعبي البلدي أن تكون جلساته علنية و مفتوحة، أما المادة (97) فقد أرست قاعدة عامة تتعلق بتنفيذ القرارات البلدية حيث لا يتم تنفيذ القرارات التي يتخذها رئيس البلدية إلا بعد إعلامها للأطراف المعنية⁴.

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص.ص 16-17.

² - المرسوم الرئاسي رقم (123/04) المتعلق بمكافحة الفساد، المؤرخ في 19 أفريل 2004.

³ - نصت المادة (11) من القانون (10/11) على ما يلي: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم و استشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية حسب الشروط المحددة في هذا القانون، و يمكن في هذا المجال استعمال على وجه الخصوص الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة، كما يمكن للمجلس الشعبي البلدي تقديم عرض عن نشاطه السنوي أمام المواطنين".

⁴ - بوهلول شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، المرجع السابق، ص.17.

المبحث الثاني: مظاهر نظام الوصاية الوصائية:

تتجسد اللامركزية من خلال فعل بعض اختصاصات الدولة إلى مؤسسات ترابية متميزة عنها وتمتعة باستقلالية في التسيير وذلك تحت رقابة الدولة، هذه الرقابة وإن تعددت و تنوعت بالنظر إلى اختلاف مواضعها، فإن الوصاية الإدارية تعد المظهر الرئيسي لقياس مدى مجال حرية التصرف للمؤسسات المحلية، ولأنه لا يمكن ممارسة الوصاية بدون نص بالنظر لعدم إمكانية افتراضها، فقد تضمنت مختلف القوانين المنظمة للإدارة المحلية الجزائرية في ظل التعددية السياسية الميكانيزمات المتعددة لهذه الرقابة.

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام و المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني الخضوع و التبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة وهو ما اصطلح عليه بالرقابة الوصائية لمختلف مظاهرها وهو ما سنتناوله على النحو الآتي:

المطلب الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات والأشخاص.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال.

المطلب الأول: الرقابة على الهيئات والأشخاص:

تمارس السلطة المركزية رقابة إدارية على الجماعات المحلية^{*}، بهدف حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على احترام مبدأ الشرعية، بحيث يسعى أن تكون تصرفات هؤلاء الأشخاص و الهيئات في إطار القواعد القانونية و ألا تتجاوزها، و هذا تحقيقاً لأهداف الوصاية الإدارية¹، ولأكثر تفصيلاً نتناول الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأشخاص.

¹ - عميور إبتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص92.

* - الجدير بالذكر أن القوانين السابقة منها (08/90 و 09/90) او الحالية منها (10/11 و 07/12) قد احتفظت بمختلف آليات ومظاهر الوصاية الإدارية المستوحاة من النموذج الفرنسي القديم التي قد تصل الى حد حلول سلطة الوصاية محل الجماعة الإقليمية.

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات:

وتتجسد من خلال الحل:

ويقصد بالحل إنهاء الوجود القانوني للمجالس الشعبية البلدية و الولائية في الحالات المحددة مع الإبقاء على الشخصية المعنوية، وبالنظر لخطورة هذه الآلية لمساسها بمبدأ الديمقراطية وتعديها على إرادة الناخبين وخرقها لأسلوب التمثيل الشعبي¹، فينبغي على المشرع إحاطتها بضمانات تعد بحق قيود تتعلق بإجراءات ممارسة هذه الرقابة، و قيود تشريعية وأخيرا قيود واردة على الغرض المستهدف من اتخاذ إجراء الحل وذلك ضمانا لاستقلال الإدارة اللامركزية، من منطلق أن إشراف السلطة الوصية ينبغي ألا يمتد إلى خنق حرية هذه المجالس وقدرتها على تلبية مطالب أهل الجماعة الإقليمية²، كما أن هذه الرقابة تعد قيودا على حرية واستقلال هذه الكيانات وفي الوقت ذاته فمن غير المتصور أن تكون سلطاتها مطلقة و غير محدودة لتباشرها السلطة المخول لها ذلك على الجماعات الإقليمية، الأمر الذي ينتفي معه كل استقلال لهذه الأخيرة³. وتشمل أبرز الضمانات التي أقرها المشرع - ذلك لاعتبار أن الحل من أخطر وسائل الرقابة- اشتراط إجراء انتخابات جديدة لاختيار مجلس جديد خلال مدة معينة، فيكون استخدام حق الحل من جانب الجهة الوصائية بمثابة احتكام إلى جمهور الناخبين، ونجد أن حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي لا يؤثر على الشخص ذاته، ولا على شخصيته المعنوية بل يقتصر الأمر على تغيير أعضاء تلك الهيئة⁴.

و يتم الحل عادة من أجل المحافظة على الهدف الذي تم إنشاء الهيئة اللامركزية من أجله، فالهيئة اللامركزية التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف تستحق الحل، مما يوجب تسبب قرار أو مرسوم الحل⁵، وعليه قد أحاط المشرع آلية الحل بجملة من الشروط و حدد حالاتها على النحو التالي:

¹ تظهر هذه الخطورة من الناحية القانونية و التنظيمية و السياسية، فمن الناحية القانونية و التنظيمية فإن اتخاذ إجراء الحل من شأنه إعدام التنظيم الإداري البلدي، أما من الناحية السياسية فحل المجلس يعد اعتداء على مبدأ المشاركة و مساها بالممارسة السياسية على المستوى المحلي و المعترف بها لأبناء الوحدة المحلية.

² صبحي محرم، فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة، ص 168.

³ عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيامينية الأقاليم، المرجع السابق، ص 93.

⁴ صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني ومكتبة المدرسة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1983، ص 108.

⁵ محمد عمر الشيوكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن "مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 250، الأردن، عمان، 1985- ص 309.

*- هذه الحالة تضمنتها الفقرة الأولى من المادتين 46 و 48 من القانونين 10/11 و 07/12، و تعد هذه الحالة من المستجدات الواردة في ظل هاذين القانونين مقارنة بسابقيهما (08/90 و 09/90) اللذان لم ينصا عليها.

1- خرق أحكام الدستور:

يعتبر النص الدستوري التشريع الأساسي الذي يتمتع بحجته ودرجة إلزام، و لذلك فهو واجب الاحترام من جانب كل مؤسسات الدولة التشريعية و التنفيذية و القضائية*، ومن جانب كل المجالس المنتخبة الوطنية والمحلية و المجلس البلدي كذلك، فكل مخالفة له من قبل هذا الأخير تستوجب حله جزاء لذلك¹.

2- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجالس المحلية:

تعد هذه الحالة من الحالات التي أضيفت بمقتضى القانون المنظم للبلدية و الولاية حاليا، و ما يلاحظ عليها أنها جاءت عامة، حيث لم تحدد الأوضاع التي يتم فيها إلغاء الانتخاب، الأمر الذي يعطي للسلطة المركزية سلطة واسعة لتقرير ذلك، حيث يسوغ لها ذلك مع أبسط الأسباب، و ما ينجر عنه من حل المجالس المحلية².

3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجالس المحلية:

و هنا يمكن تصور مبادرة جميع أعضاء المجلس البلدي أيا كانت انتماءاتهم السياسية إلى تقديم طلب للتخلي عن عضوية المجلس، مع الإشارة أن النص لم يحدد لأي جهة تقديم الاستقالة الجماعية و ما شكلها و هل عبارة عن طلب واحد أو كل عضو يحرر استقالته بصفة فردية، و هي نفس الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من القانون 90-08، يؤدي لإفراغ المجلس من محتواه، و ما الحل في هذه الحالة إلا مقرر لذلك³.

و يؤخذ على الاستقالة الجماعية عدم تمتع السكان المحليون بممثلين لهم على مستوى المجالس المحلية مما يتوجب معه حلها ليتمكنوا من اختيار ممثلين جدد لهم في تلك المجالس، و ما يلاحظ في إطار نظم التعددية السياسية أنه إذا ما قدم أعضاء القائمة الفائزة بالأغلبية استقالتهم، يحل المجلس بأكمله ولا تسند المهام المحلية إلى أعضاء قائمة أخرى التي لم تحصل على الأغلبية، احتراماً للاختيار الشعبي الذي وقع على قائمة معينة و على برنامج سياسي واقتصادي معين⁴.

¹ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة"، 2012-2013- ص 190.

² - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق. ص 217.

³ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، المرجع السابق، ص 190.

⁴ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 218.

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم:

وما يلاحظ أن هذه الحالة هي ذاتها الحالة التي أضافها كل من الأمرين رقم 03/05 ورقم 04/05 المؤرخين في 2005/07/18 والمتضمنين للمادتين 34 و44 من القانونين السابقين رقمي 08/90 و 09/90 المتعلقين بالبلدية والولاية، بمناسبة إيجاد السند القانوني للحل الذي شمل مجموع المجالس الشعبية البلدية المنتخبة بمنطقة القبائل، والمجلسين الشعبيين الولائيين لولايتي تيزي وزو، بجاية¹، وهو ما أكدته تصريحات الوزير آنذاك².

ومن ناحية أخرى، فهذه الحالة جاءت بصيغة العموم، حيث لم توضح الوضعيات التي تقرر بمقتضاها السلطة المركزية أن المجالس المحلية أصبحت مصدرا لاختلالات خطيرة، وأن نشاطاتها من شأنها المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، ومن ثم يسوغ لها - السلطة المركزية - اتخاذ إجراء حل هذه المجالس، مما يجعل استقلالها دائما مهددا³.

5- في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها:

تجدر الإشارة إلى أن هذه الحالة و إن احتفظ بها قانون البلدية الحالي على غرار سابقه رقم 08/90، فإنها تعد من مستجدات القانون الحالي المنظم للولاية (07/12) لعدم النص عليها في ظل القانون القديم المنظم لها و من ثمة فمن الطبيعي أن يتم حل المجلس الولائي عند ضم وإدماج البلديات أو تجزئتها أو إجراء تحويل إداري للسكان، بالنظر إلى أنه لا يتصور أن يتم إدارة بلديتين بمجلسين بآن واحد أو يدير مجلس واحد بلديتين معا⁴.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص219.

² - جاء في تصريح وزير الداخلية آنذاك: " إن هذه الحالة الخاصة بالبلدية قننت لمعالجة وضعية خاصة و تسمح بحل المجالس الشعبية البلدية و تنظيم انتخابات محلية جزئية في بعض البلديات، و خصوصا تلك الموجودة في منطقة القبائل و التي تعرف اضطراب في تسيير شؤون البلدية، لأكثر تفصيل ورد هذا التصريح في جريدة: le quotidien d'oran. Jeudi 13/10/2005 n°3286.p04.

³ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص219.

⁴ - نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90، أداة للديمقراطية - المبدأ و التطبيق - مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007. ص11.

6- حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب:

وبالتالي فإن هذا المجلس يكون مصيره الحل في حالة استحالة تنصيبه لأي ظرف استثنائي، ونجد أن القانون لم يحدد لنا نوعية هذا الظرف فكل ظرف يكون من شأنه الحيلولة دون تنصيب المجلس فإنه يؤدي إلى حله وتجديده¹.

وفقا للمادة 47 من قانون الولاية فإنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية حرصا على استقرار الأوضاع²، ويشترط القانون في حالة حل المجلس أن يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين و التنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب المجلس الجديد، وتنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس، غير أن قانون الولاية قد ترك مسألة تنظيم و تطبيق هذه المادة المتعلقة بالمندوبية إلى التنظيم دون أن يفسر لنا الجهة التي يتم اختيار المندوبية منها، والأسس التي يتم عليها الاختيار، مما يدع مجالا للتساؤل خاصة و أن المادة 50 من قانون الولاية تنص على أن انتخابات تجديد المجلس الشعبي الولائي المنحل تتم في أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام³.

7- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم تطبيق أحكام الاستخلاف:

تعتبر هذه الحالة منطقية لأن النقص يخل بالتسيير الجماعي، فلا يتصور أن يستمر المجلس الشعبي البلدي في عقد جلساته أو دوراته، وقد فقد نصف أعضائه، ولا يكون ذلك إلا بعد اللجوء للقوائم الاحتياطية⁴، وبحسب العارض الذي يصيب العضو الممارس (وفاة، إقصاء، استقالة) فإن تحقق هذا المانع يبادر إلى إعداد تقريره و يحيله إلى وزير الداخلية، والذي بدوره يعد تقريره و يحيله على مجلس الوزراء لاستصدار مرسوم الحل، و في هذه الحالة قررت سابقا بموجب المادة 34 من القانون 08/90⁵.

1- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص 96.

2- ينظر المادة 47 من قانون الولاية 07/12.

3- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص 96.

4- روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، المرجع السابق، ص 191.

5- الجدير بالذكر أن المادتين 34 و 44 من القانونين السابقين رقمي 08/90 و 09/90 قد اشترطتا أن يصل نصاب المنتخبين أقل من نصف عدد الأعضاء و ليس الأغلبية، حتى يكون ذلك مسوغا لحل المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

8- حدوث خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس:

إن الخلافات التي قد تنشأ بين أعضاء المجلس المحلي، وهذا نظرا لتباين وجهات النظر واختلاف التوجهات السياسية أمر وارد وطبيعي¹، لكن أن تصل إلى مستوى يوصف بالخطير يعيق معه السير الحسن والعادي لهيئات البلدية والولاية أمر غير مقبول، لأن العضو بمجرد اكتسابه العضوية ينصهر مع جميع الأعضاء لأجل تحقيق المصلحة العامة، وإذا ما وصل الأمر إلى درجة الخطورة فيتدخل الوالي باعتباره جهة وصية، ويوجه إعدارا للمجلس لأجل تسوية الخلافات الحاصلة، فإذا لم يستجب المجلس لهذا الإعدار، يقوم الوالي برفع تقرير إلى وزير الداخلية لاستصدار مرسوم بحل المجلس².

انطلاقا مما سبق، فإن المشرع وبقراره لحالات الحل على سبيل الحصر أراد حماية استقلالية البلدية والولاية، إلا أنه و استعماله لصيغة العموم عند إقراره لبعض تلك الحالات كما تم توضيحه، يكون قد فتح المجال واسعا للسلطة المركزية للجوء إلى تقنية الحل متى ارتأت ذلك، وهذا من شأنه أن يهدد استقلالها المحلي³.

وإن كان إجراء الحل يتسم بأنه مركزي بحت، فإنه يتم وفقا للمادة (47) من القانونين رقمي 10/11 و 07/12 بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير وزير الداخلية، و يكون بذلك المشرع قد أحسن عند تحديده وسيلة الحل خاصة مع توحيد السلطة التنفيذية، مقارنة بالقوانين السابقة المنظمة للإدارة المحلية والصادرة في ظل التعددية السياسية*، التي حددت وسيلة بصورة صدور مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية، دون أن توضح طبيعته إن كان مرسوما رئاسيا أو تنفيذيا، هذا الوضع أفرز غموضا خصوصا الفترة التي سبقت التعديل الدستوري لسنة 2008 حول الجهة مصدرة المرسوم إن كان رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة، و مرد هذا الغموض يكمن في اعتماد القائمين على صياغة قانون البلدية لسنة 1990 للنقل الحرفي لمضمون المادة 112 من قانون البلدية السابق أي الأمر رقم 24/67 دون مراعاة التطورات الدستورية الحاصلة آنذاك، بالنظر إلى وجود نوع واحد من المراسيم بما أنه ليس هناك رئيس حكومة بل وزير أول، في حين و طبقا لقانون البلدية الصادر سنة 1990 عقب دستور 1989 يعد كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ممثلين للسلطة التنفيذية، في مجلس الوزراء، وبالتالي إمكانية حل المجالس الشعبية المحلية في ذلك الوقت بموجب مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي⁴.

¹ - بنشوري الصالح، دور الأحزاب السياسية في عملية التمثيل الشعبي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 28، ص 52

² - المرسوم الرئاسي رقم 05-255 الذي يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية و تيزي وزو، الجريدة الرسمية، العدد 51، 2005.

³ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 221.

* - المادتين 35 و 45 من القانونين 08/90 و 09/90 المتممين والمنضمين للبلدية والولاية في الجزائر على التوالي.

⁴ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 222.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأشخاص:

يخضع الأعضاء المنتخبون في المجالس الشعبية البلدية والولاية إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من خلال استعمال إحدى الآليات المنصوص عليها في القوانين المنظمة لها¹.

أولاً: الإيقاف:

يقصد بالإيقاف تعليق عضوية المنتخب لأحد الأسباب القانونية، ويعرف كذلك بأنه حالة ناتجة عن خطأ جسيم ارتكبه الأخير، وهو يتمثل في منعه من الدخول إلى مكان العمل لمدة محددة، ويقترن التوقيف عن العمل بتوقيف الأجرة دون فسخ عقد العمل².

ومن خلال مواد قانوني البلدية و الولاية 10/11 و 07/12 على التوالي يكون الإيقاف من خلال ارتكاب المنتخب لـ:

جريمة مصنفة بجنحة أو جنائية ذات صلة بالمال العام، كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية أو تلقي رشوة أو تبيد أموال عمومية أو الغدر أو استغلال النفوذ، وارتكاب المنتخب لمثل هذه الجرائم كونه مسيراً في مؤسسة عمومية أو إدارة عامة، بالإضافة لكون المنتخب قد يرتكب جريمة محلة بالشرف فلا يمتد إذن الإيقاف للمخالفات³.

المنتخب عرضة لتدابير قضائية كأن يتعرض لإجراء الحبس المؤقت فلا يعقل أن يمارس المنتخب مهامه وهو داخل المؤسسة العقابية.

ولما كان التوقيف تجميذا للعضوية بصفة مؤقتة لسبب من الأسباب التي بينها النصوص القانونية، فقد أشار له قانوني البلدية والولاية⁴، وبمقتضاهما يحدد سبب توقيف عضو المجلس المنتخب بمناسبة تعرضه لمتابعة قضائية بسبب أحد الأسباب السالفة الذكر.

¹ - ثابتي بوحانة الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 221.

² - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص 99.

³ - دغو لخضر، الحماية الجنائية للمال العام، رسالة ماجستير، تخصص قانون أعمال جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2000/1999 ص 24، 25.

⁴ - تجدر الإشارة إلى أن الأسباب التي حددها المشرع الجزائري في هذا السياق تعتبر أسباب قانونية بحتة، على خلاف أسباب آلية التوقيف في ظل مرحلة الغرب الواحد التي تعد سياسية بالمقام الأول، إذ حددتها المادة 19 من القانون 02/81 المعدل و المتمم للأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية بارتكاب العضو خطأ جسيم دون أن توضح طبيعة وحالات هذا الخطأ، و إن كان في الأرجح يتمثل في الإخلال بأحد واجباته تجاه الحزب، الأمر الذي ينبغي معه القول أن القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية في ظل التعددية السياسية جاءت أكثر ضمانا لاستقلالها المحلي مقارنة بنظيرتها الصادرة في ظل مرحلة الغرب الواحد.

وبناء عليه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية:

1- من حيث السبب:

- إذا تعلق الأمر بجنحة أو جناية لها صلة بالمال العام، كأن يتعلق الأمر باختلاس أموال عمومية.
- التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة، مثل الوضع تحت الرقابة القضائية، و يظل التوقيف مستمرا إلى غاية صدور حكم نهائي بالبراءة¹.
- ونجد المشرع الجزائري قد عدد هذه المرة المتابعات التي يمكن توقيف عضو المجلس المحلي بشأنها، وذلك بعدما ظلت في القوانين السابقة تقتصر على شرط عدم إمكانية العضو ممارسة مهامه، حيث كانت المادة واسعة تحتل الكثير من التأويل، في حين ربط قانون الولاية 07/12 المتابعة بشرط أن تكون جنائية أو جنحة مرتبطة بالمال العام أو الشرف ولا تمكن النائب من متابعة عهده الانتخابية بشكل صحيح².

2- من حيث الاختصاص:

كجهة وصاية يقوم الوزير المكلف بالداخلية بالإعلان حالة التوقيف مع إمكانية إيقاف العضو المتابع قضائيا بناء على مداولة المجلس المحلي، وتثبت بقرار من الوزير، أما على مستوى البلدية فالاختصاص بالتوقيف يكون للوالي كجهة وصية.

3- من حيث المحل:

يتمثل موضوع و محل قرار التوقيف في تعطيل و تعليق ممارسة العضو المنتخب بالمجلس المحلي لمهامه لفترة معينة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف من الوزير إلى تاريخ القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة، حيث تنص المادة 03/45 من قانون الولاية على أنه و في حال صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب مهامه الانتخابية تلقائيا و فوراً³.

4- من حيث الشكل و الإجراءات:

لم تشر المادة إلى أشكال و إجراءات معينة، إلا أن الأمر يقتضي عمليا إتباع إجراءات من طرف المصالح الولائية و البلدية و الجهات القضائية، غير أنه من حيث الشكل لا بد أن يكون قرار التوقيف مكتوبا و معللا⁴.

1- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 139

2- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص 100.

3- عميور ابتسام، المرجع نفسه، ص 101.

4- المادة 02/45 من قانون الولاية. (07/12).

5- من حيث الهدف:

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي.

أما بالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي فنلاحظ تقاربه في شروط قرار التوقيف بينها و بين الشروط الخاصة بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي الولائي، حيث جاء في قانون البلدية¹، أنه يوقف العضو المنتخب الذي تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام.

ثانيا: الإقصاء:

يعد بمثابة إجراء تاديبى مقرون بعقوبة جزائية الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس، وخلافا للإيقاف، فإن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأحد الأسباب التي حددها القانون الخاص بالبلدية والولاية²، وهو إجراء منطقي، فلا يجوز أن يكون ممثل الشعب متابع جزائيا و يمارس مهامه داخل المؤسسة العقابية.

فالنسبة للمنتخب البلدي، و بالمقارنة بين المادة 33 لقانون البلدية لعام 1990 والمادة 44 من قانون البلدية 2011، نجد بالمادة 33 أن المجلس الشعبي هو من له حق إعلان هذا الإقصاء بموجب مداولة، ثم يقوم الوالي بإصدار قرار الإقصاء بالاعتماد على مداولة المجلس، إلا أن المشرع و في إطار توسيع سلطات الوالي الوصائية على المجلس حصر بالمادة 44 الحق بيد الوالي مباشرة³.

أما بالنسبة للمنتخب الولائي الإقصاء يكون بالتفصيل الآتي:

1- حسب المادة 44 يكون الإقصاء بقوة القانون لكل منتخب بالمجلس الولائي، يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تناف منصوص عليها قانونا.

2- حسب المادة 46 من قانون الولاية الحالي يقضى بقوة القانون كل منتخب يكون محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب⁴.

وقد تضمنت المادة 92 مكرر بموجب التعديل رقم 81-09 على إجراء الإقصاء الذي قد يتعرض له عضو المجلس الشعبي البلدي، يقوم الوزير بالإعلان عنه بموجب مرسوم، شرط إبداء المجلس الشعبي البلدي لرأيه وجوبا،

1- المادة 43 من قانون البلدية (10/11)-

2- المواد 43 من قانون البلدية (10/11) و المادتين 44 و 46 من قانون الولاية (07/12).

3- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص197.

4- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص198.

بعد الاستماع للعضو المعني بالإقصاء، على أن يرفع الوالي رأي المجلس للوزير بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي¹.

وقد تبني المشرع الجزائري بموجب القانون السابق رقم 08/90 موقفا أكثر وضوحا من سابقه بشأن تنظيمه لإجراء الإقصاء، و تتمثل في حالة تعرض العضو السابق توقيفه للإدانة الجزائية في شكل نهائي طبقا للمادة 33 من القانون 08/90، كما يفهم من خلال نفس المادة أن قرار الإقصاء المختص بإصداره الوالي هو مجرد إثبات حالة إعلان الإقصاء الذي يتبناه أعضاء المجلس الشعبي البلدي².

لم تدم طويلا نية المشرع الجزائري في تحقيق حدة الوصاية على المنتخبين في ظل هذا القانون³، حيث تلاشت بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المعلن لحالة الطوارئ، والمرسوم التنفيذي رقم 143/92 المتعلق بتوقيف أعضاء المجالس الشعبية⁴.

ثالثا: الإقالة:

هذا النوع من الرقابة هي حالة جديدة قديمة، ورد ذكرها في قانون البلدية الجديد، حيث تم النص عليها في قانون البلدية 24/67 بالمادة 90 منه، فكل من تخلف عن تلبية ثلاث دعوات حضور متتالية بدون عذر، فإنه يجوز التصريح باستقالته من قبل الوالي، ثم حذف المشرع هذا النوع من الرقابة بقانون البلدية 08/90 وهي إضافة نوعية أتت بها المادة 45 قانون 10/11، فحين يتغيب المنتخب لأكثر من 03 دورات عادية خلال نفس السنة بدون عذر مقبول اعتبره

¹ - ما يعاب على المادة 92 مكرر، عدم تحديدها لسبب الإقصاء او على الأقل ربطها بنتيجة حالات الإيقاف، علما أن المشرع لم يعط ضمانا للعضو الموقوف لاستئناف مهامه في حالة مرور 03 أشهر على الإيقاف او ظهور براءته، مما قد يؤدي الى التعسف في إقصائه، يراجع المادة 92 مكرر من الأمر رقم 67-24 المتضمن القانون البلدي.

² - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تيزي وزو، 22 ماي 2017، ص 29.

³ - نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 04 فيفري 1992، و المتضمن إعلان حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية، عدد 10، الصادر في 09 فيفري 1992 على ما يلي: "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية، أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبته او تعارضها تعلنها مجالس محلية او هيئات تنفيذية بلدية، تتخذ الحكومة عند الإقصاء، التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها".

⁴ - نصت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 11 أبريل 1992 يتعلق بتوقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، الجريدة الرسمية، العدد 27، الصادر في 12 أبريل 1992 على: "يصدر الوالي المختص إقليميا بقرار، توقيف عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية و المجالس الشعبية البلدية، عملا بأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 92-44"

المشروع مستقبلا تلقائيا، ويهدف المشروع بالدرجة الأولى لدفع المنتخب الذي من المفروض أنه ممثل للشعب بأن يكون ملتزما في حضور الجلسات¹.

ومن ثمة فيعتبر مستقبلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة، على أن يشترط سماع المنتخب المعنى من طرف المجلس الشعبي البلدي²، وفي حال تخلفه عن حضور جلسة السماع رغم صحة تبليغه يعتبر قرار المجلس حضوريا و يعلن و يخطر الوالي بذلك³.

كما نظم المشروع الجزائري أحكام إقالة أعضاء المجلس الشعبي الولائي خلال المادتين 37/17 من الأمر 38/69، حيث أوجب على كل منتخب صار بعد انتخابه و في وضع التعارض للانتخاب أو عدم القابلية، أو حتى فقدانه صفة الناخب، تقديم استقالته في ظرف شهر من حصول المواع، وفي حالة الامتناع سيعتبر مستقبلا وجوبا بموجب قرار إقالة من وزير الداخلية⁴.

وعلى غرار القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، لم يستعمل المشروع الجزائري مصطلح الإقالة صراحة، حيث أنه نظمه في شكل الاستقالة الوجوبية أو حصول مانع قانوني، و هذا بموجب المواد 40-42،43 من القانون رقم 07/12⁵، نص على زوال صفة المنتخب في حالة الاستقالة أو حصول مانع قانوني بالإضافة إلى الوفاة والإقصاء، حيث يمكن إدراج حالة التنافي و عدم القابلية للانتخاب ضمن المواع القانونية⁶.

1- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص198.

2- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص227.

3- ينظر المادة 45 من القانون 10/11 المتعلق بالبلدية لعام 2011.

4- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص30،31.

5- وردت المادة 40 من القانون 07/12 كما يلي: "يعد كل عضو في مجلس شعبي ولائي يجد نفسه تحت طائلة عدم قابلية انتخاب او في حالة تناف منصوص عليها قانونا، مستقبلا فورا بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي"

6- كانت شروط الترشح و حالات التنافي لعضوية المجالس الولائية المنتخبة منظمة بموجب نص المواد 78 و 83 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات و الملغى، أما حاليا نجدتها واردة في المواد 79 و 83 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الإنتخابات.

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال:

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية، وذلك عن طريق التصديق، الحلول، الإلغاء*، وللخوض أكثر في صور الرقابة الوصائية على أعمال الجماعات المحلية نتناول الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة الوصائية عن طريق التصديق.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية عن طريق الحلول أو الإلغاء

الفرع الأول: الرقابة الوصائية عن طريق التصديق:

عرف الأستاذ "صالح فؤاد" التصديق بأنه: "إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لا مركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ"¹، كما يعرف كذلك بأنه: "أمر أو قرار يصدر من الإدارة المركزية مضمونه موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي، حتى تكسبها القوة التنفيذية، وبمعنى آخر هو قرار يكشف الصفة التنفيذية لمداوات و أعمال المجلس المحلي"².

نستنتج من خلال ما ورد في تعريف التصديق أنه آلية من آليات التدخل والمساهمة في تنظيم الشؤون المحلية، لأنه من دون هذا الإجراء الشبيه بالرخصة المسبقة من قبل السلطة المركزية لا يمكن للقائمين على الجماعة الإقليمية ترجمة قراراتهم واقعيًا، كما يمكن أن تؤكد أنه بموجب هذا الإجراء تبقى المجالس المحلية في الجزائر في حالة تبعية للسلطة المركزية³.

لكن رغم ذلك هناك اتجاه يزعم أن التصديق لا يجد من استقلالية الجماعات المحلية لأنه إجراء قانوني لا يقوم بتعديل قرارات المجالس المحلية، لا بالزيادة ولا بالنقصان فهو مجرد شرط للتنفيذ⁴.

*- في هذا الشأن يقول الأستاذ محبو أحمد ببرا أهمية الرقابة الوصائية على أعمال الهيئات اللامركزية "بما أن هدف الوصاية يكمن في تأمين شرعية ملائمة لقرارات السلطات اللامركزية، فإنه يمكن الوصول له عن طريق مراقبة الأعمال"

¹ - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أو حقيقة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2009، ص 86.

² - محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2001، ص 183.

³ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 48.

⁴ - أيمن عودة المعاني، الإدارة المحلية، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص 175.

جاء في نص المادة (56) من قانون البلدية (10/11) "مع مراعاة أحكام المواد (59) و (60)، تصبح مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيدائها بالولاية، حيث تبين من خلال نص المادة أن المشرع جعل كقاعدة عامة أن مداوالات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ فلا تحتاج إلا لمصادقة ضمنية، و ذلك باستيفاء الأجل القانوني، و هو 21 يوما من تاريخ إيدائها بالولاية، فبعد مرور هذه المدة تصبح هذه المداولة نافذة وكأن سلطة الوصاية قد صادقت على تلك المداولة ضمنيا مع مراعاة في كل الحالات أحكام المواد المذكورة أعلاه، أي باستثناء المداوالات التي تتطلب مصادقة صريحة أو التي تكون باطلة أو قابلة للإبطال¹.

أولا: المصادقة الصريحة:

نصت المادة 57 من قانون البلدية: "لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها"²:

- الميزانيات و الحسابات
- قبول الهيئات و الوصايا الأجنبية
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية
- اتفاقيات التوأمة

كما أن هذه المصادقة تخضع لمهلة محددة قانونا في المادة (58) وهي 30 يوما من تاريخ إيداع محضر المداولة لدى الولاية، والملاحظ أن المشرع عمد من خلال هذه المادة إلى التخفيف من شدة المصادقة الصريحة، وما قد ينجر عنه من تباطؤ و تعطيل للنشاط الإداري، حيث أنه إذا لم يصدر الوالي قراره خلال هذه المدة انقلبت المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها في المادة (57)، متى انتهت مهلة 30 يوما³.

وتجدر الإشارة أن كل قوانين البلدية عاجلت موضوع التصديق حيث نظمه قانون 08/90، فعالج التصديق من خلال المواد 41، 42، 43 و كذلك المواد 120 و 138، حيث تؤكد المادة 41 على أن المداوالات تنفذ

¹ - بوتلولي شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، المرجع السابق، ص92.

² - عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص114.

³ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، المرجع السابق، ص193.

بحكم القانون بعد 15 يوماً من إيدائها لدى الولاية، وخلال هذه المدة يدلي الوالي برأيه فيما يخص شرعية القرارات المعنية و صحتها.

في حين أن المادة 42 قد حددت المداولات الخاضعة للتصديق قبل تنفيذها و حصرتها فقط في المداولات الخاصة بالميزانيات و الحسابات، بالإضافة إلى إحداث مؤسسات عمومية بلدية، و لعل الملاحظ فيها أنها خففت في مجال رقابة المصادقة مقارنة بالتي كانت في قانون 24/67، كما أنه حدد السلطة المكلفة بالمصادقة و هو الوالي، و هو ما لم يكن منصوص عليه من قبل¹.

أما عن قرارات المجلس الشعبي الولائي، فالقاعدة العامة أنها قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى موافقة الجهة الوصية، حيث تنفذ قرارات المجلس الشعبي الولائي بعد مضي 21 يوماً من إيداعها بالولاية، و كاستثناء هناك حالات اشترط فيها المشرع التصديق من السلطة الوصية لتصبح نافذة².

و تتمثل أهم هذه المداولات فيما يلي:

نصت المادة 55 من قانون الولاية 07/12 على أن لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، إلا بعد التصديق عليها من طرف الوزير المكلف بالداخلية و المتعلقة بـ:

- الميزانيات و الحسابات
 - التنازل عن العقار و اقتناؤه أو مبادلته
 - اتفاقيات التوأمة
 - الهبات و الوصايا الأجنبية
- و يكون التصديق هنا في أجل شهرين³.

¹ - يراجع المواد 120 و 138 و المادة 42 من القانون 24/67 الخاص بالبلدية لعام 1967.

² - محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي، لبنان، دون طبعة، 1990، ص 47.

³ - محي الدين القيسي، المرجع نفسه، ص 48.

ثانيا: المصادقة الضمنية

إن التصديق هو إذن بالتنفيذ و ليس إجبار التنفيذ¹، بالرغم من هذا تبقى قيда على الوصاية حتى تنتبه لأعمال البلديات التي هي مكلفة بها و إلا عوقبت بتملص هذه الأعمال من رقابتها بعد هذه المدة طبعاً، وبالتالي فالمصادقة الضمنية هي بمثابة الجزء الذي يسלט على الهيئة المكلفة بالوصاية في الحالتين القصدية أو غير القصدية، أي حين تعمدتها السلبية، و تجازى به أيضا نظير إهمالها في حالة السكوت غير القصدية².

وعليه فالمصادقة الضمنية تكون متى مضت فترة زمنية، دون إقرارها من قبل الإدارة المركزية، وهنا يعتبر القرار ضمني بالمصادقة، ويجب أن يكون قرار الرفض مسببا وأن يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا، و فوات المدة القانونية يكون بمثابة مصادقة³. وما يجدر الإشارة إليه أن موقف المشرع تأرجح بين التخفيف و التشديد في تنظيمه إجراء التصديق على مداوات المجلس الشعبي الولائي لكونه وقع بموجب الأمر رقم 38/69 الرقابة على مداوات المجالس الشعبية الولائية⁴، بإحالة المداوات التي يكون موضوعها الميزانيات، الحسابات، القروض، المناقلات، و شراء العقارات و مبادلاتها للضرورة للتصديق عليها من قبل وزير الداخلية خلال شهرين ليصح نفاذها، بينما المداوات التي يكون موضوعها الضرائب، الرسوم، أجور موظفي الولاية، إحداث المصالح و المؤسسات أو المقاولات العمومية أو المساهمة في مثل هذه الهيئات، نجدها خاضعة لتصديق وزير الداخلية، الوزير أو الوزراء المعنيون⁵.

لم يشترط المشرع في القانون 07-12 على غرار قانون البلدية بإحالة جميع مداوات المجلس الشعبي الولائي للتصديق، بل فقط تلك المذكورة في نص المادة 55 و 134 فقرة 03 من القانون نفسه و التي تخص ما ورد في المادة 55 السالفة الذكر⁶.

ويتضح مما سبق أن التصديق عبارة عن آلية تهيمن بها الجهة الوصية على سلطة القرار، كون أن المداوات المستثناة والخاضعة للتصديق تعد من أهم صلاحيات المجالس الشعبية المحلية المنتخبة البلدية والولائية والتي من شأنها

1- عادل عمران، البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر، دار الهدى، 2010، ص81.

2- عادل عمران، البلدية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص81.

3- عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية ودورها في دنيا مبنية الأقاليم، المرجع السابق، ص114.

4- يراجع المادة (56) من الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية

5- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص51.

6- قادري نسيم، المرجع نفسه، ص52.

تمكينها من تنفيذ سياستها، ويترتب على التصديق كإجراء للرقابة على أعمال المجالس الشعبية البلدية والولاية النتائج التالية:

- 1- لا يجوز تنفيذ قرارات المجالس الشعبية البلدية و الولاية قبل التصديق عليها من طرف السلطة الوصية، بالنظر إلى أن تنفيذ هذه القرارات يكون موقوفا إلى حين حصول التصديق، و إلا كان ذلك التصرف الصادر عن البلدية معيبا بعدم المشروعية، و يجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.
- 2- ينسب القرار بعد التصديق عليه إلى البلدية و الولاية التي أصدرته دون غيرها، و ليس للجهة التي صادقت عليه صراحة أو ضمنا، بالنظر إلى أن التصديق لا يعد من عناصر القرار و لا يعتبر من قبيل الاشتراك في إصداره، حيث لا يعد إلا شرطا واقفا، و هو بذلك أمر خارج عن القرار يؤثر في نفاذه لا في وجوده، كون أن القرار موجود و لكن نفاذه موقوف على التصديق¹
- 3- يمكن للهيئة اللامركزية ممثلة في البلدية و الولاية أو العدول عن قرارهما أو تعديله بعد التصديق عليه مرة ثانية.
- 4- يا يغطي التصديق العيوب القانونية التي تلحق بالقرار المصادق عليه إذا ما كان معيبا في الأصل في ركن من أركانه.
- 5- ينسحب أثر الصديق إلى تاريخ صدور القرار من طرف المجالس الشعبية الولاية و البلدية، بالنظر إلى أن التصديق يؤكد بأثر رجعي تصرفا صحيحا.
- 6- من المفترض أن تستند الجهة الوصية في حال رفضها للتصديق على القرار على عدم مشروعيته، و ليس على عدم ملاءمته نظرا إلى أن مجال هذه الدراسة ينصب على هيئات مستقلة، ما لم يقدر المشرع للسلطة الوصية حق رقابة عنصري المشروعية و الملاءمة معا بنص صريح²

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص242.

² - ثابتي بوحانة، المرجع نفسه، ص243.

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية عن طريق الإلغاء و الحلول

أولاً: الإلغاء "البطلان":

يقصد به الإجراءات التي يتم بمقتضاها لجهة الوصاية الإدارية أن تزيل قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة¹.

يعد الإلغاء أحد الوسائل التي تلجأ إليها السلطة الوصية لوضع حد نهائي للقرارات المتخذة، حيث لا يبقى لها أثر بعد ذلك، كما يعتبر وسيلة لاحقة بمقتضاه، لا تتدخل السلطة المركزية إلا بعد صدور القرار لتلغيه لمخالفته القانون أو تعارضه مع المصلحة العامة، مما يجعله وسيلة مقيدة بالغرض الذي تهدف إليه و المتمثل في حماية المشروعية والمصلحة العامة².

إن القوانين الحالية المنظمة للبلدية والولاية في الجزائر على غرار القوانين السابقة لها قد نظمت هذه الآلية من خلال المداولات الملغاة بقوة القانون والأخرى القابلة للإلغاء وذلك على النحو التالي:

1- المداولات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات:

وهي حالة مماثلة لما نصت عليه المادة 44 من القانون 08/90 و التي استعملت العبارة التالية: "المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولا سيما المواد 2 و 3 و 9 وللقوانين و التنظيمات"³، وبالرجوع لنص المادة 02 نجدها تؤكد على أن الإسلام دين الدولة، أما المادة 03 فتتص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية، أما المادة 09 فتذكر أنه لا يجوز للمؤسسات أن تقوم بما يأتي:

- الممارسات الإقطاعية و الجهوية والمحسوبية.

- إقامة علاقات الاستغلال والتبعية.

- السلوك المخالف للخلق الإسلامي و قيم ثورة نوفمبر⁴.

2- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها:

لم يرد ذكر هذه الحالة في قانون 1990 و حسنا ما فعل المشرع لكي يحفظ رموز الدولة⁵.

¹ - عمر الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1981، ص 195.

² - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 248.

³ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، المرجع السابق، ص 196.

⁴ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 217.

⁵ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، المرجع السابق، ص 196.

3- المداوات غير المحررة باللغة العربية: وتضيف المادة (53) من القانون 07/12 المتعلق بالولاية إلى تلك الحالات، حالات أخرى تتمثل في:

- المداوات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- المداوات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المداوات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي: مع مراعاة أحكام المادة 23 المتعلقة بعقد مداوات المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي في حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس الشعبي الولائي¹.
- المداوات الملغاة بحكم القانون²:

الجدير بالذكر أن المشرع الجزائري تمسك في القانون 08/90 بموقف مطابق لما هو وارد في الأمر رقم 24-67 بجعل الوالي في مركز قوة في مواجهة المجلس الشعبي البلدي بمنحه دون اللجوء إلى القضاء، سلطة الإبطال الوجوبي بقرار معلل للمداوات المذكورة أعلاه³.

لم يكرس القانون رقم 08/90 سلطة الوالي في إلغاء المداوات فقط، بل حتى قرارات البلدية تكون عرضة للإلغاء أو وقف التنفيذ إذا ارتأى الوالي أنها قد تكون مخالفة للقوانين أو قد تمس بالنظام العام في البلدية حسب ما تنص عليه المادة 80⁴.

تتجسد قوة مركز سلطة الوصاية في التصدي لمداوات البلدية غير الخاضعة للتصديق من خلال صلاحياتها في إزالة مفعولها القانوني في صورة الإلغاء الوجوبي فقط، خلافا لما كان عليه الوضع في القانون 08-90 وهذا ما يتضح لنا من خلال الإطلاع على نص المواد 59-60، 28، 84 من قانون البلدية 11-10⁵، وذلك في حدود 21 يوما من تاريخ إيدائها في مقر الولاية.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 249.

² - وهو ما تضمنته المادتان 59 و 53 من القانونين رقم 11-10 و 07-12 على التوالي، و الملاحظ أن المشرع الجزائري و من خلال المادتين السابقتين أوجد تجانسا بينهما نوعا ما من خلال مختلف الحالات التي أوردتها، إلا أنه إضافة إلى التوسيع من نطاقها، و إقراره لحالات مغيرة لتلك الموجودة بالقوانين السابقة، فإنه لم يوفق عند تحديده تلك الحالات، و إقراره للضمانات و القيود التي ينبغي احترامها عند اتخاذ هذه الحالات.

³ - يراجع المواد 44 و 45 من القانون 08-90 المتعلق بالولاية

⁴ - يراجع المادة 80 من نفس القانون.

⁵ - تنص المادة (59) من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على "تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات. - التي تمس برموز الدولة و شعاراتها. - غير المحررة باللغة العربية

* يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

وعلى عكس لما هو الوضع عليه في قانون البلدية، نجد أن المشرع أخذ بالانتقادات الموجهة إليه فيما يخص إبطال السلطة الوصية للمداولات في ظل الأمر 69-38 والقانون 90-09 حيث تراجع عن موقفه بصدور قانون رقم 12-107¹.

سار المشرع الجزائري في القانون رقم 90-09 على نفس نهج الأمر رقم 69-38 حيث حافظ على سلطة وزير الداخلية في إقرار البطلان المطلق بقرار معلل بعد إعلامه من طرف الوالي بالمداولات التي يكون موضوعها خارج عن صلاحيات المجلس، تلك التي قد تخالف التشريع والمداولات الحاصلة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس²، في حين تكون قابلة للإبطال كل مداولة يشارك فيها أعضاء لهم مصلحة بموضوع المداولات خلال 15 يوما من تاريخ إيدائها، وكضمانة لعدم تعسف وزير الداخلية منح المشرع بموجب المادة 54 من القانون 90-09 لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن قضائيا لإبطال قرار وزير الداخلية في إلغاءه للمداولة.

غير أن مركز وزير الداخلية تراجع بموجب القانون 12-07 في مواجهة المجلس المحلي، ويتجلى ذلك في سحب اختصاص تكييف و تقرير عدم مشروعية المداولات غير الخاضعة للتصديق من خلال منح هذا الاختصاص للقضاء الإداري، بعد أن يتم إخطاره من قبل الوالي الذي يقوم بذلك من تلقاء نفسه³، أو استجابة للمواطن أو دافع الضريبة في حالة توفر مصلحته، وهذا ما يدفع للقول بأنه سيدعم استقلالية المجالس الشعبية الولائية في أدائها لاختصاصاتها في التسيير المحلي، على خلاف مداولات المجالس الشعبية البلدية التي أبقى على إمكانية إلغائها الإداري⁴.

¹ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص55.

² - يراجع المواد 52 و 53 من القانون 90-09 المتعلق بالولاية.

³ - حيث نصت المادة (54) في الفقرة (02) من القانون 07-12 المتعلق بالولاية على: " إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين و التنظيمات طبقا للمادة (53) أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل الواحد و العشرين (21) يوما التي تلي اتخاذ المداولة بطلانها".

⁴ - تنص المادة 57 من نفس القانون على: "يمكن أن يشير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه خلال الخمسة عشر (15) يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلال المداولة، و يمكن الطالبة بما من قبل كل منتخب او مكلف بالضريبة في الولاية، له مصلحة في ذلك، خلال أجل خمسة عشر (15) يوما بعد إصاق المداولة"

- و يرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها الى الوالي مقابل وصل استلام

- يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه.

ثانيا: رقابة الحلول

المشروع عادة ما يقرر للهيئة اللامركزية اختصاصا نهائيا في أمر معين ويخشى من امتناع هذه الأخيرة عن أداء واجبها أو إهمالها مما قد يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر ما يسمح لجهة الوصاية أن تحل محله في هذه الحالة في إصدار القرارات نيابة عنه و هذا ما يعرف بسلطة الحلول¹.

فالمراد بالحلول قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها أو لعجز أو إهمال، كما أنها وسيلة تسمح لسلطة الوصاية بالتدخل محل السلطة اللامركزية².

وبالتالي وحتى وإن كانت سلطة الحلول خاصيته من الخصائص الأساسية التي تميز السلطة الرئاسية إلا أن ذات الآلية قد تكون كذلك في نظام الوصاية الإدارية بغرض احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة³، إذ تقتضي هذه الآلية تدخلا مباشرا من جانب الجهة الوصية في الأعمال القانونية المتعلقة بالشخصية اللامركزية، مما يؤدي إلى المساس باستقلال هذه الشخصية وهو ذاته الأمر الذي ينبغي معه على المشرع التحديد بدقة تطابق عملية الحلول و احترام شروطه المتعلقة بالإثبات الرسمي لامتناع الهيئة المحلية عن أداء العمل عن طريق توجيه إخطار لأداء العمل المعني، فضلا عن وجود نص صريح في القانون يقضي بجواز الحلول⁴.

ويعتبر الحلول أخطر أنواع الرقابة الممارسة على الجماعات المحلية⁵، لسماحه استثنائيا و وفق إجراءات محددة قانونا للسلطة الوصية بتسيير الشؤون المحلية بطريقة مباشرة، لذا قيده المشرع بجملة من الشروط:

- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها إلا بنص صريح، و هذا في حد ذاته ضمانا للاستقلالية المحلية⁶.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 254.

² - محمد الأعرج، حلول السلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحلية في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 75، الرباط، 2007، ص 145.

³ - عتيقة بلجل، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009، ص.ص 25، 26

⁴ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 254.

⁵ - روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، المرجع السابق، ص 197.

⁶ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 221.

- لا يسمح للسلطة الوصية بالحلول محل السلطة الموصى عليها، إلا في الحالة التي لا تقوم فيها السلطة الموصى عليها بأداء واجباتها، و بالتالي الحلول لا يكون جائزا إلا إذا كانت الهيئة المحلية ملزمة قانونا بالتصدق وامتنعت عن القيام به، فالحلول لا يكون جائزا إلا في نطاق السلطة المقيدة للإدارة، أما السلطة التقديرية فلا تستوجب الحلول¹.
- لا يكون الحلول إلا بعد إنذار للسلطة الموصى عليها دون جدوى²، فالإنذار شرط ضروري للمحافظة على استقلالية الجماعات المحلية، وهذا الإنذار يأخذ شكل صريح أو ضمني، فإذا رفضت الهيئة المحلية الاستجابة للإنذار أو التزمت الصمت اتجاهه، أصبح قرينة على امتناعها عن أداء عملها مما يجيز للسلطة الوصية بالحلول محلها³.
- ورغم أن الحلول مست أشد أنواع الوصاية، إلا أن المشرع قد وسع في مجال الحلول للوالي محل المجلس الشعبي البلدي سواء فيما يتعلق بالتسيير الإداري أو المالي⁴.
- و يأخذ الحلول عدة صور منها:

- 1- الإجراء المباشر: تتولى الوصاية بموجبه القيام بعمل تقاعست الهيئة المحلية عن أدائه، فالحلول تدخل مباشر في أعمال الجماعات المحلية مما يجعل استقلاليتها و حريتها مهددتين.
 - 2- إرسال مندوب خاص: تتولى الوصاية القيام بإدارة مرفق بأكمله بحيث ترسل مندوب مفوض من قبلها يقوم بإدارة المرفق، وتوضع تحت تصرفه كل الوسائل التي تملكها الهيئة و قراراته ملزمة للسلطات المحلية وكأنها صادرة منها⁵.
- والصورة الغالبة للحلول هي قيام الوالي بالحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي وفق الحالات التي حددتها المواد 100 إلى 102 من قانون البلدية 11-10، أما قانون 1990 فنص عليه بالمادتين 81 و 83، فعلى مستوى البلدية للسلطة الوصية بالحلول محل السلطات البلدية سواء المجلس أو رئيسه⁶.

1- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص222.

2- روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، المرجع السابق، ص197.

3- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص223.

4- السعيد مزروع فاطمة، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003، ص226. ينظر كذلك، الأعرج محمد، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نشر المعرفة، 2010، ص124.

5- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص223.

6- أعطي الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 13/08/1985 للوالي كذلك حق الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي بالاستناد الى المادة 233 من قانون البلدية في إطار هدم البناءات التي تتم دون ترخيص مسبق.

الفصل الثاني:

دور السلطة المركزية في إطار

الرقابة المالية والسياسية

على الرغم من الوصاية الإدارية الممارسة على الجماعات الإقليمية الجزائرية في مرحلة التعددية السياسية التي تتسم بالشدّة في ظل القوانين الحالية، فإن الناظر لواقع هذه الجماعات يؤكد وجود خلل في هذه الرقابة من خلال ما تتم مطالعته في مختلف الصحف كل يوم من أخبار عن الفضائح المالية للمنتخبين المحليين وخصوصا رؤساء المجالس الشعبية البلدية لتمتعهم بصفة الأمر بالصرف والمسؤول المدني على أموال البلدية من اختلاسات وصفقات مشبوهة وغيرها من الأفعال التي تأخذ الطابع الجزائري. وكل ذلك يؤكد عدم فاعلية الوصاية الإدارية رغم شدتها و تنوع صورها، الأمر الذي يفرض البحث عن آليات أخرى للرقابة، تدعم بها استقلالية القرار المحلي من جهة، و تكون أداة فاعلة للتجاوزات والخروقات في إطار تنفيذ صلاحيات البلدية و الولاية من جهة أخرى، ومن هذه الوسائل الرقابة المالية و السياسية واللذان عرفنا تطورا كبيرا ومعتبرا منذ سنوات الثمانينات وحتى بعد إقرار التعددية السياسية، و التي تميزت بإنشاء أجهزة عليا لرقابة الأموال العمومية، تتمتع بالاستقلالية ومزودة بالصلاحيات و السلطات الواسعة، باعتبار أن المال العام يحظى باهتمام كبير من طرف المستوى المحلي، وذلك بدءا بتعيين أشخاص يقومون بتدقيق وتحقيق النفقات وكذا الإيرادات، كذلك إعطاؤهم الحق في مراقبة نفقات السلطات اللامركزية أو المحلية و إقرارها لصلاحيات يمتازون بها كما أنها تشمل بعض القرارات الإدارية التي تكون من آثارها المباشرة ترتيب التزام بنفقات مثل إبرام صفقة عمومية، و قد خصصنا من أجل أكثر تفصيل في هذا الفصل مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: الرقابة المالية.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية.

المبحث الأول: الرقابة المالية

تعتبر الرقابة المالية أداة من أدوات السلطة العامة التي تهدف إلى حماية المال العام بعدة وسائل سخرتها الدولة لصالح هيئات و أشخاص القانون العام، ما جعل تجسيد سياستها الرقابية على الإيرادات والنفقات و عليه فقد أخضع المشرع الجزائري مالية الجماعات المحلية إلى رقابة صارمة مستوحاة من النموذج الفرنسي، و ذلك من أجل التأكد من صحة كل العمليات المحاسبة التي خصصت من أجلها الأموال المحلية، حيث تم فرض رقابة واسعة على البلديات و الولايات، تتمثل في الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية التي يمارسها كل من المراقب المالي وأمين الخزينة والرقابة اللاحقة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية.

و لأكثر تفصيل نتناول المطالب التالية:

المطلب الأول: الرقابة السابقة

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة

المطلب الأول: الرقابة السابقة:

يقصد بالرقابة السابقة أو الداخلية مختلف أنواع الرقابة على ميزانية الجماعات المحلية من طرف إدارات الهيئات العمومية نفسها أو من قبل إدارات أخرى لاسيما تلك التابعة لوزارة المالية، وذلك بواسطة موظفين مختصين أو موظفين آخرين تكون من بين صلاحياتهم ممارسة بعض أعمال الرقابة على تنفيذ العمليات المالية¹ ويشمل ذلك كل من المراقب المالي و أمين الخزينة و التي نفصل فيها على النحو التالي:

الفرع الأول: دور المراقب المالي

الفرع الثاني: رقابة أمين الخزينة

¹ - زهير شطاح، مداخلة بعنوان، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 09-10 جانفي 2008، جامعة الجزائر، ص110.

الفرع الأول: دور المراقب المالي:

تعتبر رقابة المراقب المالي أو درجة للرقابة السابقة أو الداخلية على النفقات العمومية وهي رقابة مشروعية، دون أن تتجاوزها لتصبح رقابة ملائمة¹.

فالمراقب المالي هو موظف تابع لوزارة المالية و يتم تعيينه بمقتضى قرار وزاري يمضيه الوزير المكلف بالميزانية، ويكون مقره الوزارة المعين بها أو على مستوى الولاية والبلدية، ويعمل بمساعدة مساعدين يعينون بموجب قرار وزاري².

يمارس المراقب المالي رقابته على ميزانية الجماعات المحلية قبل دخولها مرحلة التنفيذ، بعد المصادقة عليها من طرف السلطات المختصة³، كما تطبق رقابة النفقات التي يلتزم بها على ميزانية المؤسسات والإدارات التابعة للدولة و الميزانيات الملحقمة، و أيضا على الحسابات الخاصة للخزينة و ميزانيات الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، لكن تبقى كل من ميزانيتي المجلسين خاضعتين للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها⁴، كما يمكن أن يتم تحديد كيفية ملائمة الرقابة بالنسبة لبعض القطاعات، وبعض أنواع النفقات حسب كل حالة بقرار من وزير المالية، و بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية و الوزير المعني تقنيا⁵.

1- خير الدين قاترة وآخرون، الرقابة على النفقات العمومية "أبحاث في الإصلاح المالي" تحت إشراف مولود ديدان، دار بلقيس، الجزائر، ص210.

2- بن حامة عبد الرحمان، برازة عبد الحكيم، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص06.

3- بوحيدة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 01، بن يوسف بن خدة، 2011-2012- ص69 وما يليها، ينظر كذلك: بو عبد الله رضوان، الرقابة الإدارية، المالية التقنية والقضائية على الصنفقات العمومية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17، 2006/2009، ص25.

4- ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، دون تاريخ، ص10.

5- ربحي كريمة، بركان زهية، المرجع نفسه، ص10.

هذا النوع من الرقابة تحكمه نصوص المرسوم التنفيذي 92-414¹، والقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2010/05/09²، حيث بموجب المادة 02 منه ميزانية البلديات تخضع تدريجياً للرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها طبقاً للبرنامج التالى:

- ابتداء من السنة المالية 2010 بالنسبة للبلديات مقر الولايات، للإشارة التطبيق الفعلي لها تم في سنة 2011.

- ابتداء من السنة المالية 2011 بالنسبة للبلديات مقر الدوائر، وكذلك البلديات مقر المقاطعات الإدارية الخاضعة لسلطة الولاية المنتخبين، التطبيق الفعلي لها تم في سنة 2012.

- ابتداء من السنة المالية 2012 بالنسبة لكافة البلديات إلا أنه تم التطبيق الفعلي بالنسبة لهذه البلديات ابتداء من 2013/04/14 بموجب تعليمات وزارة المالية (52) المؤرخة في 2013/03/12³، نظراً لعدة مشاكل منها نقص الوسائل البشرية كقلة عدد المراقبين الماليين، و بعد المسافة بين البلديات التي تخضع لنفس المراقب المالي.

و تعد رقابة المراقب المالي على ميزانية و نفقات الولاية والبلدية رقابة تقنية بالدرجة الأولى، كونها تهدف إلى مراقبة شرعية و قانونية النفقات، حيث يقوم المراقب المالي بتأشير القرارات و الوثائق التي تتضمن التزامات بنفقات عمومية من طرف الأمر بالصرف متمثلاً في الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، في المجالات التي حددتها المواد 5 و 6 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 والمعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 374/09.

كما تعد هذه الرقابة من بين الوسائل التي تسمح لوزير المالية بالمتابعة الميدانية لتنفيذ العمليات المالية، وتهدف لمنع ارتكاب المخالفات المالية التي تقع فيها الهيئات المكلفة بإعداد الميزانية، حيث أن هذا النوع من الرقابة يدخل ضمن سياسة عدم التركيز، ويقوم في نهاية كل سنة مالية بإرسال تقرير إلى الوزير المكلف على سبيل العرض و إلى الأمرين بالصرف على سبيل الإعلام، يستعرض فيه كيفية تنفيذ الميزانية مع ذكر الصعوبات التي تلقاها أثناء أداء مهامه إن وجدت في مجال تطبيق التنظيم لإضافة إلى المخالفات التي لاحظها في تسيير الأملاك العمومية،

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14/11/1992 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات - المعدل و المتمم (الجريدة الرسمية 92/82).

² - القرار الوزاري المشترك بين كل من وزير الداخلية و الجماعات المحلية و وزير المالية المؤرخ في 2010/05/09 الذي يحدد برنامج تنفيذ الرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها و المطبقة على ميزانية البلديات (الجريدة الرسمية رقم 10/37).

³ - تم تطبيق الرقابة السابقة من خلال المراقب المالي ببلديات الصنف الثالث المتواجد بتراب بلدية المسيلة كان ابتداء من 2013/04/14، بموجب مراسلة والي ولاية المسيلة رقم 355 بتاريخ 2013/03/18.

وجميع الملاحظات المتعلقة بتطور الالتزام بالنفقات وتعداد المستخدمين مع الاقتراحات التي من شأنها تحسين شروط صرف الميزانية¹.

طبقا للمادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 فإن القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات تخضع مسبقا وقبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي و التي تتعلق ب:²

- مشاريع قرارات التعيين والترسيم، والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين باستثناء الترقية في الدرجة.
- مشاريع الجداول الاسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.
- مشاريع الجداول الأصلية الأولية التي تعد عند فتح الإعتمادات، وكذا الجداول الأصلية المعدلة خلال السنة المالية.
- مشاريع الصفقات العمومية و الملاحق.

أما المجالات التي أضافتها المادتين 06 و 07 و التي تخضع لتأشيرة المراقب المالي، فتتمثل في:

- الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.
- كل التزام مدعم بسندات الطلب أو الفاتورات الشكلية والكشوف أو مشاريع العقود، عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد من قبل التنظيم المتعلق بالصفقات العمومية³.
- كل مشروع مقرر يتضمن مخصصات ميزانية و كذا كل تعويض وتعديل الإعتمادات المالية.
- كل التزام يتعلق بتسديد المصاريف والتكاليف الملحقه وكذا النفقات التي تصرف عن طريق الوكالات والمثبتة بفاتورات نهائية⁴.

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص232.

² - تنص المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي 414/92 على أنه: تخضع القرارات المتضمنة التزاما بالنفقات والمبينة فيما يلي، مسبقا قبل التوقيع عليها، لتأشيرة المراقب المالي: - قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، باستثناء الترقية في الدرجة. - الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

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

³ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص268.

⁴ - ثابتي بوحانة، المرجع نفسه، ص268.

قام المشرع بتحديد شروط تعيين المراقب المالي سواء كان مركزيا أو محليا، بموجب المرسوم التنفيذي 11-381-1،¹ الذي نصت عليها المادة 11 إضافة إلى الحصول على شهادة الليسانس وما يعادلها، ممارسة وظيفة من بين:

- رؤساء المفتشين المحللين للميزانية.
- المتصرفين المستشارين الذين مارسوا خمس سنوات خدمة فعلية بإدارة الميزانية.
- المتصرفين المحللين للميزانية الذين مارسوا خمس سنوات خدمة فعلية بإدارة الميزانية.
- المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون خمس سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية، أو ثمانية سنوات من الأقدمية.
- المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية الذين يثبتون سبع سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية.
- المفتشين المحللين للميزانية و المتصرفين².

أما عن مجالات و أسس ممارسة المراقب المالي لدوره الرقابي فيقع على عاتق المراقب المالي مراقبة مدى مشروعية النفقات الواردة في المواد 05-06-07 المعدلتين من المرسوم التنفيذي رقم 414/92 خلال الفترة المصرح بها الالتزام³، قبل التوقيع عليها من طرف الأمر بالصرف و المتمثلة في:

- التأكد من الأمر بالصرف، توقيعه، و كل ما هو متعلق بصفته.
- المطابقة التامة لبطاقة الالتزام للقوانين و التنظيمات المعمول بها.
- التأكد من توفر الاعتمادات المالية و المناصب القانونية.
- السهر على مراعاة عدم تغيير التخصيص القانوني للنفقات.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 يتعلق بالمصالح الخاصة بالرقابة المالية، الجريدة الرسمية، العدد 64، صادر في 27، نوفمبر 2011.

² قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 140.

³ حدد المشرع في المادة (16) المعدلة من المرسوم التنفيذي 414/92 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، آخر أجل في 20 ديسمبر للالتزام مع إمكانية التمديد بصفة استثنائية الى غاية 31 ديسمبر، غير أنه فيما يخص آخر أجل التزام الولاية و البلدية فقد أحالتنا المادة 17 منه لتطبيق أحكام قانوني الولاية و البلدية رقمي 12-07-11-10 اللذان حدد فيهما المشرع تاريخ 15 مارس الموالية كآخر أجل للتصفية الخاصة بالنفقات و 31 مارس لتصفية المداخل و تحصيلها و دفع النفقات، دون التطرق لتحديد آخر أجل لعمليات الالتزام بالنفقات مما يعني أنه نفسه المحدد في المادة 16 منه.

- مطابقة مبلغ الالتزام للعناصر المبينة في الوثيقة المرفقة، حيث يجب التأكد من احترام التسلسل الرقمي و الزمني، و إسناد كل عملية إلى البند المخصص في الميزانية.

- التأكد من وجود التأشيرات والآراء المسبقة التي سلمتها السلطات الإدارية المؤهلة لهذا الغرض تطبيقاً لنصوص قانونية¹.

أما عن الدور المحاسبي للمراقب المالي فيتجسد في مسك محاسبته الالتزام بالنفقات، حيث يقع عليه تسجيل العمليات الملتزم بها في سجل خاص بذلك متضمناً كل البيانات المتعلقة بالعملية المالية الملتزم بها، نوعها و الفواتير المثبتة لها، مبلغها، الأمر بالصرف، القائم بها، رقم و تاريخ التأشيرة².

و يستوجب هذا الدور القيام ب :

- مسك تعداد المستخدم حسب كل باب من أبواب الميزانية.
- مسك السجلات التي تدون بها التأشيرات أو رفضها.
- مسك محاسبة الالتزام حسب الشروط المحددة قانوناً.

أما عن الدور الاستشاري يقوم المراقب المالي بإعداد تقارير دورية خاصة بتنفيذ الميزانية، و ذلك بتحديد مقدار المبالغ التي تم صرفها مقارنة مع الاعتمادات الممنوحة، إلا أن رأيه ليس له الصفة الإلزامية، فهو مجرد بيان إيضاحي يزود به وزير المالية ليكون على اطلاع بالنفقات العامة الملتزم بها، كما يجدد في هذه التقارير شروط تنفيذ النفقات و الصعوبات التي تعترضها إن وجدت و ذلك في إطار تطبيق القانون و التنظيم³.

¹ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 143.

² - المادة 15 من المرسوم التنفيذي 414/92، مؤرخ في 14 نوفمبر، 1992، مرجع سابق.

³ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي 414/92، مؤرخ في 14 نوفمبر، 1992، مرجع سابق.

الفرع الثاني: رقابة أمين الخزينة أو المحاسب العمومي:

إذا كان المراقب المالي يتدخل قبل القيام بعملية الصرف فإن المحاسب العمومي يتدخل بدوره أثناء تنفيذ النفقة وذلك من أجل التأكد من شرعيتها لهذا تعتبر هذه الرقابة مرافقة لتنفيذ النفقة العمومية، ومكملة لرقابة المراقب المالي¹:

وقد عرف الأستاذ JaqueMagnet المحاسب العمومي أنه: "الموظف المرخص له قانونا بالتصرف في الأموال العمومية، و بالرجوع إلى قانون المحاسبة العمومية نجد أن المشرع الجزائري عرفه على أنه "كل شخص معين بصفة قانونية للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وضمان حراسته الأموال والسندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلف بها و حفظها، وكذا تدأول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد مع القيام بمسك الحسابات الموجودة المتعلقة بكل هذه العناصر"².

فالمحاسب العمومي لا يعتبر موظفا يخضع للأمر بالصرف، بل يعتبر السلطة المسؤولة عن صحة وشرعية تصفية كل نفقة تدفع من خزينة الجماعة المحلية (الخزائن الولائية، الخزائن البلدية)³.

فحسب المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية، يجب على المحاسب العمومي قبل قبوله لأية نفقة أن يتحقق مما يلي:

- مطابقة العملية مع القوانين و الأنظمة المعمول بها.

- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له.

- شرعية عملية تصفية النفقات.

- توفر الإعتمادات.

- إن الديون لم تسقط آجالها أو أنها محل معارضة.

- الطابع الإبرائي للدفع.

¹ - محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 2010، ص374.

² - المادة 33 من القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 35، 1990 ص34.

³ - القرار المؤرخ في 07 سبتمبر 2005، يحدد تنظيم خزينة الولاية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد 33، 2006، ص24.

القرار المؤرخ في 07 سبتمبر 2005، يحدد تنظيم خزائن البلديات، وخزائن القطاعات الصحية وخزائن المراكز الإستشفائية الجامعية وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد 33، 2006. ص.ص 27، 28.

- تأثيرات عملية المراقبة التي نصت عليها القوانين و الأنظمة المعمول بها¹.

إذا تبين للمحاسب العمومي أن النفقة المأمور بدفعها شرعية وأنها تطابق أشكال الرقابة السالفة الذكر، فإنه يقوم بدفع التأشير على الأمر أو الحوالة بعبارة "مقبولة الدفع"، أما إذا لاحظ عدم شرعية النفقة أو أي نقص في تبريرها فإنه يمتنع عن دفعها، وإلا كان مسؤولاً عنها، وعليه إشعار الأمر بالصرف بصفة رسمية برفضه الدفع معللاً سبب الرفض حتى يقوم الأمر بالصرف بتصحيح ملاحظات المحاسب العمومي و يأمر من جديد بدفعها².

والمحاسب العمومي ملزم عند قفل السنة المالية حسب التسيير الذي يشمل فترة الميزانية التي تمتد إلى 21 مارس من السنة الموالية، و قبل التكاليف بتحصيل السندات والإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف، يتوجب عليه أن يتحقق من أن هذا الأخير مرخص له بموجب القانون والتنظيمات بإصدار السندات التي تحصل عليها³.

كما تكمن مسؤوليته في مجال العمليات وحسابات الخزينة في مراقبة الأموال نقداً، كانت أم قيماً في حسابات أو ودائع، أو في حسابات دائنة أو مدنية، كما تبين عمليات الخزينة الأموال المودعة لفائدة الخواص والأموال الداخلة إلى الصندوق والخارجة منه مؤقتاً وعمليات التحويل، وتعرض الحسابات الخاصة الجرد العيني والمالي للموارد و القيم والسندات التي تطبق عليها، كما يتولى المحاسب العمومي المعين بأعمال المطالبة بباقي الحساب و الذي يمكنه أن يقوم شخصياً بتحصيل أو تسيير ذلك إلى قابض الضرائب المختلفة للقيام بالمتابعة المعتادة في مجال الضرائب المباشرة⁴.

و المحاسب العمومي يتمتع بالمسؤولية الشخصية المالية على العمليات الموكلة له، كما يمكن أن يتمتع بالمسؤولية التضامنية بينه و بين الأشخاص الموضوعين تحت أوامره⁵، و يكمن ذلك في:

- حراسته و حفظه لرصد و قيم هيئات عمومية
- تحريكه للأرصدة و القيم و الحركات الحسابية
- محافظته على الوثائق و المستندات المثبتة للعمليات الحسابية

¹ - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية - دراسة حالة- نفقات ولاية تلمسان، وبلدية منصور، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 2011-2012. ص65.

² - عباس عبد الحفيظ، المرجع نفسه، ص66.

³ - زروقي كريمة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماستر، جامعة ورقلة، 2013، ص35.

⁴ - ابراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010، ص.ص137-138.

⁵ - أمجوج نوار، مجلس الدولة- نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2007، ص87.

- قيامه بمهمة المحاسب المنصب الذي يشغله، كما يعتبر المحاسب العمومي مسؤول عن تصرفات غيره والتي تصدر عن مساعديه في تسيير مصلحة المحاسبة الخاضعين لسلطته ومراقبته، تكون هذه الأخيرة تبعا لصفة الموظفين الذين هم تحت إشرافه، والمتمثلة في أعوان المصلحة، المحاسبون السابقون، المحاسب المفوض، المحاسب الفعلي، الملحقون، الوكلاء المكلفون بإجراء عمليات قبض الأموال و دفعها للمحاسب العمومي المسؤول شخصيا و ماليا عن هذه العمليات¹.

و من خلال عملية الرقابة المالية للمحاسب العمومي يمكن² :

- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية المرتبطة بالأموال العامة و التحقق من صحة الدفاتر والسجلات
- التأكد من عدم تجاوز حدود الإعتمادات المقررة في الإنفاق، مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المردية للصرف، و التأكد من صحة توقيع الموكل لهم سلطة الاعتماد
- التأكد من مدى التزام الإدارة في تنفيذها للميزانية وفقا للسياسة المعتمدة
- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي و اتجاهاته في تحقيق التنمية، و الربط بين التنفيذ و ما يتخلله من إنفاق و النتائج المترتبة عن هذا التنفيذ³.
- و تجدر الإشارة إلى أنه يتم تعيين المحاسبين العموميين بمختلف أصنافهم، من بينهم أمناء خزينة الولاية بوصفه محاسبا رئيسيا⁴، و قابض الضرائب⁵، بوصفه المحاسب الرئيسي للبلدية الذي أحالت إليه المادة "205" من قانون البلدية من قبل الوزير المكلف بالبلدية، كما تنتهي مهمهم بالطريقة ذاتها، و يجب عليه أن يراعي في ذلك تنافي وظيفة المحاسب مع وظيفة الأمر بالصرف*، كون المحاسب العمومي يتصف كذلك بكونه مراقبا على الأمر بالصرف⁶.

¹ - أمجوج نوار، مجلس الدولة- نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص 87.

² - بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002-2003. ص 153.

³ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 233.

⁴ - تنص المادة (53) من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون و كفاءتها ومحتواها، الجريدة الرسمية، عدد 43 الصادر في 18 سبتمبر 1991 على: "أمين خزينة الولاية هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية".

⁵ - تنص المادة (54) من ذات المرجع على: قابض الضرائب هو المحاسب الرئيسي لميزانية البلدية".

⁶ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 149

و تهدف قاعدة الفصل بين وظيفة المحاسب العمومي والأمر بالصرف إلى ضمان تسيير فعال للأموال العامة، من خلال رسم الحدود بين اختصاصات كلا الطرفين، حيث يختص الأمر بالصرف سلطة اتخاذ القرارات الملزمة استعمال الإعتمادات المالية التي تضعها الميزانية تحت تصرفه، بينما يختص المحاسب العمومي بتنفيذ تلك القرارات، ومنع تلك التي لا تستجيب لشروط المشروعية المالية و القانونية¹.

و يتلخص دور كل من المحاسب العمومي للبلدية و للولاية في النحو التالي:

أولاً: مهام أمين خزينة الولاية كمحاسب عمومي بالنسبة للولاية:

- تركيز عمليات المحاسبة التي يتم إجراؤها من طرف المحاسبين الثانويين و التابعين له.
- تنفيذ الإجراءات و النفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.
- يقوم بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.
- تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسيروها.
- تداول الأموال والقيم والسندات وحراستها ويقوم بالمحافظة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات المالية التي يحددها.

ثانياً: دور أمين خزينة البلدية كمحاسب عمومي بالنسبة للبلدية :

- القيام وتحت مسؤوليته لكل الإجراءات الضرورية لتحصيل الإيرادات و الهبات و العطايا و الموارد الأخرى².
- القيام بالإعلانات والمتابعات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.
- تنبيه رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره أمرا بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات³
- منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

*- تجدر الإشارة الى أنه لا يجوز الجمع بين وظيفة الأمر بالصرف و وظيفة المحاسب العمومي طبقا لنص المادة (55) من القانون 90-21 يتعلق بالمحاسبة العمومية كما أنه لا يجوز لأزواج الأمرين بالصرف أن يكونوا محاسبين لديهم طبقا لنص المادة (56) من نفس القانون.

¹- نجيب جيري، الرقابة المالية بالمغرب، دار نشر المعرفة، المغرب، الرباط، 2011، ص42

²- تنص المادة 205 من قانون البلدية 10/11 : يمارس مهام أمين خزينة البلدية محاسب عمومي معين طبقا للتنظيم .

³- يراجع نص المادة 81 من قانون البلدية 10-11.

المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة أو البعدية:

تم الرقابة البعدية بعد اكتمال التصرفات المالية وصرف الأموال المقررة أي بعد عملية دفع النفقات وتحصيل الإيرادات، وبذلك فهي بعدية ليست وقائية إذا ما قارناها بالرقابة السابقة، حيث لا تكتشف الأخطاء إلا بعد فوات الأوان، وهي مراجعة وفحص الدفاتر الحسابية، ومستندات التحصيل والصرف والحساب الختامي، وكافة النشاطات الاقتصادية في الهيئات والمؤسسات العامة¹.

و للتفصيل أكثر نتناول الفروع التالية:

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة

الفرع الثاني: رقابة المفتشية العامة للمالية.

الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة:

يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وبمقتضى هذه الصفة فهو يدقق في شروط استعمال تلك الهيئات لمجموع الموارد والوسائل المادية للأموال العامة الداخلة في نطاق اختصاصه، كما يقيم تسييرها ويتأكد من مطابقة عمليات هذه الهيئات المالية والمحاسبية والتنظيمات المعمول بها².

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس المحاسبة وباعتباره هيئة يخولها القانون رقابة تنفيذ ميزانية الجماعات الإقليمية بصورة بعدية أو لاحقة، فإن له صلاحيات عديدة ومتنوعة ويساعده في ذلك الحسابات الختامية (الحساب الإداري) وحساب التسيير المودعة من قبل الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين التابعين للبلدية و الولاية في الجزائر³.

فرقابة مجلس المحاسبة يسميها البعض بالرقابة القضائية، لأنها تعتبر أسلوبا من أساليب الرقابة التي تكون بعد تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، الهدف منها توقع العقاب و الجزاء على مرتكبي المخالفات والأخطاء التي وقعوا فيها عند إعداد الميزانية سواء عن قصد أو دون قصد، إضافة إلى تقصيرهم في إعداد القواعد المحاسبية الخاصة

¹ بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات والتراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة محلية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011-2012، ص11.

² نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص324.

³ ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص281.

بالميزانية، حيث يقوم المجلس بتفحص الحسابات ويكشف عن المخالفات المالية وحوادث الغش والسرقة، وقد يعهد إليها بمحاكمة المسؤولين عن المخالفات المالية وإصدار العقوبات المنصوص عليها¹، كما قد يطلب منها وضع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الاثنين معا تعرض فيه ما اكتشفته من مخالفات مالية مع تقديم اقتراحات لمنع هذه المخالفات أو التقليل منها في المستقبل².

أولا: القراءة لنشأة مجلس المحاسبة في الجزائر:

يعود الإنشاء الفعلي لمجلس المحاسبة إلى سنة 1980 بموجب القانون رقم 05/80 المؤرخ في 01 مارس 1980 و المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، وذلك عقب تأسيسه القانوني بمقتضى المادة 190 من دستور 1976 بالنظر إلى سابقه دستور 1963 لم يتعرض إطلاقا لوظيفة الرقابة المالية ولا لكيفية ممارستها، الأمر الذي يستخلص معه أن سكوت المؤسس الدستوري في تلك الفترة يرجع إلى ترك مسألة تنظيم ممارسة هذه الرقابة إلى الجهاز التنفيذي³.

وتمشيا مع طبيعة النظام السياسي الذي أوجده دستور 1976 والذي كان يقوم على مبدأ دمج السلطات⁴، وقد تم وضع مجلس المحاسبة في القانون رقم 05/80 تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وزود باختصاصات قضائية وإدارية وأعطيت له صلاحيات واسعة، لمراقبة استعمال وتسيير الأموال العمومية، بحيث تشمل أموال الدولة والحزب والجماعات المحلية كما تشمل رقابته كذلك المؤسسات الاشتراكية وأي هيئة تستفيد من أموال الدولة أو من أموال الجماعات المحلية ومن أموال أي هيئة عمومية في شكل إعانات مالية أو مساهمات في رأس المال أو حتى في شكل تسبيقات و قروض أو ضمانات مالية⁵.

1- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص236.

2- تنص المادة 210 من قانون البلدية 11-10 لعام 2011- على: "تتم مراقبة و تدقيق الحسابات الإدارية للبلدية و تطهير حسابات التسيير الخاصة بها من طرف مجلس المحاسبة طبقا للتشريع الساري المفعول"، كما تنص المادة 175 من قانون الولاية 07/12 على: "يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي و حساب تسيير المحاسب و تطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به"

3- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص282.

يراجع كذلك القانون 05/80 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق ل 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 07، 2-3 أوت 1989 - ص848.

4- أمجوج نوار، مجلس الدولة- نظامه ودوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص17.

5- معزوزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011. ص05.

على أن ثاني قانون نظم مجلس المحاسبة كان القانون نظم مجلس المحاسبة كان القانون 32/90 المؤرخ في 1990/12/04¹، والمتعلق بتنظيم وسير مجلس المحاسبة، الذي ألغى القانون السابق رقم 05/80، وقد وجد سنده الدستوري في نص المادة 160 من دستور 1989 وحصر مهامه في مراقبة مالية الدولة والجماعات الإقليمية و المرافق العامة مستثنيا من رقابته المؤسسات العمومية الاقتصادية أو ذات الطابع الصناعي و التجاري، و كل هيئة أخرى غير خاضعة لنظام المحاسبة.

وبصدور الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 1995/07/17² المعدل و المتمم بالأمر 02/10 المؤرخ في 2010/08/26³، والمحدد حاليا لصلاحياته وتنظيمه و سيره، أصبح مجلس المحاسبة من جديد يتمتع بصلاحيات قضائية و إدارية تمنحه حق الحكم على حسابات المحاسبين العموميين مراقبة الانضباط الميزاني والمالي والمعاقبة على المخالفات المتعلقة بذلك.

ثانيا: صلاحيات مجلس المحاسبة:

1- حق الإطلاع و سلطة التحري: يحق لمجلس المحاسبة أن يطلب كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية و المحاسبية أو اللازمة لتقييم تسيير المصالح و الهيئات الخاضعة لرقابته⁴. و يجري كل التحريات الضرورية من أجل الإطلاع على المسائل المنجزة بالاتصال مع إدارات الجماعات المحلية، كما يتمتع قضاة مجلس المحاسبة بحق الدخول إلى كل المحلات التي تشملها أملاك الجماعة، كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يطلب من السلطات السلمية لأجهزة المراقبة الخارجية المؤهلة لرقابة الهيئات الخاضعة لرقابته مهما يكن وضعها القانوني⁵.

¹ - القانون رقم 32/90 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 1990/12/04 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، الجريدة الرسمية، العدد 05، 1990/12/05، ص 1690.

² - الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 23-03/07/1995-ص 25.

³ - الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431، الموافق لـ 2010/08/26 يعدل ويتمم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 19 صفر 1416، الموافق لـ 17 جويلية 1995، والمتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 50 في 01 سبتمبر 2010 ص 04.

⁴ - المادة (02) من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق. ص 10.

⁵ - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 75.

2- رقابة نوعية التسيير: يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الجماعات المحلية، فهو يقوم بتقويم شروط استعمال الجماعة المحلية الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة¹.

كما يقيم قواعد تنظيم وعمل الهيئات الخاضعة لرقابته، ويتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة ويقدم كل التوصيات التي يراها ملائمة لحسن الفعالية².

وبما أن الوالي ورئيس البلدية هما المسؤولان عن تسيير مصالح الولاية و البلدية، وبصفتها المسؤولين عن الصرف، نجدهما يخضعان لرقابة نوعية التسيير، التي نص عليها المشرع في الأمر 20/95 وذلك في الفصل الثاني من الباب الثالث منه، المرسوم بـ "كيفية المراقبة التي يمارسها مجلس المحاسبة وجزءات تحرياته". وأثناء ممارسة الفرق الجهوية التابعة لمجلس المحاسبة لنوعية تسيير الجماعات الإقليمية، فإنها تتحرى حول المسائل التالية³:

- تقييم شروط و فعالية استعمال البلدية والولاية للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، بالمقارنة مع الأهداف المسطرة.

- تقييم قواعد تنظيم و عمل الجماعات الإقليمية، والتأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية موثوقة.

- مراقبة شروط منح و استعمال الإعانات و المساعدات المالية، و مطابقة استغلالها مع الغايات المحددة لها

- الرقابة عند الاقتضاء من اتخاذ التدابير اللازمة لتفادي اللجوء إلى طلب الإعانات و المساعدات⁴.

3- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر

أحكاما بشأنها⁵، وعليه يوصف مجلس المحاسبة تقاضي المحاسبين العموميين، بسبب نوعية و إجراءات الرقابة التي

يمارسها المجلس على نشاطهم و حساباتهم، وهذا ما أكدته المادة 74 من الأمر رقم 95-10 التي وردت كما

يلي: "يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين و يصدر أحكاما بشأنها"⁶.

¹ - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 76.

² - المادة 69 من الأمر رقم 95-20- مرجع سابق - ص 11.

³ - بوقطة فاطمة الزهراء، رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية دور مجلس المحاسبة، مداخلة ألقيت في إطار المنتدى الوطني حول: آثار التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، كلية الحقوق و العلوم السياسية قطب تاسوست، جيجل، 30 نوفمبر - 01 ديسمبر، 2011، ص 215-219.

⁴ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 187.

⁵ - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 77.

⁶ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 187-188.

و يتمثل أول إجراء لمراجعة تلك الحسابات في إلزام المحاسبين العموميين للبلدية و الولاية بتقديم حسابات تسييرهم إلى المجلس بعد نهاية كل سنة مالية، و التي تلخص مجمل العمليات المنفذة من قبلهم مباشرة أو من قبل المحاسبين و الوكلاء التابعين لهم.

وكخطوة ثانية فإن مجلس المحاسبة يقوم بتدقيق تلك الحسابات إذ يتم التحقق أولا من أنها تتضمن كل العمليات المنفذة خلال السنة المالية المعنية¹.

وعليه فإن المحاسبين العموميين يتحملون مسؤولية خاصة عن رقابة العمليات المالية الموكلة لهم و تنفيذها و المتمثلة في المسؤولية المالية الشخصية و اعتبارها للتبعات المهمة المترتبة عن قيام هذه المسؤولية إقحامها ومطالبة المحاسب المعني تعويض الضرر عن أي مخالفة في تنفيذ العمليات المالية أو أي نقص في الأموال و القيم من ماله الخاص عند الاقتضاء².

4- الخضوع لرقابة الانضباط في تسيير الميزانية المحلية:

قصد حماية المال العام من التلاعب و التجاوز والإهمال والتقصير أثناء عمليتي التحصيل والصرف التي يتكفل بهما كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي وأعاونهم وكل المسؤولين عن الجماعات الإقليمية، أقر المشرع في نص المادة 87 من الأمر 20/95 رقابة الانضباط في مجال تنفيذ المال العام لإقرار مسؤولية المتجاوزين من خلال التحقيق و التحري حول النقاط التالية³:

- خرق الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات و النفقات⁴.
- مدى استعمال المساعدات والإعانات ضمن الأهداف أو غير الأهداف المرجوة منها.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الإعتمادات أو تجاوز الترخيصات الخالصة بالميزانية.
- الالتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة أو خرقا للقواعد المطبقة في الرقابة القبلية⁵.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاوزا في الإعتمادات و إما تغييرا للتخصيص الأصلي للالتزامات أو القروض المصرفية الممنوحة لتحقيق عملية محددة.
- تنفيذ عمليات النفقات الخارجة عن هدف أو مهمة الجماعات الإقليمية⁶

1- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص266.

2- المادة 75 من الأمر 20/95 - ص12.

3- يراجع المادة 88 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة، نفس المرجع.

4- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص188.

5- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص287.

6- عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص77.

الفرع الثاني: مراقبة المفتشية العامة للمالية:

تعتبر المفتشية العامة للمالية جهازا رقابيا دائما يمارس رقابة لاحقة على ميزانية الجماعات المحلية أي أن تدخلها يكون بعد تنفيذ الميزانية ولقد أنشئت بموجب المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 01 مارس 1980¹، ولقد أعيد له صلاحياتها عن طريق المرسوم التنفيذي 92-32 المؤرخ في 20/01/1992²، والمرسوم التنفيذي رقم 92-33 المؤرخ في 20/01/1992³ المحدد لتنظيم مصالحها الخارجية وصلاحياتها، والمرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992⁴، والمحدد لصلاحياتها والذي ألغى في نفس الوقت أحكام المرسوم رقم 53/80 باستثناء مادته الأولى المتعلقة بإحداث المفتشية، أما حاليا فهي تخضع إلى المرسوم التنفيذي رقم 08/272⁵، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008 المحدد لصلاحياتها.

يدير المفتشية العامة للمالية رئيس يعين بمرسوم رئاسي، يصدر بناء على اقتراح من وزير المالية، تتكون من مفتشين منظمين في وحدات متنقلة، تسمى بعثات تفتيشية، يديرها مفتش عام للمالية، وفرق تفتيشية يديرها مفتش مالية⁶.

- 1- المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق لـ 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 10، 04 مارس 1980. ص، 949.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 32/92، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، ويضبط اختصاصها، الجريدة الرسمية، العدد 06، 26/01/1992. ص 182.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 33/92، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، ويضبط اختصاصها، الجريدة الرسمية، العدد 06، 26/01/1992. ص 182.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 18 شعبان 1412، الموافق لـ 22/02/1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 26/02/1992، ص 411-
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 08/272 المؤرخ في 07 رمضان 1429، الموافق لـ 07 سبتمبر 2008، و المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50، ص 11.
- 6- يراجع المادة 24 و 25 من المرسوم رقم 80-53 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية مرجع سابق، و المواد بين 03 الى 17 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.

وينتمي المفتشون الناشطون فيها العامة إلى أحد الأسلاك التالية¹:

- سلك المفتشون العامون للمالية، من ضمن المفتشين الأعلى رتبة، وهم مكلفين بالدراسات و تقديم الآراء والاقتراحات الخاصة بتوجيه عمل الرقابة، إضافة إلى مهمة التقويم الاقتصادي
- سلك مفتشي المالية، يضم مفتشين من الدرجة الأولى، يكلفون عادة بالعمل الميزاني من خلال عمليات فحص و مراجعة الوثائق، ومفتشين من الدرجة الثانية مكلفون بوضع تقارير حول نتائج الرقابة التي كلفوا بها.

يجب أن يكون المفتشين محلّفين، ومزودين ببطاقات تبرر وظيفتهم كما يجب عليهم أثناء أداء مهامهم الالتزام بالشروط التالية:

1- تجنب التدخل في تسيير الإدارات المراقبة، من خلال تقديم أوامر للمسيرين باستثناء ما تقتضيه عمليات المراقبة.

2- الحفاظ على السر المهني، إلا للسلطات أو القضاء المختص.

3- اعتماد الموضوعية و التأسيس بناء على وقائع.

إلى جانب المفتشين تضم المفتشية العامة للمالية موظفين، ضمن الهياكل التالية:

- قسم تنظيم أشغال المراقبة.

- قسم استغلال مركز الحسابات الختامية.

- قسم تسيير الوسائل و المحفوظات².

ويتم تزويد المفتشين ببطاقة وظيفية تثبت صفتهم وتبرر مراقبتهم، و تتم عملية التفتيش بالانتقال إلى مقرات البلديات و الولايات المبرمجة للقيام بعملية الرقابة و ذلك في ثلاث حالات³:

¹- المرسوم التنفيذي رقم 91-502 مؤرخ في 21 ديسمبر 91 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية بوزارة الإقتصاد، الجريدة الرسمية، عدد 67، صادر في 23 ديسمبر 1991.

²- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 167.

³- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 291.

الحالة الأولى: بناء على الوثائق و في عين المكان.

الحالة الثانية: تجري المراجعات و التحقيقات بصورة فجائية بدون إعلام الولاية أو البلدية.

الحالة الثالثة: بعد الإخطار و تبليغ مسبق عن المهام المتعلقة بالدراسات أو الخبرات المحتملة من أجل تحضير نفسيهما¹.

وفي سبيل القيام بمهام الرقابة، فإنه يقع على مسؤولي الجماعات المحلية الإقليمية و الهيئات التابعة لها التزام يقضي بتدخلهم لتوفير ظروف العمل اللازمة لأداء المفتشين لمهامهم، ووفق ما تضمنته المادتان 16 و 17 من المرسوم التنفيذي 272/08 سالف الذكر، عن طريق تقديمهم لهم لمجموع الأموال و القيم التي بحوزتهم ومدهم لكل السجلات و الأوراق و الإثباتات أو الوثائق الخاصة بذلك، كما لهم الإجابة على المطالب المقدمة دون تأخير، وتجدر الإشارة أنه ليس لمسؤولي الجماعات الإقليمية التملص من الالتزامات السابقة بحجة احترام الطريق السلمي والسر المهني أو الطابع السري للوثائق المطلوب الإطلاع عليها أو العمليات التي تجري عليها المراقبة².

وتقوم الهيئة بمهامها وفق البرنامج الذي يعده وزير المالية خلال الشهرين الأولين من كل سنة، مما يعني أنها هيئة لا تتحرك من تلقاء نفسها لإجراء الرقابة، بل وفق برنامج مسطر من رئيسها السلمي، أو بناء على طلب هيئات أخرى³.

يمارس المفتشون مهامهم الرقابية في المؤسسة محل الرقابة حيث تكون التحقيقات فجائية، بينما مهمات التدقيق والخبرات والتقييم تتم بعد تبليغ مسبق للهيئة المعنية بالمهمة، من ضمنها الولاية و البلدية⁴.

أولاً: مهمة التدقيق و التقييم

تعتبر مهمة مراقبة التسيير، مهمة أساسية للمفتشية العامة للمالية يمارسها إما مفتشون عموميون أو مفتشون ماليون، مع إمكانية إشراك موظفين عموميين مؤهلين مرخص لهم من قبل سلطتهم السلمية إضافة إلى إمكانية الاستعانة بمختصين أو خبراء على سبيل الاستشارة، من أجل ممارسته المهام التالية في مجال التقييم.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 291.

² - عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية، المرجع السابق، ص 73.

³ - المادة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 يحدد صلاحيات المفتشية العامة.

⁴ - المادة (14) من نفس المرسوم.

- القيام بالدراسات والتحليل المالية والاقتصادية من أجل تقدير فعالية إدارة وتسيير الموارد المالية والوسائل العمومية.
- إجراء دراسات مقارنة و تطويرية لمجموعة قطاعات أو ما بين قطاعات .
- تقييم تطبيق الأحكام التشريعية و التنظيمية وكذا تلك المتعلقة بالتنظيم الهيكلي، و ذلك من ناحية تناسقها و تكييفها مع الأهداف المحددة.
- تحديد مستوى الانجازات مقارنة مع الأهداف المحددة، والتعرف على نقائص التسيير و عوائقه و تحليل أسبابه¹.

ثانيا: مهمة التحقيق و الخبرات

من أهم اختصاصات المفتشية القيام بمهمة التحقيق من خلال مراقبة تسيير الخزينة، و التحقق من الأرصدة والقيم و إجراء البحث فيما يخص العمليات التي تخضع للمحاسبة العمومية².

بينما في إطار قيام المفتشية العامة للمالية للتحقيقات الفجائية المطلوبة منها، فإنه يتعين عليها القيام حسب الحاجة بما يلي:

- رقابة تسيير الصناديق، وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يجوزها المسيرين أو المحاسبون.
- الحصول على مستندات تبريرية لتحقيقاتهم، بما في ذلك تقارير هيئات رقابية أخرى.
- تقديم طلبات كتابية أو شفاهية تسهل الولوج إلى المعلومات.
- إجراء تحريات بغرض رقابة التصرفات أو العمليات المدونة في المحاسبة.
- الإطلاع على السجلات و المعطيات مهما كان شكلها و التحقق من مدى صحتها.
- القيام في عين المكان بفحص صحة و اكتمال التقييد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي، ومعاينة حقيقة الخدمات المنجزة³.

¹ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 170.

² - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 237.

³ - يراجع المادة (13) من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

بانتهاؤ عملية الرقابة على ميزانية الجماعات الإقليمية، فإن المفتشية العامة للمالية تحرر تقريراً أساسياً تسجل فيه أهم الملاحظات والمعائنات والتقديرات حول التسيير المالي والمحاسبي التي قاموا بجمعها أثناء القيام بممارسة مهامهم في كل من مقر البلديات و الولايات، و يحتوي هذا التقرير طبقاً لنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 على أي اقتراح تدبير من طبيعته أن تحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها¹، ليلغ هذا التقرير لمسيري المصالح و الهيئات المعنية الذين بدورهم يقومون بالإجابة عليه خلال مدة أقصاها شهرين، مع إمكانية تمديد هذه المدة لشهرين من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية، وفي حال عدم الرد تصبح التقارير الأساسية نهائية²

وطبقاً لنص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 272/08 سابق الذكر يترتب على جواب المسير على التقرير الأساسي إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي، ويعرض هذا التقرير نتيجة المقارنة بين المعائنات المدونة في التقرير الأساسي و جواب مسير الكيان المراقب، ليلغ مرفقاً بجواب المسير للسلطة السلمية والوصية له، دون سواها، التي تعلم المفتشية العامة للمالية بالتدابير التي أثارها التقرير المبلغ لها³.

نستشف نتائج أو آثار رقابة المفتشية العامة للمالية، من خلال أحكام المرسوم 80-53 والرسوم التنفيذية رقم 272-08، حيث نلمس في أي منهما أي أثر لإجراء ردعي أو عقابي تلجأ إليه في حال اكتشافها لأخطاء أو إهمال أو فساد في التسيير، حيث لا تتعدى التدابير التي تتخذها تقديم آراء و وضع التقارير و المحاضر لإحالتها إلى غيرها من الأجهزة الرقابية، لذا تعتبر رقابة هذه الهيئة رقابة تحليلية وصفية لواقع تسيير الأموال العمومية من خلال الاعتماد على جملة من الوثائق والمستندات في انتظار ما قد تتخذه الهيئات الرقابية الأخرى من إجراءات⁴.

1- المادة 21 من المرسوم التنفيذي 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة.

2- المادة 23 من المرسوم التنفيذي 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية.

3- المادة 24 من المرسوم التنفيذي 272/08 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة.

4- القاضي حسين، "مدى اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية في سورية على تقييم القابة الداخلية" مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلة 26، العدد 02، دمشق، 2010، ص 224.

المبحث الثاني: الرقابة السياسية على الجماعات المحلية:

تعتبر الرقابة السياسية الأسلوب الأكثر ديمقراطية لتأمين رقابة حقيقية وفعالة على الهيئات المحلية، لا تقوم إلا في نظام ديمقراطي تكفل فيه الحريات أهمها حرية تكوين جمعيات وحرية الرأي والاجتماع وحرية الصحافة والنقد، وتتمثل في الرقابة التي يباشرها الأفراد على الولاية والبلدية للتأكد من سير المرافق العامة بانتظام ويكشف الأخطاء التي تقع على مستواها والعمل على تصحيحها، تباشر هذه الرقابة المجالس المنتخبة، الأحزاب السياسية و رقابة الرأي العام، وهو ما سنتعرض له في الطالب التالية

المطلب الأول: الرقابة الشعبية و رقابة الرأي العام.

المطلب الثاني: الرقابة الحزبية

المطلب الأول: الرقابة الشعبية و رقابة الرأي العام

إضافة إلى الوصاية الإدارية والرقابة المالية، فقد تمارس على الجماعات الإقليمية رقابات أخرى متعددة، أفرزتها طبيعة التعددية السياسية من ناحية، وعدم النجاعة التي تلاحظ على الوصاية الإدارية بالرغم من شدتها واختلاف آلياتها نتيجة انحرافها عن الأهداف التي وجدت من أجلها وحتى عدم فاعلية الرقابة المالية من ناحية أخرى¹، وتتمثل الصور الأخرى للرقابة على الجماعات الإقليمية في الرقابة السياسية على اختلاف صورها وهو ما سنلاحظه بالتفصيل في الفروع التالية:

الفرع الأول: الرقابة الشعبية

الفرع الثاني: رقابة الرأي العام

الفرع الأول: الرقابة الشعبية

يكاد لا يختلف اثنان على أن الرقابة الشعبية تعد أداة أساسية من أدوات المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار السياسي المتعلق بإدارة شؤون الدولة. وقد منحت دساتير دول العالم المعاصر للمشاركة الشعبية دوراً رائداً في إدارة شؤون الدولة من خلال النص في متنها على أن كل سلطات الدولة تنبثق من الشعب.

¹ - ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 294.

أولاً: تعريف الرقابة الشعبية:

من بين التعريفات التي وردت بشأن الرقابة الشعبية ذلك التعريف الذي قدمه خليل هيكل حيث يرى بأن الرقابة الشعبية هي "التي تمارسها الأجهزة الشعبية الممثلة على مستوى الأمة أو الوحدات الإقليمية والإنتاجية، كما يقول بها المواطن على النشاط العام باعتباره لا يمارس أحد حقوقه السياسية"¹.

ويرى فؤاد العطار بأن الرقابة الشعبية يقوم بها الرأي العام ورقابة الناخبين لممثليهم، وهذه الرقابة تباشرها الهيئات و النقابات والجمعيات و الصحافة عن طريق النقد².

ويرى عمار عوابدي أن الرقابة الشعبية على أعمال الإدارة المحلية هي الرقابة التي تقوم بها الأجهزة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية وحماية و ضمان المشروعات والملاءمة للنشاط الإداري في الدولة³. ويرى سعيد عبد المنعم بأن الرقابة الشعبية هي تلك التي يمارسها الشعب عن طريق الرأي العام والصحافة والأحزاب و الهيئة التشريعية⁴.

كما يمكن تحديد معنى الرقابة الشعبية بأنها "تلك الرقابة الشعبية التي يضطلع بها الشعب بصورة رسمية وبواسطة ممثليه في المجالس الشعبية المحلية محليا و الاقتصادية والسياسية للمجتمع وحماية حقوق وحرثات الإنسان والمواطن بواسطة آليات الرقابة الشعبية المنصوص عليها في الدستور وفي المنظومة القانونية الوطنية"⁵ وبالتالي رقابة المجالس المحلية هي رقابة شعبية نابغة من إرادة الشعب، وسياسية لأن أساسها الدستور.

أما المستشار مصطفى رضوان فيرى أنه لما كان الشعب هو صاحب المصلحة الحقيقية في التنمية الاجتماعية فهو أقدر على رقابة كفاءة استخدام الإمكانيات المتاحة لتحقيق أهداف التنمية المخططة، ومن أجل أن تتم الرقابة الشعبية ميدانيا فقد تم تشكيل المجالس الشعبية ومن أهم أهدافها بحث وفحص شكاوى المواطنين ومشروعات وبرامج التنمية الاجتماعية، كما أنها تشكل جانبا من مسؤولية المجلس في الرقابة الشعبية⁶.

¹ - عمري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، 1984- ص124

² - عمري أحمد، المرجع نفسه، ص124-125.

³ - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، 1994، ص09.

⁴ - سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1967، ص162.

⁵ - سعيد عبد المنعم، المرجع نفسه ، ص162.

⁶ - مصطفى رضوان، الإدعاء والرقابة الإدارية، منشأة المعارف، القاهرة، 1972، ص12.

ثانيا: آليات الرقابة الشعبية على الجماعات المحلية:

إن الآليات التي تمارس بها الرقابة الشعبية تختلف من نظام لآخر، ففي الدول الشمولية أو الدول ذات النظام الاشتراكي التي يقوم نظامها على الأحادية الحزبية، كما كان عليه الإتحاد السوفياتي سابقا والدول الشرقية الموالية له والدول النامية ذات التوجه الاشتراكي.

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

فالرقابة الشعبية تقوم بها المجالس المحلية بمختلف درجاتها على مستوى الأقاليم المكونة للدولة، على أساس أنها مكونة من ممثلين للشعب، و بالتالي يخول لها ممارسة هذه الرقابة مباشرة على أعضاء الهيئة التنفيذية بشتى وسائل الرقابة الشعبية.

وعليه يهدف قانون البلدية و الولاية لإيجاد صيغة توازن بين استقلالية ممارسة المنتخبين لسلطتهم في ظل التأطير العام الذي تشرف عليه الوصاية و لكي تقوم المجالس المحلية بدورها الرقابي على أكمل وجه هناك آليات ووسائل لممارستها و أهمها¹:

- آلية مداورات المجلس وما يترتب عليها من قرارات و توصيات و صفقات و انشغالات.
- آلية عمل اللجان البلدية والولائية سواء دائمة أو مؤقتة، وما تضطلع به من عمل محليا في كل المجالات الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية حسب المادة 35 من قانون الولاية.
- آلية نشر المداورات: فوسيلة النشر تعد وسيلة فعالة لإعلام الجمهور و رقابة المداورات إذا كان هناك تخاذل أو انحراف.
- آلية علنية الجلسات: فحضور المواطنين للجلسات هو ضمان لشفافية الرقابة².

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص240.

² - وهو ما نصت عليه المادتين (26) من قانون البلدية و (26) من قانون الولاية على علنية الجلسات، و أكدته المادة (13) من النظام الداخلي للمجلس البلدي و المادة (15) من النظام الداخلي للمجلس الولائي، لأكثر تفاصيل ينظر: قرانة عادل، مؤشرات الخدمة العمومية في ظل المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة و المواطن، مداخلة في إطار فعاليات المنتدى الوطني حول الإدارة المحلية و الخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد بوضياف، المسيلة، ص06.

فحضور الجمهور للجلسات هو السبيل المباشر للالتقاء مع المنتخبين ما دامت المداولات تتم في إطار العلنية، وتأكيد المشرع على حضور المواطنين للجلسات، لكن هذا النوع من الرقابة يبقى محدود الأثر والفائدة إن لم نقل منعدم الفائدة وذلك لعدم تمكن المواطنين من مساءلة المنتخبين أثناء الجلسات¹.

ومن الآليات الجديدة التي جاء بها قانون الولاية 12-07 لعام 2012 اعترافه و لأول مرة بالمادة 37 من القانون لأعضاء المجلس الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية: لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات غير الممركزة للدولة في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية، وتعد هذه الآلية من أهم الإجراءات التي أتى بها الإصلاح الإداري و ملها من أثر إيجابي في توسيع مجال الرقابة الشعبية، وإعطاء دور أكبر للمنتخب المحلي في ممارسة مهامه و رد الاعتبار له، خاصة وأن المشرع ألزم المسؤول الذي تم توجيه السؤال له أن يجيب عليه خلال 15 يوما من تاريخ تبليغه بنص السؤال².

والجدير بالذكر إلى أنه قد تأكد استحالة تحقيق الرقابة الشعبية على مستوى المجالس الشعبية البلدية خاصة بعد إعلان حالة الطوارئ وحل المجالس الشعبية البلدية، كما أشرنا إلى ذلك سابقا، ولقد كان تعويض هذه المجالس المنحلة بنام المندوبية التنفيذية أثر سيء في تحقيق الرقابة الشعبية خاصة و أن أعضاء المندوبات التنفيذية ورئيسها يتم تعيينهم والغياب الكلي لنصوص قانون البلدية 90-08 وعليه تميزت فترة المندوبيات بغياب كلي لعملية الرقابة الشعبية وأصبحت كل صلاحيات المجالس المنتخبة تؤدي من طرف المجالس المعنية فقط دون مراقبة ممثلي الشعب وكانت تخضع في مجموعها لآليات الوصاية ولا يمكن أن ينفذ أي عمل دون الموافقة المسبقة لجهة الوصاية³

وما يلاحظ بصفة عامة حول الرقابة الشعبية في ظل التعددية الحزبية وخاصة على مستوى المجالس الشعبية البلدية هو غياب تلك الآليات التي لمسناها آنفا.

وإذا ألقينا نظرة على النظام المتبع في مصر، فإن المجالس المحلية هناك تتكون من المجالس التنفيذية والمجالس الشعبية محلية منتخبة⁴.

فنجد المجلس الشعبي للمحافظة الذي يتولى في حدود السياسة العامة للدولة الرقابة على مختلف المرافق والأعمال التي تدخل في اختصاص المحافظة وله أن يطلب عن طريق المحافظ أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات

1- ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 241.

2- ملياني صليحة، المرجع نفسه ص 242.

3- جبار عبد المجيد "التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية" المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، رقم 03، 998، ص 648.

4- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ و أحكام القانون الإداري، الإسكندرية، 1999. ص 285.

الأخرى الإنتاجية والاقتصادية وغيرها العاملة في دائرة المحافظة، كما يتولى الإشراف على تنفيذ الخطط الخاصة بالتنمية ومتابعتها وذلك على النحو المبين بالقانون واللائحة التنفيذية، كما يقوم بتحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود و الإمكانيات الذاتية للمعاونة في المشروعات المحلية¹.

ويجوز لأعضاء المجلس الشعبي المحلي بالمحافظة تقديم استجواب للمحافظ ولكل من رؤساء المصالح الحكومية ورؤساء الهيئات العامة لمحاسبتهم في الشؤون الداخلة في اختصاصهم².

تجدر الإشارة في ختام الحديث عن دور المجالس المحلية في إقامة الرقابة الشعبية، أن هناك جهازا آخر يلعب دورا مهما في ممارسة الرقابة الشعبية و المتمثل في المجتمع المدني.

وتعتمد الرقابة الشعبية من خلال المجتمع المدني وفاعليه على وسائل ومظاهر عدة تبرز مظاهرها قبل تنصيب المجالس المحلية أو أثناء حياتها، فقبل تنصيب المجالس الشعبية المحلية، فالوضع يفترض أن يكون المجتمع المدني في دور هام في توعية المواطنين بأهمية المشاركة فيها عن طريق التصويت وتوضيح برنامج كل كتلة لتوعية عامة الناس، أو بمتابعة ومراقبة العملية الانتخابية وتدريبهم على كيفية الرصد الموضوعي المحايد للانتهاكات التي تحدث أثناء الانتخابات، وعموما فمن بين الأدوار التي من المفترض أن تضطلع بها منظمات المجتمع المدني من أجل الرقابة الشعبية نذكر مايلي:

- إثراء و دعم النظم الانتخابية.
- التوعية و الحث على المشاركة الانتخابية.
- توفير المعلومات اللازمة للناخب.
- مراقبة العملية الانتخابية³.

¹ - جبار عبد الحميد، التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية، المرجع السابق، ص 648.

² - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية. 1996. ص 127.

³ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 242.

الفرع الثاني: رقابة رأي العام

وجدت الإدارة المحلية لأجل تأمين أفضل الخدمات للأفراد لذا يحق للمواطنين المحليين أن يراقبوا المجالس المحلية لأنها أنشئت من أجل خدمتهم وأن الأعضاء المنتخبين يمثلونهم و يعملون على معالجة المشاكل والحاجات المحلية و إيجاد الحلول اللازمة.

يعرف الدكتور أحمد بدر الرأي العام بأنه: التعبير عن آراء الناخبين أو من في حكمهم- بالنسبة للمسائل العامة المختلف عليها، على أن تكون درجة اقتناع الناخبين بهذه الآراء و ثباتهم عليها كافية للتأثير على السياسة العامة و الأمور ذات الصالح العام، و بحيث يكون هذا التعبير ممثلاً لرأي الأغلبية و لرضا الأقلية¹.

فالرأي العام هو المنبع الذي تصدر منه أحكام الجماهير، وهو تعبير عن اتجاهات الجمهور بعد المناقشة والجدل بين الأفراد، إن الرأي العام المقبول هو الرأي العام الموضوعي، لأن الموضوعية تقتضي بأن تقبل الأقلية برأي الأغلبية، فشؤون الحياة العامة أساسها الشورى بين الناس لقوله تعالى: "وأمرهم شورى بينهم"²، وقال تعالى: "وشاورهم في الأمر"³، وقال صلى الله عليه وسلم: استعينوا على أموركم بالمشاورة، وقال صلى الله عليه وسلم: ما استغنى مستبد برأيه، وما هلك أحد عن مشورة، وكان عمر رضي الله عنه يشجع الناس على أن ينتقدوه، وكان يرى أن النقد واجب عليهم لأن عمر، بشر، وكل بشر يرد عليه الخطأ، وقد يقع فيه لحسن النية أو نتيجة لنقص في المعلومات⁴.

استوعبت كثير من الشعوب والدول أن قوة مجتمعاتها تكمن في تدعيم مستوى مشاركة مواطنيها بشكل فردي أو جماعي في تسيير والرقابة على تسيير شؤونهم الاقتصادية والاجتماعية، خاصة على المستوى المحلي، لذا عمدت إلى سن قوانين تؤطر مشاركة مواطنيها بشكل جماعي ومنظم لتكون أكثر وضوحاً وتأثيراً في صناعة القرار والرقابة على تنفيذه⁵، إعمالاً لنص الفقرة الثانية من القانون رقم 06-12 التي تؤكد أن نشاط الجمعيات لا يهدف

1- أحمد بدر، الرأي العام، طبيعته و تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة، القاهرة سنة 1977، ص52.

2- سورة الشورى، آية 38.

3- سورة آل عمران، آية 159.

4- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة كلية الحقوق، سنة 2005، ص266.

5- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص367.

إلى تحقيق الربح، بل يهدف إلى ترقية وتحسين النشاطات اليومية للمواطن¹، في مجالات عديدة، مهنية، اجتماعية، علمية، دينية، تربوية، ثقافية، رياضية، بيئية، وبما أن هذه التجمعات لا تعد جزء من الإدارة خاصة المحلية منها، التي تعنى بالاختصاصات المعلنة، نجد أن الجمعيات بإمكانها أن تحدث فارقا في المساهمة في تحقيقها من جهة، والرقابة على تحقيقها من جهة أخرى، ونتيجة للتشعب وتنوع أهداف الجمعيات، سنكتفي بتسليط الضوء على المجالات التي يمكن أن تكون فاعلا أساسيا في الرقابة وتشجيع الأداء المحلي، وذلك عن طريق الآليات الواردة في نص المادة 24 من القانون 12-06.

- تنظيم أيام دراسية وملتقيات وندوات وكل اللقاءات المرتبطة بنشاطها.
- إصدار ونشر نشرات ومجلات ووثائق إعلامية و مطويات لها علاقة بأهدافها.
- تنمية الوعي لدى المواطنين وتحسيسهم مدنيا بضرورة المشاركة و المساهمة في تكوين القرارات التي تخصهم، أو على الأقل المطالبة بها.
- تلقين المواطن مبادئ الديمقراطية خاصة على المستوى المحلي.
- حث المواطن والإدارة على حد سواء على ضرورة ترقية الخدمات المحلية.
- السعي نحو خلق توافق اجتماعي حول الأهداف المحلية المشتركة².

كما تعتبر التوعية والمساهمة في ترقية المجتمع أهم مقاصد الحركة الجمعوية، ولما باتت ظاهرة الفساد وباء يهدد التنمية المحلية، نجد أن المشرع قد خصص لها حيز ضمن التدابير الوقائية لمكافحة الفساد استجابة لالتزاماتها الواردة في المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 15 من القانون 06-01 يمكن أن تساهم الجمعيات في سبيل مكافحة الفساد الذي يمارسه المسيرون محليا و حتى وطنيا من خلال المشاركة في:

- البحث عن الشفافية في اتخاذ القرارات.
- تعزيز مشاركة المواطن و الجمعيات في تسيير الشؤون العمومية.
- تشجيع التبليغ عن جرائم الفساد³.

¹ - قانون رقم 12-06 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012 الذي ألغى

القانون رقم 90-31 مؤرخ في 04/12/1990 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 53 الصادر في 05 ديسمبر 1990.

² - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 369.

³ - قادري نسيم، المرجع نفسه، ص.ص 369-370.

إن المجالس الشعبية المحلية ملزمة بمخاطبة كل الفئات الاجتماعية في الإقليم التي يمكن أن تؤثر في سير عمله و المتأثرة ببرامجه وقراراته، ففي هذه الحالة يعتر المواطن بمشاركته في اتخاذ القرارات المحلية، ويجب أن تعمل على التوفيق بين مصالح محلية غير متجانسة وتعمل على حماية المصلحة العامة لأن أي إخلال بها يعرف قرارات المجالس الشعبية المحلية للبطلان¹.

يتجلى دور المجلس في تشكيل الرأي العام المحلي إذ يتشبت المواطن بإبداء رأيه في الأمور التي تتعلق بالهيئة المحلية التي ينتمي إليها و يعتر بمشاركته في اتخاذ القرارات المحلية، لذا يجب تمتين العلاقة بين الطرية بإتباع أسلوب التشاور و التفاهم.

لذا يجب أن توضع قنوات الاتصال و تبادل المعلومات بين المجلس ومحيطه تمكن المجلس من استيعاب المعلومات الواردة إليه وتحويل بعضها إلى مشاريع لتتخذ بشأنها القرارات على مستوى المجلس وأيضا يتمكن من تدارك الأخطاء والحيلولة دون وقوعها.

كما أن الصحافة من أهم وسائل الإعلام في الإفصاح عن الرأي فلا تقتصر أهمية الصحافة على تمكين الناخبين من اختيار ممثليهم بحرية، لكن لها دور هام في تكوين الرأي العام ورفع مستواه السياسي و المعنوي.

وللصحافة دور هام وفعال في مجال الرقابة على أعمال الهيئات المحلية ويجب أن يسمح لها بنشر قرارات المجالس المحلية و نقدها أو تأييدها وذلك لتمكين المواطنين المحليين من الإطلاع على محاضر جلسات اللجان وحضور الجلسات العلنية وتمكينهم من الحصول على نسخ من محاضر الاجتماعات، لكن نرى بأنه يجب أن تكون الصحافة أمينة و صادقة في نقل المعلومات لأن لها تأثير على الرأي العام.

وعليه فللرأي العام حق تقييم أعمال الهيئات المحلية وتوجيه النقد إليها وإلى تصرفات أعضائها، ولكي يمارس المواطنين المحليين الرقابة الفعالة على الهيئات المحلية يجب أن يمد بالمعلومات والبيانات المتعلقة بالمجلس المحلي و أنشطته و إيراداته و نفقاته و مشاريعه المختلفة².

غير أن النشاط الجمعي باختلاف مناهله يصاحبه جملة من العقبات تحد من فاعليته في المشاركة في صنع القرار المحلي، أو حتى الرقابة على تنفيذه، هذه العوائق قد يكون ضعف وعي المجتمع، وعزوف النخبة أحد العوامل المساهمة في فشلها بنسبة ضئيلة، مقارنة بالثغرات القانونية التي تعتر القانون الذي ينظم أحكامها، فهذا الأخير أثبت تحكم الإدارة في إنشائها، مراقبة نشاطها، تمويلها و الإبقاء عليها قائمة³.

1- المادة 45 من قانون البلدية 10-11.

2- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 270.

3- قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 371.

المطلب الثاني: رقابة الأحزاب السياسية:

الإدارة المحلية هي الأكثر تأثراً بالنظام السياسي، وهذا لأن الإدارة المحلية في مضمونها تحمل طابعا فكريا وسياسيا، حيث الجماعات المحلية منذ الاستقلال تأثرت بالمتغيرات السياسية والإيديولوجية، فخضعت في أدائها لمهامها للنهج الاشتراكي والرأسمالي، وفي كل نظام كانت هناك آليات قانونية تفرض على الجماعات المحلية، وهي رقابة ذات طابع سياسي.

و لأكثر تفصيل نتناول الفروع التالية:

الفرع الأول: تطور الرقابة الحزبية

الفرع الثاني: تقييم الرقابة الحزبية

الفرع الأول: تطور الرقابة الحزبية

أولا: رقابة الحزب الواحد:

تبنّت الجزائر غداة الاستقلال الأحادية الحزبية من خلال المصادقة الجماعية وفقا لنصوص ميثاق طرابلس على تحويل جبهة التحرير الوطني إلى حزب سياسي طلائعي ووحيد، فأسندت إليه مهام كثيرة منها السياسية والرقابية، فكانت العلاقة بين الجماعات المحلية وبين جبهة التحرير تأخذ شكل التعاون الظاهري يهدف من خلالها إلى نوع من الرقابة السياسية، و نجد ذلك في ميثاق البلدية و الولاية¹، حيث تم استخدام مصطلح الرقابة في كلا الميثاقين لكنهما أعلننا في نفس الوقت عن عدم إمكانية الحلول أو توجيه الأوامر².

فالحزب هو الجهاز المسير الذي يقوم بالتخطيط والرقابة والتوجيه والتنشيط، و دوار الإدارة منحصر في تنفيذ السياسية التي يحددها الحزب، ولدعم الدور الرقابي له أنشئت مجموعة من الهياكل على مستواه، منها القسمة والمحافظة و المؤتمر و اللجنة المركزية و المكتب السياسي.

تبدأ رقابة الهيمنة من طرف الحزب الواحد من خلال العملية الانتخابية فكل المترشحين للمجالس المحلية هم مناضلين في الحزب، و تتوفر فيهم الشروط المطلوبة في المنصب بالإضافة للشروط التي يفرضها الحزب ذاته،

¹ - عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، المجلة الإدارية العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أبريل 2010. ص 08- نقلا عن ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 252.

² - ملياني صليحة، المرجع نفسه، ص 252

وهي شروط ذات طابع سياسي بحت، كما أن الجهاز التنفيذي بالجماعات المحلية هو أيضا معين من الحزب، فالعلاقة بين الحزب و الدولة كانت علاقة تكامل¹.

أما بالنسبة للوالي وباعتباره رجل سياسة في ظل النظام الواحد، كان لابد من أن تنشأ بينه وبين مسؤول الحزب في الولاية علاقات متبادلة، وحرصا من رئيس مجلس الثورة على تنسيق كامل لتلك العلاقات أشار في بيان له بتاريخ 1966/02/26 على ضرورة عقد اجتماعات دورية وشهرية بين الوالي ومسؤول الحزب لتبادل وجهات النظر بالأمر التي تهم الولاية.

فالحزب الواحد -حزب جبهة التحرير الوطني- حوّل الجماعات المحلية لجهاز إداري ذو لون سياسي واحد بحكم طبيعة نظام الحكم، لذا خضعت الجماعات المحلية لسلطة الحزب وهيمنته، حتى أصبحت جزءا ملحقا به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

ثانيا: رقابة الأحزاب في ظل التعددية:

بعد أحداث 05 أكتوبر 1988 صار لا بد من الإصلاح السياسي والاجتماعي وفي كل الميادين، خاصة بعد سقوط النظام الاشتراكي، اضطر رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد لامتنصص حالة الغضب، من خلال إعلانه على مشروع إصلاحات سياسية و اقتصادية، وهو ما وقع فعلا بصدور دستور 1989 وإلغاء نظام الحزب الواحد و تبني نظام التعددية الحزبية بموجب المادة 40 منه.

ومنه شهدت الساحة السياسية في الجزائر نقلة نوعية، بتبني التعددية الحزبية²، التي كان تكريسها الدستوري حذرا تحت غطاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، بموجب المادة 40 من دستور 1989، والقانون رقم 89-116³، الذي بموجبه تم إنشاء العديد من الأحزاب السياسية، سار على نفس الدرب دستور 1996 الذي استعمل فيه المؤسس الدستوري عبارة الأحزاب السياسية صراحة الذي صاحبه إصدار المشرع للأمر رقم 97-409، الذي ألغى بموجب القانون العضوي رقم 12-504.

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 253.

² - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 374.

³ - قانون رقم 89-116، مؤرخ في 05 جويلية 1989 يتعلق بالجماعات المحلية، ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادر في 05 جويلية 1989.

⁴ - أمر رقم 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادر في 06 مارس 1997 (ملغى)

⁵ - قانون عضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

وعليه وبدخول الجزائر عهد التعددية تغير اللون السياسي والنهج الاقتصادي، استوجب ذلك بالضرورة إحداث قطيعة مع الإيديولوجية القانونية القائمة آنذاك، وإدخال إصلاحات كان أكثر من ضرورة سواء على قانون البلدية أو الولاية أو القوانين المرتبطة بها كقانون الانتخابات والأحزاب السياسية، وهو ما تم فعلا سنة 1990 بصدور كل من قانون البلدية و الولاية.

فبعد صدور دستور 1989 الذي أمر بمبدأ التعددية السياسية و الإعلامية، بدأت الأحزاب والجمعيات السياسية بالتشكيل وفي ظرف قصير جدا بلغت أكثر من 60 حزب، و اكتسبت بذلك المعارضة السياسية قوة كبيرة، إذ عرفت كيف تستفيد من تدمير المواطنين إزاء السلطة المتهممة بمسؤولياتها في تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية¹.

إن تبني الجزائر للتعددية جعل الأحزاب تتنافس للوصول لعضوية المجالس المحلية، ففي الانتخابات المحلية البلدية و الولاية التي جرت في 90/06/12 تنافست الأحزاب على عضوية 1541 مجلس بلدي و 48 مجلس ولائي، و نظرا لعدة ظروف ألغيت الانتخابات، لتدخل بعدها الجزائر في دوامة العنف أدى لانحصر الحريات بعد صدور مرسوم حالة الطوارئ من خلال المرسوم الرئاسي 92-44 المؤرخ في 1992/02/09، و المرسوم 92-143 المتعلق بتوقيف أعضاء المجلس الشعبي البلدي، وتوالت المراسيم التي تم بموجبها حل المجالس الشعبية آخرها المرسوم 95-162، حيث بالنسبة للبلديات²، عوضت المجالس المنتخبة من الشعب بالمندوبيات التنفيذية التي تخضع مباشرة لوصاية الوالي.

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص254.

² - المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 1992/11/30 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية وولاية، الجريدة الرسمية رقم 85-92- لعام 1992 - مرسوم تنفيذي رقم 93-55 مؤرخ في 1993/02/27 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 13-93 لعام 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-56 مؤرخ في 1993/02/27 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 13-93 لعام 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-105 مؤرخ في 1993/05/05 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 30-93 لعام 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-127 مؤرخ في 1993/05/29 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 36-93 لعام 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 93-128 مؤرخ في 1993/05/29 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 36-93 لعام 1993.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-05 مؤرخ في 1994/01/02 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 01-94 لعام 1994.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-49 مؤرخ في 1994/02/26 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 11-94 لعام 1994.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-63 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 12-94 لعام 1994.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-91 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 18-94 لعام 1994.

- مرسوم تنفيذي رقم 94-238 مؤرخ في 1994/08/10 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 52-94 لعام 1994.

- مرسوم تنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 1994/06/06 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولاية، الجريدة الرسمية رقم 32-95 لعام 1995.

في هذه المرحلة أظهر أعضاء المجالس المحلية ولاء شديد لأحزابهم، وانعكس ذلك على تفضيلهم المصلحة العامة المحلية على الوطنية ومثاله الإضراب السياسي الذي دعت له الجبهة الإسلامية للإنقاذ والتي تم الاستجابة له من طرف المنتخبين، فأكدوا قوة ولاء المنتخبين للحزب أكثر من الدولة، ففي الفترة الممتدة ما بين 09-02-1992، إلى غاية 23-10-1997 بسبب الأوضاع التي كانت تمر بها الجزائر غابت التعددية عن تشكيلة المجالس المحلية المنتخبة حتى عودة التعددية للمجالس المحلية بالانتخابات التي جرت في 23-10-1997 بعدها توضحت أكثر أهمية الأحزاب السياسية في الحياة العامة ككل، ومحليا خاصة مع دستور 1996، حيث تم التأكيد على حق إنشاء الأحزاب السياسية والجمعيات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي على عكس ما ورد بالمادة 42 من دستور 1989.

رغم أن التحول للتعددية بدأ بداية متذبذبة إلا أن ما يهمننا هو أن التعددية الحزبية نزعتم عملية الرقابة من الحزب الواحد إلى التعددية وهو ما يؤثر على علاقة المنتخبين والسلطة الوصية، فبالعودة لمسار التعددية وصدور قانون البلدية و الولاية وقانون الانتخابات لسنة 1997 شهدت الجزائر 06 انتخابات محلية إلى غاية اليوم¹.

¹ - قادي نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص254.

الفرع الثاني: تقييم دور الأحزاب السياسية:

إن اعتماد الدول في أنظمتها على وضع هيئات محلية كان لتحقيق أهداف معينة نيابة عن السلطة المركزية، لكن ذلك كان دائما تواجهه معوقات ومشاكل، وهنا يظهر دور الأحزاب في محاولة تذليل تلك المعوقات، وحل تلك المشاكل، وهنا يلزم القول أنه كلما كانت الانتخابات نزيهة وديمقراطية كانت عملية الرقابة الحزبية في مستوى تطلعات الشعب من أي انحراف من طرف السلطة المركزية أو اللامركزية، حيث سعت الأحزاب دائما لكسب ثقة الشعب بها، فعملت على وضع شروط معينة في مرشحيتها لمحاولة تكريس الشفافية ودعم نزاهة وكفاءة مناضليها، فمثلا حزب جبهة التحرير الوطني قام بوضع "ميثاق المنتخب المحلي"، وكذا حركة الإصلاح التي وضعت "عقد المنتخب" ومثال هذه الشروط هو نوع من الرقابة السياسية¹.

أولا: دور الأحزاب السياسية في مجال الرقابة:

أ- مشاركة الأحزاب في حل المشاكل التي قد تعترض عمل الإدارة المحلية:

في إطار عملها الرقابي يمكن للأحزاب السياسية القيام بدور فعال في تدعيم عمل الإدارة المحلية، من خلال استخدام جميع الوسائل القانونية المتاحة لها و يظهر ذلك بشكل خاص فيما يلي:

1- عمل الأحزاب على القضاء على المشاكل الناتجة عن القوانين والتنظيمات:

إن الهدف الأساسي من الرقابة بأنواعها هو تحقيق المشروعية، أي رقابة مدى التزام الهيئات اللامركزية بالقوانين على درجاتها، وما يلاحظ على المستوى المحلي التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، غالبا ما تكون هي أول عائق يعترض الهيئات المحلية، وهنا يبدأ دور الأحزاب السياسية في عملها الرقابي من محاولة بحث أثر وانعكاسات تلك المعوقات على كفاءة وأداء الإدارة المحلية، كما تعمل على تسليط الضوء وانتباه السلطات التشريعية والتنفيذية لضرورة التنمية المحلية في جميع المجالات².

2- عمل الأحزاب على تفعيل المشاركة الشعبية:

من أسس الديمقراطية تحقيق المشاركة الشعبية التي تتوقف على مدى درجة الوعي ونضج المواطنين السياسي وتعمل الأحزاب على الاستثمار في هذا المجال بما يلي:

- جعل الخلايا الحزبية المحلية همزة وصل بين المواطنين والحكومة.

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 256.

² - شريط الأمين، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر، العدد 10، أكتوبر 2005، ص 730.

- العمل على توعية المواطنين المحليين و تشجيعهم للمشاركة في التنمية المحلية، مع محاولة إيجاد حلول وأفكار جديدة تفعل التنمية محليا.

- تحديد المعوقات المؤثرة على المشاركة الشعبية و إزالتها¹.

ب- تنمية الحس السياسي والديمقراطي لدى المواطنين:

تتحقق الديمقراطية التشاركية إذا لعب فيها المواطن دورا مهما وأساسيا سواء عن طريق مساهمته الاستشارية أو بآلية كلاسيكية تتمثل في الترشح والانتخاب والمساهمة في رقابة نزاهة العملية الانتخابية، ولما كان واقع الممارسة السياسية في الجزائر ينمى بعكس ذلك، يمكن القول أن الأحزاب السياسية أحد عوامل هذا الفشل، وعليه يجب عليها الارتقاء في نشاطاتها من خلال:

- المساهمة في تكوين الرأي العام

- تشجيع المساهمة الفعلية للمواطنين في الحياة العامة.

- السهر على إقامة و تشجيع علاقات جوارية دائمة بين المواطن والدولة ومؤسساتها.

- تهذيب ممارسة الحياة السياسية في المجتمع الجزائري².

يمكن للحزب السياسي نشر هذه المبادئ عن طريق المؤتمرات التي يعقدها أو بواسطة إصدار نشرات إعلامية أو مجلات، علما أن الأمر مرتبط كذلك بتأثر المواطن بشخصيات وتاريخ قيادات الحزب ورغبتهم في خدمة المجتمع³.

ج- تكوين المترشحين لعضوية المجالس المنتخبة:

كرس القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، إمكانية ترشح المواطن لعضوية المجالس المنتخبة بصفة حرة، أو تحت لواء حزب معين عن طريق إدراجهم حسب الترتيب الذي يحدده الحزب في القوائم*، علما أن الأسلوب الأخير هو الأكثر انتشارا، لذا فإن فعالية المجالس المنتخبة مرهونة بالتكوين الذي تلقاه المنخرطين في الأحزاب التي يقع عليها**.

- تكوين وتخصير النخب القادرة على تحمل المسؤولية العامة

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص.ص 255-257.

² - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص.375.

³ - يراجع المادة 47 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية

* - يراجع المواد 72 و 73 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات

** - يراجع المادة 11 من القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية

- اقتراح مترشحين للمجالس الشعبية المحلية.
- ترسيخ مبادئ النزاهة و ضرورة ترقية الخدمة المحلية و تحمل المسؤوليات.
- تنمية قدرات المترشحين في أساسيات الإدارة العصرية وإرساء مبادئ الحكم الراشد و نبد البيروقراطية.
- التمكن من تحليل النصوص القانونية وتفسيرها تفاديا للوقوع في ثغرات تطبيقية، مما سيصعب عليهم استيعاب قرارات الإدارة و الرقابة عليها.

وعليه يجب على الأحزاب السياسية بذل طاقاتها لتكوين المترشحين لأن فشلهم يعني بالضرورة فساد حال و محيط المواطن، ضف إلى ذلك أنه في حالة عدم فوز مرشحي أي حزب في الانتخابات بإمكانهم المساهمة في التسيير من خلال التعريف بمشاريعهم للمجالس المنتخبة¹.

ثانيا: وسائل دعم الأحزاب للجماعات المحلية:

إن الأحزاب السياسية غير متساوية في الإمكانيات سواء المادية أو البشرية أو القاعدة الشعبية، وكذا حجم التمثيل في المجالس المحلية وخاصة التمثيل في البرلمان، كلها عوامل تؤثر في قدرة الحزب على إحداث التأثير على المستوى المحلي والوطني، فالأحزاب لكي تؤثر وتؤدي دورها الرقابي لديها وسيلتين:

1- الوسائل القانونية لدعم رقابة الأحزاب للجماعات المحلية:

تختلف الأحزاب فمنها من لديه ممثلين بالبرلمان ومنها من لا تملك ممثلين، بل من الأحزاب من تملك الأغلبية البسيطة أو المطلقة، وهنا يتباين دور الأحزاب ومدى تمكنهم من دعم أو رقابة الجماعات المحلية².

أ- الوسائل القانونية التي تملكها الأحزاب ذات التمثيل البرلماني:

للأحزاب عنا دور مهم ومؤثر في مشروعات القوانين المعروضة على البرلمان أو من المنتخبين حسب المادة 119 من دستور 1996، وبما أن الحزب له ممثلين في تشكيلة المجالس المحلية والبرلمان، فيقوم هؤلاء النواب بالبرلمان بتنفيذ سياسة الحزب، وتأييدها في جميع المجالات ومنها الإدارة المحلية، وبالتالي من خلال التنسيق بين المنتخبين المحليين والنواب بالبرلمان، يتم تحديد العوائق وإيجاد الحلول واقتراح القوانين ومناقشتها داخل تنظيمات الحزب قبل عرضها على البرلمان ليأتي دور النواب في الدفاع على مقترحات حزهم.

¹ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص 375.

² - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 250.

كما يمكن للحزب عن طريق نوابه القيام بالرقابة على الجماعات المحلية من خلال الرقابة البرلمانية¹.

ب- الوسائل القانونية التي تملكها الأحزاب التي لا تملك التمثيل البرلماني:

للأحزاب هنا دور مهم رغم أنها لا تملك نواب بالبرلمان و يكون دورها الرقابي كما يلي:

- الاتصال بالقيادة السياسية على اختلاف إيديولوجياتها لعرض تصورها حول التنمية المحلية.
- المشاركة في المؤتمرات والندوات التي تناقش القضايا المتعلقة بالإدارة المحلية، فتعرض من خلالها أفكارها الخاصة مع وجود قيادات فاعلة ضمن الحاضرين أو المؤطرين للحزب.
- العمل على الحد من الوصاية المركزية بنقد السياسات المتبعة من السلطة المركزية².

2- الوسائل العملية لدعم رقابة الأحزاب للجماعات المحلية:

من خلال عمل الإدارة المحلية المؤسس على قواعد عامة ومحددة لا يمكنها الخروج عنها و نظرا للتطور السريع بكل المجالات كان لابد من مسايرة الهيئات المحلية لهذا التطور، والأحزاب يكون دورها من خلال تبني أفكار جديدة، لتحديث الإدارة المحلية ومساعدتها على تطوير عملها ومباشرتها لاختصاصاتها ووظائفها ومن الأمثلة:

- دعم إشراف المجالس الشعبية المحلية على نشاط الأجهزة التنفيذية و المحلية منها.
- العمل على ترقية الأداء الخاص بالمنتخبين المحليين في ظل الاختلاف الثقافي والاجتماعي للمنتخبين
- تفعيل دور المجالس المحلية كممثلين لإرادة الشعب في تجسيد التنمية المحلية³

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص258.

² - ملياني صليحة، المرجع نفسه، ص.ص258-259

³ - قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، المرجع السابق، ص275.

مبررات إخفاق الرقابة الحزبية:

إن الرقابة الحزبية كانت تمارس سابقا بطريقة مباشرة في ظل نظام الحزب الواحد أما في ظل التعددية السياسية فقد تقلصت أبعادها وأصبحت غير مباشرة من خلال توجيه الحزب لأعضائه بالمجالس المحلية وتكليف الأنشطة العامة مع برنامج ومشروع الحزب الفائز.

إن تحديد المشرع لأهداف الأحزاب قد يجد من دورها في العمل الرقابي إلا أنه من جهة أخرى تحديد الأهداف يخضع الأحزاب لمبدأ المشروعية، مما يحمي الدولة من تمادي وتفادي تكرار ما حدث في بداية التسعينات حين تم إعطاء الأحزاب الحرية والعمل بكل شفافية في وقت كانت فيه تجربة التعددية حديثة العهد ولا توجد تجارب سابقة كمقياس للتعلم منها¹.

و بعد انفراج الوضع الأمني، واستعادة النشاطات السياسية، لوحظ على الممارسة الحزبية الكثير من الفوضى و عدم الاستقرار، مما انعكس سلبا على دورها في المساهمة في تسيير والرقابة على تسيير الجماعات الإقليمية و ذلك نتيجة العوامل التالية:

- الصراعات حول قيادة الحزب بسبب الأهداف الخاصة، بدلا من الاعتماد على المستوى العلمي والتاريخ المهني.
- الاعتماد على العشوائية في تكوين قوائم الترشح المحلية لضمان مقاعد بدلا من البحث عن الكفاءات.
- انتشار ظاهرة التجوال السياسي و التي أفقدت المترشحين والأحزاب مصداقيتها.

¹ - ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، المرجع السابق، ص 260.

خاتمة

خاتمة:

حظي موضوع الإدارة المحلية على مختلف المستويات بأهمية بالغة في الدول التي تعرف ممارسة واسعة النطاق لمشاركة و مساهمة المواطن والمجتمع المدني في صناعة، تنفيذ والرقابة على تنفيذ القرار المحلي بعيدا عن الضغوطات السياسية والإدارية، كما أقيمت على الإدارة المحلية مهام كانت في الأمس القريب من المهام التي تضطلع بها السلطات المركزية، بل تجاوزت وظائفها أحيانا، تلك الوظائف و المهام التقليدية التي كانت تعرفها طبيعة الدولة الحارسة التي سادت في القرن الماضي.

اتخذ النظام الرقابي الإداري الممارس من قبل السلطة المركزية شكل العديد من الصور أبرزها الوصاية الإدارية التي كان على المشرع الجزائري أن يوازن في تنظيمه لها بين ضرورة منح استقلالية نوعية للمجالس الشعبية المحلية المنتخبة، لتحويلها ممارسة الاختصاصات المنوطة بها حسب ما تقدره مناسبا و بين حتمية عدم الخروج عن المبادئ و البرامج المسطرة من قبل الدولة. قصد تحقيق تنمية محلية ووطنية شاملة، لكن خيار المشرع الجزائري جاء عكس المفترض، من خلال استئناسه بالنموذج الفرنسي التقليدي في الوصاية، حيث تبنى تعدد صورها سواء على المجلس ككل، على الأعضاء، وعلى الأعمال، هذه الأخيرة التي بالغ المشرع في تشديد الوصاية عليها، إلى حد هيمنة و مساهمة السلطة الوصية في منع القرار المحلي نيابة عن الأجهزة المنتخبة.

إن هدف الرقابة الإدارية هو احترام مبدأ المشروعية وتكريس مفهوم دولة القانون، من خلال مراقبة مدى احترام مبدأ المشروعية و تكريس مفهوم دولة القانون، من خلال مراقبة مدى احترام المجالس المحلية القوانين والتنظيمات المعمول بها، بالإضافة إلى الحفاظ على العلاقة بين السلطة المركزية والهيئات المحلية والمحافظة على وحدة الدولة الإدارية.

ولعل أهم ما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة هو أن المشرع الجزائري قد مس بتكريسه رقابة مشددة بمبدأ استقلال الهيئات المركزية، بحيث مست هذه الرقابة الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية، كما تعددت الرقابة الوصائية إلى أعمال هذه المجالس، ومن ثم كانت السلطة الوصائية متواجدة دائما و متدخلة في كل مجالات عمل السلطات المحلية، وهو الأمر الذي يؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم قدرة الجماعات المحلية على مباشرة اختصاصاتها أو تنفيذ برامجها المحلية.

تطبع النظام الرقابي الممارس على المالية المحلية، العديد من سمات الاختلال كما أنه لا يتمكن من محاربة أشكال الفساد التي يعاني منها تسيير الشؤون العمومية المحلية، حيث يمكن وصفها بالمنظومة الرقابية الشكلية، بسبب توظيفها المتعدد للآليات والإمكانيات الرقابية إلى درجة الإفراط، دون تحقيق الفعالية من حيث الحفاظ على المال العام، أو تدعيم التسيير المحلي، لأنها من جهة لا تجمع بين المشروعية والملاءمة، ومراقبة الفعالية التي تبني على تحقيق الأهداف والنجاعة، وتحليل العلاقة بين ما هو مخطط له وبين النتائج المحققة من جهة أخرى، فغالبا التقارير التي توضع بشأنها تبتعد كثيرا عن الأهداف المسطرة للنشاط الرقابي.

وما يلاحظ قانوني البلدية و الولاية (10-11 و 12-07) على التوالي في مجال الرقابة الإدارية أنه لم يختلف كثيرا عن القانونين السابقين على الرغم من اختلاف المرحلة التي سن فيها كل من القانونين مع أن قانون البلدية الحالي جاء ببعض التعديلات لأجل صنع بلدية قوية قادرة، نفس الشيء مع قانون الولاية قادرة هي الأخرى على تسيير شؤونها بنفسها متجاوزة بذلك كل العواقب، محققة للتنمية المحلية، إلا أن هذين القانونين شادا في بعض الحالات من الرقابة الإدارية على المنتخبين من دون وضع ضمانات تكفل تجاوزات الرقابة التي تمارسها جهة الوصاية.

كما أن تضيق الخناق على المجالس المحلية من خلال تشديد الرقابة عليها قد يؤدي إلى قتل روح المبادرة لديها خاصة أمام تقليص الضمانات في حالة التجاوز، كما أن الواقع العملي قد أثبت أن عجز المجلس الشعبي البلدي والولائي عن أداء مهامه وتخطئه في غياهب الصراعات التي لا تحدم المواطن لا تعود إلى شدة الرقابة فحسب، وإنما تعود أيضا إلى عدم كفاءة المنتخب المحلي وبناء على ما تقدم تم التوصل إلى النتائج التالية:

- أن الرقابة الإدارية لها دور كبير في ضبط عمل هذه الجماعات والكشف عن الانحرافات الحاصلة على الرغم من شدتها.

إن تطبيق آليات الرقابة الإدارية يساعد في تصحيح وترشيد عمل هذه الجماعات من أجل النهوض وتحقيق التنمية المحلية، والتي من أسبابها نجاح العمل الإداري و خلوه من العيوب.

- تعتبر الرقابة أمر ضروري لضمان السير الحسن للهيئات المحلية.

- ضرورة إعادة النظر في النظام الانتخابي بحيث يسمع بتشكيل مجالس منتخبة قائمة على معايير تضمن حسن التسيير المحلي و أداء المهام بفاعلية أكثر.

* و من أهم التوصيات:

1- التقليل من شدة الوصاية الإدارية و التخفيف من صرامتها و تحويلها إلى رقابة مشروعة و معقولة تتلاءم مع منطق و فلسفة اللامركزية، و تقتصر على مدى مطابقة القوانين من عدمه و ليس في مدى مناسبة المداولات أو اقتراح المشاريع و المصادقة عليها.

2- الانتقال من فكرة الوصاية إلى فكرة التعايش بين الأجهزة المركزية والمحلية وهذا بتوزيع دقيق للاختصاصات بينهما و التقليل من مواطن التداخل والتخفيف من مظاهر الوصاية الإدارية، والتعويض عنها بالرقابة القضائية، خاصة فيما يتعلق بالحلول.

3- ضرورة وضع الضمانات الكفيلة للمنتخب البلدي حتى يمارس مهامه من دون أي ضغط، قد يمارس عليه من طرف الجهة الوصية، ولعل من أهم الضمانات هو المتسبب لقرارات الوصاية، خاصة عندما يتعلق الأمر بإيقاف العضو.

4- خلق فضاء تشاوري بين الجهات المركزية واللامركزية، وذلك قبل وأثناء وبعد ممارسة الجهة الوصية لرقابتها على المجالس المحلية، حتى لا تكون العلاقة بين الجهتين مشحونة، وحتى لا تتعسف جهة الوصاية في رقابتها، ولا يتمادى المجلس في استقلالته لأن أي قرار يصدر عن أي الجهتين سينعكس سواء بالسلب أو الإيجاب على المواطن الذي يعتبر محور رحي هذه العلاقة.

قائمة المصادر

والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر:

- القرآن الكريم:

المراجع:

01- الكتب:

1. إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، 2010.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، الوسيط في مبادئ وأحكام القانون الإداري، الإسكندرية، 1999.
3. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ وأحكام القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 1994.
4. أحمد بدر، الرأي العام، طبيعته و تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة، القاهرة سنة 1977.
5. ثروت بدوي، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 1968.
6. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط و منشورات عويدات، لبنان، 1981.
7. خير الدين فائزة وآخرون، الرقابة على النفقات العمومية "أبحاث في الإصلاح المالي" تحت إشراف مولود ديدان، دار بلقيس، الجزائر.
8. سعيد عبد المنعم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية و النظم المعاصرة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1967.
9. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني و مكتبة المدرسة للطباعة و النشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1983.
10. صبحي محرم، فتح الله الخطيب، اتجاهات معاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة.
11. عادل عمران، البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر، دار الهدى، 2010.
12. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، دون طبعة، 1984.
13. عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، الطبعة الثالثة، 1994.
14. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع، 2003.

15. عمار بوضياف، الرقابة الإدارية على مداولات المجالس البلدية في التشريعين الجزائري و التونسي، العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أفريل 2010.
16. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
17. عماري أحمد، النظام القانوني للوحدات الاقتصادية في الجزائر، الجزائر، 1984.
18. عمر الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1981.
19. فاطمة السعيد مزروع، الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2003.
20. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية. 1996.
21. محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دار نشر المعرفة، 2010.
22. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، 2008.
23. محمد الديداموني محمد عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، المنصورة 2001.
24. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة، 2009.
25. محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر.
26. محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون طبعة، 2010.
27. محمد عمر الشوبكي، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة و تطبيقاتها في الأردن "مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد 250، الأردن، عمان، 1985.
28. محمد فتح الله الخطيب، أ/ صبحي محرم، الاتجاهات المعاصرة في نظام الحكم المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1966.
29. محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية- دراسة تحليلية لنظام الإدارة المحلية في الأردن وفق آخر تعديلات قانون البلديات لسنة 1994. دون طبعة، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن 1998.
30. محي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الجلي، لبنان، دون طبعة، 1990.
31. مصطفى أبو زيد فهمي، الإدارة العامة، نشاطها وأموالها، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية: 2002.
32. مصطفى رضوان، الإدعاء و الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، القاهرة، 1972.

33. هاني علي الطهراوي، قانون الإدارة المحلية، الحكم المحلي في الأردن و بريطانيا دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2004.

02- المذكرات:

أ- أطروحات الدكتوراه:

1. بو عبد الله رضوان، الرقابة الإدارية، المالية التقنية و القضائية على الصفقات العمومية، مذكرة نهاية التكوين بالمدرسة العليا للقضاء، دفعة 17 - 2009/2006.
2. بوحيدة عطاء الله، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 01، بن يوسف بن خدة، 2011-2012.
3. ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة،-الواقع و الآفاق- أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان، 2014-2015.
4. قادري نسيم، الرقابة على الجماعات الإقليمية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تيزي وزو، 22 ماي 2017.
5. مختار بوشيبية، مظاهر السلطة الرئاسية و الوصائية و الإدارية على المؤسسات الاقتصادية رسالة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر.
6. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه في القانون، جامعة منتوري، قسنطينة كلية الحقوق، سنة 2005.
7. مصطفى كامل اسماعيل، تطبيقات اللامركزية الإدارية، بحث مقدم للندوة العربية الثانية للإدارة المحلية، دمشق، - مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق جامعة منتوري، قسنطينة، 2005.
8. نادية تياب، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، رسالة دكتوراه في العلوم، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.

ب- رسائل الماجستير:

9. إبراهيم رابعي، استقلالية الجماعات المحلية، (الضمانات و الحدود)، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، كلية الحقوق. 2005.
10. أموج نوار، مجلس الدولة- نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2007.

11. بلعباس بلعباس، دور وصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق -بن عكنون- جامعة الجزائر، 2002-2003.
12. بلقوريشي حياة، مجلس المحاسبة في الجزائر بين الطموحات و التراجع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع إدارة محلية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2011-2012.
13. بوتهلولة شوقي، الرقابة الإدارية على المنتخبين في قانون البلدية 10/11، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الوادي، 2013-2014.
14. تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم او حقيقة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق - تيزي وزو، 2009.
15. روجي نور الهدى، إصلاح نظام الجماعات الإقليمية البلدية في إطار القانون (10/11)، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر- بن يوسف بن خدة" 2012-2013.
16. صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، بن عكنون، 2009 2010.
17. عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العمومية في ميزانية الجماعات المحلية -دراسة حالة- نفقات ولاية تلمسان، و بلدية منصوره- جامعة أبو بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، مذكرة ماجستير، 2011-2012.
18. عميور ابتسام، نظام الوصاية الإدارية و دورها في دنيا مبنية الأقاليم، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 01، 2012-2013.-.
19. معتز نايف الطراونة، حدود سلطات الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية المصلحية في الأردن، جامعة الشرق الأوسط، مذكرة ماجستير، قسم القانون العام، قسم كلية الحقوق، أوت-2013.
20. معزوزي نوال، نظام المنازعات لمجلس المحاسبة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2010-2011.
21. ملياني صليحة، الجماعات المحلية بين الاستقلالية و الرقابة (دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين). جامعة محمد بوضياف، كلية الحقوق و العلوم السياسية المسيلة، رقم التسجيل M.DA/05/11. مذكرة ماجستير، 2014-2015.
22. نجلاء بوشامي، المجلس الشعبي البلدي في ظل قانون البلدية 08/90: أداة للديمقراطية -المبدأ و التطبيق- مذكرة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2006-2007.

مذكرات الماجستير:

23. بن حامة عبد الرحمان، برازة عبد الحكيم، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
24. بوبكر ماضي، صور الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013-2014.
25. زروقي كريمة، أساليب مكافحة الفساد في الإدارة المحلية، مذكرة ماجستير، جامعة ورقلة، 2013.

03- القوانين و الأوامر:

1. الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431، الموافق ل 26/08/2010 يعدل و يتمم الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 19 صفر 1416، الموافق ل 17 جويلية 1995، و المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 50 في 01 سبتمبر 2010.
2. الأمر رقم 38/69 المتضمن قانون الولاية .
3. الأمر رقم 85-01 المؤرخ في 13/08/1985
4. الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 23-1995/07/03.
5. الأمر رقم 97-09 مؤرخ في 06 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بتنظيم الأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية، عدد 12، الصادر في 06 مارس 1997 (ملغى)
6. الأمرين رقم 05/05، 04/03 المؤرخين في 18 جوان 2005.
7. القانون 24/67 الخاص بالبلدية لعام 1967.
8. القانون 05/80 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق ل 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 07، 2-3 أوت 1989.
9. القانون 02/81 المعدل و المتمم للأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية .
10. القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية.
11. القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات.
12. القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.
13. القانون رقم 12-06 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012 الذي ألغى القانون رقم 90-31 مؤرخ في 04/12/1990 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية، عدد 53 الصادر في 05 ديسمبر 1990.

14. القانون رقم 89-116، مؤرخ في 05 جويلية 1989 يتعلق بالجماعات المحلية، ذات الطابع السياسي، الجريدة الرسمية، عدد 27، الصادر في 05 جويلية 1989.
15. القانون رقم 90/32 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1411، الموافق لـ 04/12/1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، الجريدة الرسمية، العدد 05، 05/12/1990 .
16. القانون العضوي رقم 12-04 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالأحزاب السياسية الجريدة الرسمية، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.
17. قانون رقم 11-10 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدي.
18. مرسوم رقم 80-53 يتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية مرجع سابق،
19. المرسوم التنفيذي رقم 08-273 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.
20. قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية.
21. القانون العضوي رقم 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية.
22. المرسوم التنفيذي 92/414 يتعلق بالرقابة السابقة للنفقات .
23. المرسوم التنفيذي 92/414، مؤرخ في 14 نوفمبر 1992.
24. المرسوم التنفيذي رقم 08/272 المؤرخ في 07 رمضان 1429، الموافق لـ 07 سبتمبر 2008، والمحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50.
25. المرسوم التنفيذي رقم 08/272 يحدد صلاحيات المفتشية العامة.
26. المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 .
27. المرسوم التنفيذي رقم 91-313 المؤرخ في 07 سبتمبر 1991 يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف و المحاسبون العموميون .
28. المرسوم التنفيذي رقم 91-502 مؤرخ في 21 ديسمبر 91 يتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي المفتشية العامة للمالية بوزارة الإقتصاد، الجريدة الرسمية، عدد 67، صادر في 23 ديسمبر 1991.
29. المرسوم التنفيذي رقم 92.
30. المرسوم التنفيذي رقم 92/32، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، ويضبط اختصاصها، الجريدة الرسمية، العدد 06، 26/01/1992.
31. المرسوم التنفيذي رقم 92/33، المؤرخ في 15 رجب 1412، الموافق لـ 20/01/1992 يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية، و يضبط اختصاصها، الجريدة الرسمية، العدد 06، 26/01/1992.

32. المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 18 شعبان 1412، الموافق لـ 1992/02/22، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، العدد 15، 1992/02/26.
33. المرسوم التنفيذي رقم 92-143 المؤرخ في 1992/11/30 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 85-92- لعام 1992.
34. المرسوم التنفيذي رقم 93-105 مؤرخ في 1993/05/05 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 30-93 لعام 1993.
35. المرسوم التنفيذي رقم 93-127 مؤرخ في 1993/05/29 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 36-93 لعام 1993.
36. المرسوم التنفيذي رقم 93-128 مؤرخ في 1993/05/29 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 36-93 لعام 1993.
37. المرسوم التنفيذي رقم 93-55 مؤرخ في 1993/02/27 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 13-93 لعام 1993.
38. المرسوم التنفيذي رقم 93-56 مؤرخ في 1993/02/27 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 13-93 لعام 1993.
39. المرسوم التنفيذي رقم 94-05 مؤرخ في 1994/01/02 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 01-94 لعام 1994.
40. المرسوم التنفيذي رقم 94-238 مؤرخ في 1994/08/10 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 52-94 لعام 1994.
41. المرسوم التنفيذي رقم 94-49 مؤرخ في 1994/02/26 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 11-94 لعام 1994.
42. المرسوم التنفيذي رقم 94-63 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 12-94 لعام 1994.
43. المرسوم التنفيذي رقم 94-91 مؤرخ في 1994/03/25 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 18-94 لعام 1994.
44. المرسوم التنفيذي رقم 95-162 مؤرخ في 1994/06/06 يتضمن حل المجالس الشعبية بلدية و ولائية، الجريدة الرسمية رقم 32-95 لعام 1995.
45. المرسوم الرئاسي رقم (123/04) المتعلق بمكافحة الفساد، المؤرخ في 19 أبريل 2004.

46. المرسوم الرئاسي رقم 05-255 الذي يتضمن حل المجلس الشعبي الولائي لكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو، الجريدة الرسمية، العدد 51، عام 2005.
47. المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 04 فيفري 1992.
48. المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1400، الموافق لـ 01 مارس 1980، يتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 10، 04 مارس 1980.

المجلات:

1. بنشوري الصالح، دور الأحزاب السياسية في عملية التمثيل الشعبي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 28.
2. بوقطة فاطمة الزهراء، رقابة الدولة على تسيير أموال المرافق العمومية دور مجلس المحاسبة، مداخلة أقيمت في إطار الملتقى الوطني حول: آثار التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، كلية الحقوق و العلوم السياسية قطب تاسوست، جيجل، 30 نوفمبر - 01 ديسمبر، 2011.
3. جبار عبد المجيد "التنظيم اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية" المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، رقم 03، 998.
4. ربحي كريمة، بركان زهية، وضع ديناميكية جديدة لتفعيل دور الجماعات المحلية في التنمية (مراقبة ميزانية الجماعات المحلية)، دراسة مقدمة للملتقى الدولي حول تسيير و تمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليلة، دون تاريخ.
5. زهير شطاح، مداخلة بعنوان، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية 09-10 جانفي 2008، جامعة الجزائر.
6. شريط الأمين، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر، العدد 10 أكتوبر 2005.
7. عبد العالي حامة، القانون الإداري، محاضرات أقيمت على طلبة الحقوق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011-2012، حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، دون طبعة، الإسكندرية، 2004.
8. عتيقة بلجبل، فعالية الرقابة الإدارية، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، هانس صايدل، بسكرة، 2009.
9. عمار بوضياف، الأسس العامة للتنظيم الإداري، محاضرات لطلبة الدراسات العليا، مقياس القانون الإداري، قسم القانون العام، الأكاديمية العربية، الدانمرك 2010/2009.

10. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، دون طبعة، 2010.
11. عمار بوضياف، الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق-بجاية- عدد01-2010.
12. القاضي حسين، "مدى اعتماد مفتشي الجهاز المركزي للقرابة المالية في سورية على تقييم القابة الداخلية" مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية، مجلة 26، العدد 02، دمشق. 2010 .
13. قرانة عادل، مؤشرات الخدمة العمومية في ظل المرسوم 88-131 المنظم للعلاقة بين الإدارة و المواطن، مداخلة في إطار فعاليات المنتدى الوطني حول الإدارة المحلية و الخدمة العمومية المنعقد أيام 12 و 13 مارس 2013 المنظمة من طرف كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد بوضياف، المسيلة.
14. محمد الأعرج، حلول السلطة المحلية محل رؤساء الجماعات المحلية في مجال الصرف المالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 75، الرباط، 2007.
15. عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، المجلة الإدارية العدد 06، جامعة محمد خيضر، بسكرة، أبريل 2010.

فهرس المحتويات

الفهرس

إهداء

شكر وتقدير

مقدمة.....أ

الفصل الأول: دور السلطة المركزية في إطار الرقابة الوصائية 8

المبحث الأول: طبيعة نظام الوصاية الإدارية:..... 10

المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية 10

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية 10

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عن غيرها من المفاهيم المشابهة..... 14

المطلب الثاني: أهداف و مبررات الرقابة الوصائية:..... 19

الفرع الأول: أهداف الرقابة الوصائية:..... 19

الفرع الثاني: مبررات الأخذ بالرقابة الوصائية:..... 24

المبحث الثاني: مظاهر نظام الوصاية الوصائية:..... 28

المطلب الأول: الرقابة على الهيئات و الأشخاص:..... 28

الفرع الأول: الرقابة الوصائية على الهيئات:..... 29

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على الأشخاص:..... 34

المطلب الثاني: الرقابة الوصائية على الأعمال:..... 39

الفرع الأول: الرقابة الوصائية عن طريق التصديق:..... 39

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية عن طريق الإلغاء و الحلول..... 44

49.....	الفصل الثاني: دور السلطة المركزية في إطار الرقابة المالية و السياسية
51.....	المبحث الأول: الرقابة المالية
51.....	المطلب الأول: الرقابة السابقة:
52.....	الفرع الأول: دور المراقب المالي:
57.....	الفرع الثاني: رقابة أمين الخزينة أو المحاسب العمومي:
61.....	المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة أو البعدية:
61.....	الفرع الأول: رقابة مجلس المحاسبة:
66.....	الفرع الثاني: مراقبة المفتشية العامة للمالية:
71.....	المبحث الثاني: الرقابة السياسية على الجماعات المحلية:
71.....	المطلب الأول: الرقابة الشعبية ورقابة الرأي العام
71.....	الفرع الأول: الرقابة الشعبية
76.....	الفرع الثاني: رقابة رأي العام
79.....	المطلب الثاني: رقابة الأحزاب السياسية:
79.....	الفرع الأول: تطور الرقابة الحزبية
83.....	الفرع الثاني: تقييم دور الأحزاب السياسية:
89.....	خاتمة:
93.....	قائمة المصادر والمراجع:
103.....	فهرس المحتويات